



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO



RONALDO CARVALHO BASTOS JUNIOR

O HIPERPRESIDENCIALISMO NO NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: uma análise dos seus efeitos no regime político equatoriano

Recife
2018

RONALDO CARVALHO BASTOS JUNIOR

O HIPERPRESIDENCIALISMO NO NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: uma análise dos seus efeitos no regime político equatoriano

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Recife / Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Área de concentração: Justiça e Direitos Humanos na América Latina.

Orientador: Prof. Dr. Artur Stamford da Silva

Recife
2018

Catálogo na fonte
Bibliotecária Ana Cristina Vieira CRB/4-1736

- B327h Bastos Junior, Ronaldo Carvalho.
O Hiperpresidencialismo no Novo Constitucionalismo Latino-Americano:
uma análise dos seus efeitos no regime político equatoriano. – 2018.
232 f.
- Orientador: Artur Stamford da Silva.
Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de
Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2018.
Inclui referências.
1. Direito Constitucional. 2. Direito Comparado. 3. Presidencialismo -
Estados Unidos. 4. Presidencialismo - Equador. I. Silva, Artur Stamford
(Orientador). II. Título.
- 342 CDD (22. ed.) UFPE (BSCCJ2019-28)

RONALDO CARVALHO BASTOS JUNIOR

O HIPERPRESIDENCIALISMO NO NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO:

uma análise dos seus efeitos no regime político equatoriano”

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Recife / Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Área de concentração: Justiça e Direitos Humanos na América Latina.

Orientador: Prof. Dr. Artur Stamford da Silva

Aprovada em: 04/09/2018

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Bruno César Machado Torres Galindo
(Presidente – UFPE)

Profa. Flávia Danielle Santiago Lima
(1ª Examinadora – UFPE)

Profa. Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega
(2ª Examinadora – UFPE)

Prof. Leonardo Monteiro Crespo de Almeida
(3º Examinador – FBV)

Prof. José Mário Wanderley Gomes Neto
(4º Examinador – UNICAP)

*Para Elisama, Camila e Nico,
que me ajudaram cada um à sua maneira.*

AGRADECIMENTOS

Esta Tese não teria sido possível ou, ao menos, seria completamente diferente se não contasse com a contribuição de muitos colegas / instituições.

Agradeço inicialmente às opiniões e sugestões bibliográficas de todos os integrantes do Grupo de Pesquisa “*Moinho Jurídico – observatório social do direito*”, da UFPE, que sob a liderança do meu orientador, Prof. Artur Stamford da Silva, fizeram parte desta trajetória. Dentre todos, meu orientador foi de fundamental importância na delimitação da pesquisa de campo e no auxílio bibliográfico e financeiro, e André Carneiro teve uma contribuição especial ao me mostrar que, quando o caos imperava, na verdade eu já possuía uma tese. Da UFPE, ainda devo muito ao colega Danilo Viana, que por várias vezes debateu comigo os pontos centrais da Tese, à própria UFPE, que financiou parte da minha estada em Quito, e aos professores Bruno Galindo e Flávia Santiago, que também contribuíram para a finalização da tese quando da pré-banca.

Agradeço também a todos os professores do Departamento “Derechos y Justicia”, do Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), de Quito, onde pude realizar estágio doutoral e tive todas as condições para desenvolver minha pesquisa de campo. Especificamente, agradeço aos professores Antonio Salamanca Serrano (meu tutor), Zaira Novoa, Natalia Mora, Alex Valle, Gina Chávez e o decano, Marcelo Bonilla. Pelo apoio logístico e cultural, agradeço também a Silvana Tamayo.

No IAEN pude ter acesso a vários documentos que alguns órgãos públicos do Equador me negaram. Por isso é que foram de fundamental importância o Prof. Matthieu Le Quang, que mesmo sem nunca ter visto o meu rosto me deu acesso a todas as votações da Assembleia Nacional no período 2009-2013 e me orientou como eu deveria organizar o banco de dados da pesquisa; o Prof. Alberto Acosta, que além de me fornecer extensa bibliografia para entender o caso Yasuní-ITT, indicou-me para uma série de atores políticos e, na condição de Presidente da Assembleia Constituinte do Equador, deu-me informações valiosíssimas sobre todo o processo constituinte; Nidia Arrobo Rodas, diretora da Fundación Pueblo Indio de Ecuador, que me

recepcionou em sua Fundação e, após me inserir na atmosfera inspiradora do modo de vida dos povos originários, experiência da qual não me esquecerei tão cedo, concedeu-me uma entrevista muito esclarecedora sobre as demandas do movimento indígena.

Agradeço também a todos os que compõem a equipe internacional de pesquisadores da Universidad Nacional de Rosario (Argentina), que sob a liderança do Prof. Carlos Silva, a quem me honrou com o convite para integrar a equipe e me enviou bibliografia essencial, conduzem o Projeto “*Nuevo constitucionalismo latinoamericano: perspectivas del giro decolonial y filosofía de la liberación*”, do qual esta Tese deve bastante.

Agradeço a todos do Tribunal de Justiça de Pernambuco, que me ouviram durante os anos de doutoramento sem cobrarem nada por isso. Especialmente, à juíza titular da 2ª Vara Criminal de Jaboatão dos Guararapes, Renata Machado, que me permitiu gozar de horários flexíveis, mediante compensação, durante o período do curso, o que foi fundamental para cursar as disciplinas, e à Cristiane Dourado, minha colega de gabinete, pela ajuda na confecção dos *abstracts* de todos os artigos que produzi no período, bem como o desta Tese.

Não poderia finalizar sem agradecer aos meus pais e meu irmão, que perdoaram antecipadamente as minhas constantes ausências e me ajudaram a cuidar da minha filha em momentos críticos, bem como à mãe dela, a mulher mais extraordinária do mundo, que me escutou por várias vezes falar sobre este trabalho de doutoramento e, no mais, vem me escutando falar de muitas outras coisas já há uns bons anos. Agradeço também à Camilinha, que não vê a hora de ter o pai de volta e, por razões egoístas, torce para ele terminar um projeto tão longo, e ao velho Nicão, que não reclama de nada, morde a casa inteira e enquanto passeávamos juntos, entre um poste e outro, uma corridinha e outra, permitiu-me rever mentalmente os pressupostos da Tese.

RESUMO

Esta Tese pretende investigar como o sistema de freios e contrapesos, adotado pela constituição dos Estados Unidos, foi modificado no processo da sua recepção na América Latina, de modo que o presidencialismo americano se tornou hiperpresidencialismo latino-americano. Mais especificamente, pretende investigar os conflitos ocorridos no Equador após a instauração do movimento “Novo Constitucionalismo Latino-americano”, que embora tenha mantido o hiperpresidencialismo característico do constitucionalismo anterior, incluiu no desenho constitucional uma série de instituições participativas, bem como organismos de controle da ação governamental, com o fim de equilibrar o exercício do poder. A escolha do Equador se justifica porque, segundo a literatura, ele possui um dos mais fortes sistemas presidenciais da América Latina, bem como é o país da região que mais utiliza mecanismos de democracia direta convocados pelo Presidente da República. Especificamente, analisamos os efeitos do hiperpresidencialismo na relação Executivo-Legislativo, na prática da democracia direta e em uma demanda social concreta, o caso Yasuní-ITT. A conclusão que a Tese chegou foi que as instituições participativas não conseguiram equilibrar o sistema político equatoriano, tendo as decisões do Executivo sido preponderantes em relação às demandas oriundas da participação popular, bem como do próprio Legislativo, e que isto foi proporcionado pelo desenho constitucional hiperpresidencialista. A metodologia utilizada foi o direito constitucional comparado e, como complemento, cálculos estatísticos. A pesquisa de campo envolveu, além da análise de constituições e legislações, bem como de decisões de órgãos públicos, pesquisa documental, votações na Assembleia Nacional e entrevistas informais com atores políticos.

Palavras-chave: Novo constitucionalismo latino-americano. Hiperpresidencialismo. Instituições participativas. Relação Executivo-Legislativo. Democracia direta.

ABSTRACT

This thesis aims to investigate how the system of checks and balances, adopted by the United States Constitution, was modified in the process of its reception in Latin America, so that American presidentialism became Latin American hyperpresidentialism. More specifically, it intends to investigate the conflicts that occurred in Ecuador after the "New Latin American Constitutionalism" movement, which, although maintaining the hyperpresidentialism characteristic of previous constitutionalism, included in the constitutional design a series of participatory institutions, as well as instruments to control government action, in order to balance the exercise of power. The choice of Ecuador is justified because, according to the literature, it has one of the strongest presidential systems in Latin America, as well as is the country of the region that uses most direct democracy mechanisms convened by the President of the Republic. Specifically, we analyze the effects of hyperpresidentialism in the Executive-Legislative relationship, in the practice of direct democracy and in a concrete social demand, the Yasuní-ITT case. The conclusion reached by the thesis was that participatory institutions failed to balance the Ecuadorian political system, and the Executive's decisions prevailed over the demands stemming from popular participation, as well as from the Legislative itself, and that this was produced by the constitutional design of hyperpresidentialism. The methodology used was comparative constitutional law and, as a complement, statistical calculations. The fieldwork involved, in addition to the analysis of constitutions and legislation, as well as the decisions of public agencies, documentary research, polls in the National Assembly and informal interviews with political actors.

Keywords: New Latin American constitutionalism. Hyperpresidentialism. Participatory institutions. Executive-Legislative relationship. Direct democracy.

RESUMEN

Esta tesis pretende investigar cómo el sistema de frenos y contrapesos, adoptado por la constitución de Estados Unidos, fue modificado en el proceso de su recepción en América Latina, de modo que el presidencialismo estadounidense se convirtió en hiperpresidencialismo latinoamericano. Más específicamente, pretende investigar los conflictos ocurridos en Ecuador tras la instauración del movimiento "Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano", que aunque mantuvo el hiperpresidencialismo característico del constitucionalismo anterior, incluyó en el diseño constitucional una serie de instituciones participativas, así como organismos de control de la acción gubernamental, con el fin de equilibrar el ejercicio del poder. La elección de Ecuador se justifica porque, según la literatura, posee uno de los más fuertes sistemas presidenciales de América Latina, así como es el país de la región que más utiliza mecanismos de democracia directa convocados por el Presidente de la República. Específicamente, analizamos los efectos del hiperpresidencialismo en la relación Ejecutivo-Legislativo, en la práctica de la democracia directa y en una demanda social concreta, el caso Yasuní-ITT. La conclusión que la Tesis llegó fue que las instituciones participativas no lograron equilibrar el sistema político ecuatoriano, pues las decisiones del Ejecutivo fueron preponderantes en relación a las demandas oriundas de la participación popular, así como del propio Legislativo, y que esto fue proporcionado por el diseño constitucional hiperpresidencialista. La metodología utilizada fue el derecho constitucional comparado y, como complemento, cálculos estadísticos. La investigación de campo involucró, además del análisis de constituciones y legislaciones, así como de decisiones de órganos públicos, investigación documental, votaciones en la Asamblea Nacional y entrevistas informales con actores políticos.

Palabras clave: Nuevo constitucionalismo latinoamericano. Hiperpresidencialismo. Instituciones participativas. Relación Ejecutivo-Legislativo. Democracia directa.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Comparação da taxa de sucesso legislativo do presidente e do parlamento.....	162
Gráfico 2 – Iniciativa das Leis.....	163
Gráfico 3 – Iniciativa Legislativa (2013-2016).....	171
Gráfico 4 – Interesse envolvido nos MDDs equatorianos.....	189
Gráfico 5 – Participação popular nos MDDs equatorianos (1978-2011).....	194
Gráfico 6 – Média da participação popular nos MDDs latino-americanos separada por países (1978-2011).....	195

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – <i>Status</i> do partido ou coalizão presidencial do presidente no Congresso.....	57
Tabela 2 – Dados sobre os processos constituintes de Bolívia, Equador e Venezuela.....	89
Tabela 3 – Crimes que o Legislativo pode conceder anistia.....	117
Tabela 4 – Possibilidade do Legislativo conhecer desculpas e renúncias do Presidente.....	118
Tabela 5 – Matérias abordadas no discurso anual do Presidente no Parlamento.....	118
Tabela 6 – Procedimento do <i>impeachment</i>	119
Tabela 7 – Órgãos e poderes fiscalizados pelo Legislativo.....	122
Tabela 8 – Da prerrogativa do Legislativo de nomear ou empossar autoridades.....	123
Tabela 9 – Da prerrogativa do Conselho de Participação Cidadã e Controle Social de nomear autoridades.....	123
Tabela 10 – Concorrência de prerrogativas entre o Legislativo e o Conselho de Participação Cidadã e Controle Social.....	125
Tabela 11 – Iniciativa de leis.....	127
Tabela 12 – Iniciativa popular normativa...128	
Tabela 13 – Projetos de lei de matéria econômica qualificados como urgentes.....	130
Tabela 14 – Projetos de lei de iniciativa exclusiva do presidente.....	131
Tabela 15 – Iniciativa exclusiva do presidente na formulação do orçamento...132	

Tabela 16 – Prerrogativa do presidente de convocar consultas populares.....	132
Tabela 17 – Tipos de veto que podem ser utilizados pelo presidente.....	133
Tabela 18 – Prerrogativa do presidente de dissolver a Assembleia Nacional.....	138
Tabela 19 – Votações no período 2009-2012.....	153
Tabela 20 – Votações no período 2013-2016.....	164
Tabela 21 – Comparação entre os MDDs nas constituições equatorianas de 1978, 1998 e 2008.....	181
Tabela 22 – Eventos de democracia direta ocorridos no Equador no período 1978-2011 separados pelo interesse envolvido.....	186
Tabela 23 – Mecanismos de Democracia Direta de interesse da sociedade civil.....	191

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
2 DO PRESIDENCIALISMO AMERICANO AO HIPERPRESIDENCIALISMO LATINO-AMERICANO.....	24
2.1 A filosofia constitucionalista: proteção dos indivíduos e limitação do Estado.....	24
2.2 A democracia representativa no contexto do constitucionalismo elitista.....	38
2.3 Características do presidencialismo americano.....	49
2.4 A paralisia como principal problema do sistema de freios e contrapesos...	52
2.5 A predominância do constitucionalismo conservador na história constitucional equatoriana.....	61
2.6 Características do desenho constitucional hiperpresidencialista.....	68
3 NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: ENTRE A “DEMOCRATIZAÇÃO DA DEMOCRACIA” E O HIPERPRESIDENCIALISMO.....	75
3.1 O Novo Constitucionalismo Latino-Americano entre os constitucionalismos radical e conservador.....	75
3.2 Linhas gerais do constitucionalismo radical.....	79
3.3 Características do Novo Constitucionalismo Latino-Americano.....	85
3.3.1 <i>Primeira característica: necessidade.....</i>	<i>85</i>
3.3.2 <i>Segunda característica: ativação do poder constituinte ante qualquer mudança constitucional.....</i>	<i>88</i>
3.3.3 <i>Terceira característica: limitação do poder constituído, não do poder constituinte.....</i>	<i>92</i>
3.3.4 <i>Quarta característica: constitucionalização da participação popular.....</i>	<i>94</i>
3.3.5 <i>Quinta característica: extensão das constituições.....</i>	<i>103</i>
3.3.6 <i>Sexta característica: originalidade.....</i>	<i>104</i>

3.3.7 Diferenças entre o NCLA e o neoconstitucionalismo.....	105
3.4 Revolución Ciudadana: problemas da “democratização da democracia” via hiperpresidencialismo.....	109
3.5 O enfraquecimento institucional do Poder Legislativo equatoriano.....	115
3.6 O hiperpresidencialismo na constituição equatoriana de 2008.....	129
 4 OS EFEITOS DO HIPERPRESIDENCIALISMO NA DINÂMICA LEGISLATIVA: DA DESTITUIÇÃO DE DEPUTADOS OPOSICIONISTAS AO PREDOMÍNIO DO PARTIDO OFICIALISTA.....	 139
4.1 O episódio da destituição dos deputados equatorianos como exemplo da “pugna de poderes” equatoriana.....	139
4.2 O controle da “pugna de poderes” a partir de 2007.....	151
 5 CAPÍTULO IV – OS EFEITOS DO HIPERPRESIDENCIALISMO NOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA EQUATORIANOS (1978-2011).....	 172
5.1 Hipótese de trabalho e metodologia de abordagem.....	172
5.2 Mecanismos de democracia direta: conceito e tipologia.....	175
5.3 As vantagens da democracia direta e o aumento da sua previsão no constitucionalismo equatoriano.....	178
5.4 As críticas à democracia direta e a análise de quais se aplicam ao Equador.....	183
 6 OS EFEITOS DO HIPERPRESIDENCIALISMO EM UMA DEMANDA SOCIAL CONCRETA: REFLEXÕES SOBRE O CASO YASUNÍ-ITT.....	 196
 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	 207
 REFERÊNCIAS.....	 212

1 INTRODUÇÃO

A partir do final da década de 1990, após 20 anos de governos neoliberais, a América Latina passou por um processo de ascensão de líderes de esquerda que, ainda que com suas especificidades¹, propunham o retorno do Estado à administração da sociedade. Dentre todos, destacaram-se Hugo Chávez (Venezuela), Rafael Correa (Equador), Evo Morales (Bolívia), Lula da Silva (Brasil), Nestor Kirchner (Argentina), Fernando Lugo (Paraguai) e Pepe Mujica (Uruguai). Esta “virada à esquerda” envolveu a criação e/ou o fortalecimento de uma série de instituições participativas, bem como o remodelamento de outras tantas instituições políticas, em especial as ligadas ao Executivo e ao Legislativo, processo que teve como destaque o movimento denominado *Novo constitucionalismo latino-americano*, doravante NCLA.

Apesar de haver certa discussão doutrinária, esta Tese defende que o NCLA é representado pelas constituições da Venezuela (1999), do Equador (2008) e da Bolívia (2009)². Existem vários aspectos destas constituições que podem ser estudados e inúmeras são as perspectivas teórico-metodológicas que de fato são utilizadas, que vão desde tradicionais estudos normativos, passam por pesquisas empíricas quantitativas e chegam até a abordagens pós-coloniais e indigenistas.

Nesta Tese pretendemos investigar o desenho constitucional oriundo da distribuição de poderes que, surgido com o movimento constitucionalista e adotado pela primeira vez pela constituição dos Estados Unidos, foi fundamentalmente modificado quando da sua recepção na América Latina, de

¹ Cf. PEREIRA DA SILVA, Fabricio. **Vitórias na Crise**. Trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas. Rio de Janeiro, Ponteio, 2011.

² Para Pedro Brandão, só Equador e Bolívia participam do NCLA; Viciano e Dalmau consideram que, além de Equador e Bolívia, também Venezuela e Colômbia estariam envolvidas; por fim, Bercovici defende que o “novo constitucionalismo latino-americano” faz parte de um movimento muito mais global, que é o das “constituições transformadoras” e que envolveria outros países da região, como o Brasil (1988), mas também europeus, como Portugal (1976) e Espanha (1978), e até a Índia (1949) e a África do Sul (1996). Cf. BRANDÃO, Pedro. **O novo constitucionalismo pluralista latino-americano**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2015, p. 43; VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Ruben. Fundamentos teóricos y prácticos del nuevo constitucionalismo latinoamericano. In: **Gaceta Constitucional**, n. 48, Lima, enero de 2011, p. 318; BERCOVICI, Gilberto. A constituição brasileira de 1988, as “constituições transformadoras” e o “novo constitucionalismo latino-americano”. In: SANTOS, Gustavo Ferreira; STRECK, Lênio Luiz; LABANCA, Marcelo. **Direitos e democracia no novo constitucionalismo latino-americano**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016, pp. 3-4.

modo que o presidencialismo americano se tornou hiperpresidencialismo latino-americano, fenômeno que não foi modificado pelo NCLA; pelo contrário, em alguns aspectos foi ampliado por ele. Como perspectiva geral, desenhos hiperpresidencialistas indicam que os Presidentes da República possuem prerrogativas institucionais superiores às conferidas originariamente ao Presidente dos Estados Unidos e, mais especificamente, aos correlatos Poderes Legislativo e Judiciário do próprio país onde se encontram.

Apesar de existir uma série de teorias políticas que procuram explicar o objeto desta Tese, de que são exemplos a teoria da “preponderância presidencial”³ ou da “democracia delegativa”⁴, preferimos trabalhar com a categoria do hiperpresidencialismo porque ela é mais adequada para comparar desenhos constitucionais de forma independente a uma série de outras variáveis encontradas na América Latina, como o caudilhismo, o clientelismo, a debilidade dos partidos, a instabilidade econômica etc., fatores que certamente fazem parte da explicação da concentração do poder presidencial latino-americano, mas que suas ausências não comprometem um trabalho de direito constitucional comparado, principalmente a contar que a análise de tantas variáveis demandariam estudos interdisciplinares realizados por vários profissionais, tarefa impossível de se realizar em um doutoramento.

Ao lado do hiperpresidencialismo, porém, o desenho constitucional do NCLA também se caracterizou pela ampliação das instituições participativas, em especial dos Mecanismos de Democracia Direta (MDDs), que podem ser definidos como a possibilidade institucional do povo decidir políticas ou modificar a constituição diretamente, sem o auxílio da representação política, razão pela qual alguns teóricos do NCLA sustentam que este movimento, ao dar mais poderes aos cidadãos e, assim, contribuir para a legitimidade democrática da ação governamental, constituiria uma nova teoria da constituição⁵. Ocorre que se, como defendem alguns autores, é possível haver união entre o povo e o presidente, funcionando este último como veículo

³ LAMBERT, Jaques. **América Latina**: estructuras sociales e instituciones políticas. Barcelona: Ariel, 1973.

⁴ O'DONNELL, Guillermo. ¿Democracia delegativa? In: **Cuadernos del CLAEH**, n. 61, 1992.

⁵ VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Ruben. Fundamentos teóricos y prácticos del nuevo constitucionalismo latinoamericano. In: **Gaceta Constitucional**, n. 48, Lima, enero de 2011, p. 310.

institucional que em momentos históricos específicos condensa hegemonicamente as vontades da cidadania⁶, várias pesquisas empíricas demonstram que é mais comum que *players* políticos busquem todos os meios de acumular vantagens para si⁷ e utilizem o povo como mais um dos muitos instrumentos disponíveis para construir a referida hegemonia, podendo desconsiderá-lo caso assim lhes seja vantajoso.

Deste modo, considerando que a constituição é um documento dividido em duas partes, sendo uma dedicada ao estabelecimento de um rol de direitos fundamentais (parte dogmática) e outra dedicada à distribuição do exercício do poder (parte orgânica), o ponto central da Tese será apresentar os desenhos constitucionais hiperpresidencialista (parte orgânica) e de participação cidadã (parte dogmática) adotados pelo NCLA e, após, demonstrar que conflitos entre estas duas estruturas tendem a ser vencidos por *players* políticos mais profissionais, detentores de mais experiência e que estão respaldados por um aparato institucional consolidado, o que conduz à hipótese de que, em desenhos constitucionais hiperpresidenciais, o presidente tende a se sobrepor às demandas cidadãos quando estas não estão integradas à agenda presidencial, bem como à representação política, posto que detém um conjunto de poderes institucionais superior ao do parlamento.

A hipótese aqui defendida, entretanto, contradiz o que grande parte dos juristas sustentam sobre o NCLA. Depois de realizarmos um extenso inventário, percebemos que existem três grandes teses divulgadas pelos “defensores” do NCLA, quais sejam, i) não há hiperpresidencialismo no NCLA (inclusive, alguns juristas, como veremos à frente, evitam esta terminologia e utilizam em seu lugar a locução “presidencialismo reforçado”); ii) as partes “dogmática” e “orgânica” da constituição são autônomas e o desenho de uma não interfere na aplicação / efetivação da outra; e iii) instituições participativas equilibram o exercício do poder em um “presidencialismo reforçado”.

Quanto à afirmação n. i), uma análise de direito constitucional comparado seria suficiente para testá-la. Por esta razão, a primeira tarefa da

⁶ Cf. LACLAU, Ernesto. **A razão populista**. São Paulo: Três Estrelas, 2013.

⁷ Para uma compilação desta literatura, cf. BARREDA DÍAZ, M.; RUIZ RODRÍGUEZ, M. Modos de representación en los distritos: ¿diputados al servicio de los partidos o de los electores? Los casos de Chile y Bolivia. **Perfiles latinoamericanos**, v. 25, n. 50, 2017, p. 155-177.

Tese foi analisar o desenho da organização dos poderes de três constituições equatorianas (1978, 1998 e 2008). Durante este percurso percebemos que, em primeiro lugar, o Legislativo e o Judiciário perderam uma série de prerrogativas para o Executivo, e, em segundo lugar, quanto às que já tinham sido perdidas, estas foram, de forma geral, mantidas pelo NCLA. Assim é que, embora tenhamos concluído que a afirmação n. i) é falsa, mas, por outro lado, considerando que o hiperpresidencialismo não foi “inventado” pelo NCLA, tivemos que pesquisar de que maneira a recepção do presidencialismo americano gerou um hiperpresidencialismo latino-americano. Os resultados desta investigação produziram os argumentos contidos no capítulo 2, onde compilamos uma série de textos de juristas, estadistas e homens públicos latino-americanos que defendiam que as condições específicas da América Latina exigiam certa centralização do poder.

Quanto às afirmações ii) e iii), embora a afirmação ii) fosse possível de ser refutada com a leitura de juristas clássicos dedicados à teoria da constituição, campo onde é “senso comum” a tese de que as normas constitucionais não são mônadas fechadas em si mesmas, a confirmação ou refutação de tais argumentos necessitariam da realização de pesquisa empírica.

Esta constatação, entretanto, não reduziu os problemas da Tese, pois a partir de então tivemos que pensar em critérios para a escolha do país onde realizaríamos a pesquisa de campo: Venezuela, Equador ou Bolívia. Embora naquele momento os critérios ainda não estivessem claros, um meta-critério se impôs – a literatura especializada era quem deveria estabelecer para onde iríamos. Assim foi que, revendo os fichamentos dos artigos de Roberto Pastor Viciano e Martínez Dalmau (os dois autores mais importantes para a formação do movimento NCLA, como aprofundaremos mais à frente), em uma entrevista para uma revista acadêmica Dalmau mencionou que a constituição mais representativa do NCLA era a do Equador; inclusive, sustenta este autor, ela deveria ser estudada como paradigma do constitucionalismo do futuro⁸. Somado a isso, percebemos que vasta literatura aponta que o Equador é,

⁸MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. Qué es el nuevo constitucionalismo latinoamericano? In: **Gaceta Constitucional**, n. 52, Lima, p. 308.

juntamente com a Venezuela, o sistema presidencial mais forte da América Latina⁹. Por outro lado, ele é o segundo país latino-americano que mais utiliza MDDs na região, perdendo apenas para o Uruguai.

Para os fins da presente justificativa, explicar as diferenças entre a forma de convocação de MDDs no Equador e no Uruguai é fundamental, apesar do Uruguai não ser objeto desta Tese. Considerando que MDDs podem ser convocados de três formas, quais sejam, por obrigação constitucional, pelos poderes públicos (*top-down*) e pelos cidadãos (*citizen-initiated*)¹⁰, enquanto o Uruguai é o país que mais convoca MDDs pela iniciativa dos cidadãos, o Equador é o que mais convoca por iniciativa do Presidente; inclusive, entre 1978 e 2017 (período temporal da pesquisa) nunca houve no Equador um único MDD que tivesse sido convocado pelos cidadãos no plano nacional. Deste modo, considerando que uma das características dos desenhos hiperpresidencialistas é a possibilidade do Presidente convocar MDDs e considerando também que nunca houve MDD convocado pela cidadania, o Equador seria o melhor país para testar as afirmações ii) e iii), bem como, o que se mostrou posteriormente o ponto central da Tese, para entender de que forma o hiperpresidencialismo pode se valer do povo para se fortalecer ainda mais.

Ainda sobre a justificativa, é preciso registrar que o período pesquisado está inserido na chamada “terceira onda de democratização”¹¹, onde vários países saíram de regimes militares, ditaduras unipessoais, governos de partido único, além de outras institucionalidades de viés autoritário ou ditatorial, e aos poucos foram se liberalizando e/ou se democratizando. Esse movimento, que foi mundial e começou com a Revolução dos Cravos (1974), em Portugal, atingiu a América Latina, inclusive o Equador, cujo regime militar permaneceu no poder entre 1972 e 1976. Nesse período, o Equador promulgou três constituições que regularam de forma distinta tanto os MDDs quanto a relação Executivo-Legislativo – são as constituições de 1978, 1998 e 2008.

⁹ Por todos, cf. BASABE-SERRANO, Santiago. Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina. **Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, n. 157, enero-marzo, 2017, p. 11.

¹⁰ ALTMAN, David. Democracia directa en el continente latinoamericano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? **Política y gobierno**, vol. XII, núm. 2, 2005, p. 213.

¹¹ HUNTINGTON, Samuel. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Editora Ática, 1994.

Consideramos que tal institucionalidade pode produzir indicadores do nível de democratização gerado durante o período pesquisado.

De fato, como regras de tomada de decisão são, juntamente com as regras eleitorais, a dimensão do desenho que os especialistas em regimes presidencialistas têm utilizado para explicar a forma através da qual esses regimes funcionam¹², fazendo parte também dos critérios escolhidos pelos índices que avaliam a qualidade dos regimes políticos¹³, a eficiência da análise promovida pelo direito constitucional comparado não pode ser desprezada. Como Weber chamou a atenção, a legalidade é um dos pilares fundamentais do Estado Moderno¹⁴ e, após a constitucionalização do direito¹⁵, para a ação governamental ser considerada legítima passou a ser necessário que ela estivesse em consonância com os ditames legais, mas também, e com mais força, com os constitucionais. Esta é a razão pela qual a transgressão de normas constitucionais pode gerar grandes custos políticos, em especial em regimes democráticos, mas também nos autoritários e/ou ditatoriais¹⁶. Também é por isso que a própria oposição busca a todo momento limitar institucionalmente as ações do governo para impor custos políticos no caso da transgressão dos limites¹⁷.

Por outro lado, apesar do consenso em torno do pressuposto de que as instituições políticas estruturam os processos políticos e sociais, é preciso atentar para o fato, defendido nesta Tese, de que a capacidade das instituições modelarem a vida política e social deve ser considerada mais como uma

¹² Cf. SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John. **President and Assemblies**: constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

¹³ Cf. LIJPHART, Arend. **Patterns of democracy**: government forms and performance in thirty-six countries. New Haven: Yale University Press, 1999; POWELL, G. Bingham Jr. **Elections as instruments of democracy**: majoritarian and proportional visions. New Haven: Yale University Press, 2000; TSEBELIS, George. **Veto players**: how political institutions work. Princeton: Princeton University Press, 2002.

¹⁴ WEBER, Max. **Economy and Society**. Berkeley: University of California Press, 1978, pp. 217 e ss.

¹⁵ BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito (O Triunfo Tardio do Direito Constitucional no Brasil). **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 11, p. 21-65 out.-dez. 2005.

¹⁶ Cf., nesse sentido, PEREIRA, Anthony. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

¹⁷ NEGRETTO, Gabriel. **La política del cambio constitucional en América Latina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015, p. 17.

variável do que uma constante¹⁸. É por isso que para potencializar as descobertas oriundas do direito constitucional comparado combinamos o seu uso com o emprego de cálculos estatísticos que possam medir com mais detalhes a ação governamental e, assim, pudemos extrair da análise constitucional o que ela tem de melhor, que é a comparação institucional de extensos períodos históricos, como faremos nesta Tese.

A Tese está dividida em cinco capítulos.

No capítulo 2, o objetivo será explicar a recepção do presidencialismo norte-americano na América Latina, que resultou em um hiperpresidencialismo. A estratégia será situar o presidencialismo dentro do movimento constitucionalista e, para tanto, mostrar como este movimento surgiu por razões parecidas, mas não necessariamente iguais, na França e nos Estados Unidos. Na França destacaremos a crítica dos contratualistas ao Antigo Regime, bem como a proteção e a consagração do indivíduo em cartas de direitos; já nos Estados Unidos a ênfase recairá na formulação pragmática da separação dos poderes. Partindo do pressuposto de que o governo constitucional é um governo limitado, o objetivo da abordagem será explicitar as duas formas básicas escolhidas para estabelecer tal limitação: a eleição de um rol de direitos fundamentais e a distribuição do exercício do poder.

Na reconstrução deste percurso, entretanto, não poderá ser olvidado que os fundamentos do governo limitado não surgiram sem debates ou escolhas políticas, contexto que pode ser apreendido na disputa que ocorreu nos Estados Unidos entre o constitucionalismo liberal e o popular. A ideia é mostrar que enquanto o constitucionalismo liberal se preocupava com a contenção da massa, influenciados por uma “demofobia”, e este era o mote da limitação do poder, o constitucionalismo popular se preocupava com a legitimidade das decisões políticas no momento em que se afastava representantes e representados, porque isso impedia que o povo tomasse decisões políticas.

Esta reconstrução crítica é necessária para entender como se deu a recepção do constitucionalismo “original” na América Latina, que à época

¹⁸ Nesse sentido, LEVITSKY, Steven; MURILLO, María Victoria. Variation in institutional strength. **Annual Review of Political Science**, n. 12, 2009, pp. 115-133.

possuía ao menos três tendências ideológicas – o constitucionalismo conservador, o liberal e o radical –, com a predominância do primeiro, que defendia a ideia de que o sistema de freios e contrapesos gerava imobilismo no Executivo e, portanto, paralisia em todo o sistema político, além de não ser competente para conter a anarquia de povos que não possuíam condições de gozar das mesmas liberdades que as “nações civilizadas”, razões pelas quais a América Latina deveria adotar desenhos constitucionais centralizados na figura do presidente da República.

Ficará claro, porém, que este capítulo, diferentemente da pesquisa realizada por Gargarella¹⁹, não tem pretensão exaustiva, tendo por objetivo mostrar, através de discursos de estadistas e trabalhos de acadêmicos, escolhidos exclusivamente em função do seu caráter paradigmático, as razões que levaram a América Latina a defender a concentração do poder do Estado no Executivo, o que resultou na criação de um “sistema de freios e contrapesos” desequilibrado, onde o Executivo passou a ter muito mais prerrogativas que os outros ramos do poder. É este desenho constitucional inovador que denominamos de hiperpresidencialismo e que, por razões analíticas, atribuiremos 8 características institucionais.

No capítulo III, o objetivo será entender o contexto e as características centrais do NCLA para sustentar que, a despeito do discurso do NCLA se vincular aos postulados do constitucionalismo radical, a constituição equatoriana de 2008 não teria superado ou se diferenciado da tendência histórica do constitucionalismo latino-americano, que é a sempre crescente concentração de poder presidencial, interpretação que defenderemos no capítulo 2. Para demonstrar esta perspectiva, neste capítulo 3 realizaremos uma análise comparada entre os poderes presidenciais anteriores ao NCLA (1978 e 1998) e o desenho institucional proveniente da “Revolução Cidadã” (2008); argumentaremos que, para resolver o problema da “pugna de poderes”, foram retiradas do Legislativo uma série de prerrogativas tradicionalmente atribuídas a ele pelo constitucionalismo ocidental e transferidas ao Executivo e ao Conselho de Participação Cidadã e Controle Social, o que teve por

¹⁹ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución**: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz Editorial, 2014.

consequência a dificuldade do Legislativo de exercer o seu papel constitucional, que é a criação das leis e o controle e fiscalização do Executivo.

No capítulo 4, o objetivo será analisar os efeitos políticos do hiperpresidencialismo na dinâmica legislativa do período 2009-2017, que foi o momento áureo do NCLA, denominado no Equador de “Revolução Cidadã” e que coincidiu com os dois mandatos do presidente Rafael Correa. Argumentaremos que o desenho constitucional favorável ao Executivo e que fragilizou o Legislativo, somado à alta popularidade do Presidente, propiciou um alto domínio do partido oficialista (Alianza PAIS), a ponto deste período contradizer todas as métricas equatorianas da relação Executivo-Legislativo pós-1978. De fato, se até o governo de Rafael Correa apenas dois presidentes – Roldós e Borja – haviam, ainda que apenas no primeiro biênio, conquistado maioria legislativa²⁰, Rafael Correa conseguiu maioria absoluta na Assembleia Constituinte (61,5%), maioria relativa no primeiro mandato (2009-2013) (47,6%) e maioria qualificada, apta inclusive a aprovar emendas constitucionais, no último mandato (2013-2017) (72,9%).

O capítulo 5 terá como objetivo analisar os efeitos políticos do hiperpresidencialismo na utilização dos Mecanismos de Democracia Direta (MDDs) ocorridos no Equador no período de 1978-2011, com o fim de verificar se eles promoveram a concentração do poder, a sua dispersão ou um pouco de cada uma. Os dados foram colhidos dos 9 eventos de democracia direta ocorridos neste país, onde foram discutidos 52 temas. A hipótese é que a “Revolução Cidadã” promoveu a dispersão do poder de forma parcial, pois embora tenha inserido nos processos políticos públicos uma série de grupos sociais que, até então, estavam ocultos e sem poder decisório, em razão da concentração de poder por parte do Executivo, os grupos não tiveram autonomia para ampliar a agenda política proposta pelo presidente, isto é, embora os grupos tenham sido importantes na aprovação dos temas propostos pelo presidente e os temas tenham sido, em sua maioria, relativos aos “interesses da sociedade civil”, não houve um canal institucional que

²⁰ SÁNCHEZ, John Antón; MOYA, Nattaly Soria. Los poderes del Estado ecuatoriano en pugna. In: ECHAVARRÍA, Ricardo Restrepo (ed.). **Pugna de poderes, crisis orgánica e independencia judicial**. Quito: Editorial IAEN, 2014, p. 28.

possibilitasse aos grupos a ampliação dos temas que seriam objeto de decisões políticas.

Por fim, no capítulo 6 analisaremos o caso Yasuní-ITT, que foi uma demanda dos movimentos indígenas que exigia a não exploração da Reserva Nacional Yasuní, que possui uma das maiores biodiversidades do planeta, além de ser o espaço onde vivem povos indígenas em isolamento voluntário. A análise dos conflitos em torno desta reserva nos levará a perceber concretamente porque, no conflito entre os mecanismos de participação popular e a estrutura hiperpresidencialista, esta última tende a prevalecer.

Nas considerações finais, retomar-se-ão as perspectivas desenvolvidas na Tese, inclusive com advertências sobre as limitações desta investigação, seja em relação ao próprio Equador, seja, principalmente, em relação a outros países com contextos constitucionais diferentes. Isto porque, diferentemente da pesquisa desenvolvida por Negretto²¹, que elaborou uma teoria para explicar a origem da mudança constitucional na América Latina, esta Tese, mais modestamente, pretende elaborar uma explicação *inicial* não para a origem, mas para os efeitos da mudança constitucional, e, de forma mais específica, concentrada na experiência constitucional equatoriana, que embora possa funcionar como paradigma interpretativo para outras realidades constitucionais deve ser encarada como uma experiência limitada histórica e geograficamente.

²¹ NEGRETTO, Gabriel. **La política del cambio constitucional en América Latina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015.

2 DO PRESIDENCIALISMO AMERICANO AO HIPERPRESIDENCIALISMO LATINO-AMERICANO

Sumário: 2.1. A filosofia constitucionalista: proteção dos indivíduos e limitação do Estado; 2.2 A democracia representativa no contexto do constitucionalismo elitista; 2.3. Características do presidencialismo americano; 2.4. A paralisia como principal problema do sistema de freios e contrapesos; 2.5. A predominância do constitucionalismo conservador na história constitucional equatoriana; 2.6. Características do desenho constitucional hiperpresidencialista.

2.1 A filosofia constitucionalista: proteção dos indivíduos e limitação do Estado

Busca-se, neste capítulo, explicar a recepção do presidencialismo norte-americano na América Latina, que resultou em um hiperpresidencialismo.

A estratégia será situar o presidencialismo dentro do movimento constitucionalista e, para tanto, mostrar como este movimento surgiu por razões parecidas, mas não necessariamente iguais, na França e nos Estados Unidos. Na França destacaremos a crítica dos contratualistas ao Antigo Regime, bem como a proteção e a consagração do indivíduo em cartas de direitos; já nos Estados Unidos a ênfase recairá na formulação pragmática da separação dos poderes. Partindo do pressuposto de que o governo constitucional é um governo limitado, o objetivo da abordagem será explicitar as duas formas básicas escolhidas para estabelecer tal limitação: a eleição de um rol de direitos fundamentais e a distribuição do exercício do poder.

Na reconstrução deste percurso, entretanto, não poderá ser olvidado que os fundamentos do governo limitado não surgiram sem debates ou escolhas políticas, contexto que pode ser apreendido na disputa que ocorreu nos Estados Unidos entre o constitucionalismo liberal e o popular. A ideia é mostrar que enquanto o constitucionalismo liberal se preocupava com a contenção da massa, influenciados por uma “demofobia”, e este era o mote da limitação do poder (de que são exemplos os freios e contrapesos, o controle de constitucionalidade, a extensão do mandato dos representantes parlamentares e a atribuição das decisões mais importantes para as instâncias com menos incursão da massa, como o Senado, o Executivo e o Judiciário), o

constitucionalismo popular se preocupava com a legitimidade das decisões políticas no momento em que se afastava representantes e representados, porque isso impedia que o povo tomasse decisões políticas.

Esta reconstrução crítica é necessária para entender como se deu a recepção do constitucionalismo “original” na América Latina, que possui ao menos três tendências ideológicas: o constitucionalismo conservador, o radical e o liberal. Nesse tema, mostraremos que as constituições latino-americanas e, especialmente, as equatorianas apresentaram uma mistura entre liberalismo (ênfase nos direitos) e conservadorismo (ênfase na concentração do poder presidencial), com predominância deste último²², deixando à margem o constitucionalismo radical, que só viria a ser discursivamente posto em evidência com o *Novo constitucionalismo latino-americano* (NCLA), objeto do capítulo 2.

Pois bem. A ideologia do Estado de Direito é constituída por um corpo jurídico específico, conhecido como “direitos de primeira geração” e que correspondem ao início do movimento constitucionalista ocidental. Tais direitos têm por titular o indivíduo e possuem duas características peculiares: por um lado, limitam e controlam o abuso do poder estatal e, por outro, estabelecem um rol de “direitos fundamentais” que devem ser os *topoi* regentes do Estado²³. Os marcos jurídicos dessa “primeira geração de direitos” são dois: a *Constituição Americana*, de 1787, e a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 1789, da França.

²² Nesse sentido, cf. GARGARELLA, Roberto. El periodo fundacional del constitucionalismo sudamericano (1810-1860). **Desarrollo económico** – Revista de Ciencias Sociales (Buenos Aires), vol. 43, n. 170 (jul.-Sep, 2003, p. 306).

²³ Luis Roberto Barroso afirma que “em um Estado constitucional existem três ordens de limitação do poder. Em primeiro lugar, as limitações *materiais*: há valores básicos e direitos fundamentais que hão de ser sempre preservados, como a dignidade da pessoa humana, a justiça, a solidariedade e os direitos à liberdade de religião, de expressão, de associação. Em segundo lugar, há uma específica estrutura orgânica *exigível*: as funções de legislar, administrar e julgar devem ser atribuídas a órgãos distintos e independentes, mas que, ao mesmo tempo, se controlem reciprocamente (*checks and balances*). Por fim, há as limitações *processuais*: os órgãos do poder devem agir não apenas com fundamento na lei, mas também observando o devido processo legal, que congrega regras tanto de caráter procedimental (contraditório, ampla defesa, inviolabilidade de domicílio, vedação de provas obtidas por meios ilícitos) como de natureza substantiva (racionalidade, razoabilidade-proporcionalidade, inteligibilidade). Na maior parte dos Estados ocidentais instituíram-se, ainda, mecanismos de controle de constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”. In: BARROSO, Luis Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, pp. 29-30.

Neste momento, no entanto, mais importante que os “marcos jurídicos” são os “marcos filosóficos”. Estes são oriundos da tradição iluminista, mais especificamente de um grupo de filósofos europeus conhecidos como *contratualistas*, apesar de que os americanos também tiveram um papel fundamental na sua configuração, como veremos em breve. Em linhas gerais, os *contratualistas* defendiam que os direitos humanos eram naturais (inerentes aos seres humanos), iguais (os mesmos para todo mundo) e universais (aplicáveis por toda parte)²⁴. No que toca propriamente à *Declaração Francesa*, algumas teorias se destacavam, dentre elas, a de Rousseau, a de Locke e a de Montesquieu. Estes autores são representativos da ideologia do período anterior à Revolução Francesa e suas ideias podem ser identificadas em muitas passagens da *Declaração*.

A grande questão que preocupava os contratualistas era a legitimidade do governo civil em um momento em que, de um lado, não se pensava mais a política em termos teológicos e, de outro, não era possível identificar a lei na vontade do rei²⁵. Então, eles se perguntavam o que legitimaria a passagem do estado de natureza para o estado civil. Para eles, a resposta era simples: haveria uma espécie de *contrato social* entre os súditos e o soberano, onde aqueles deveriam abdicar de parte da liberdade anterior em troca da segurança do grupo e escolher qual o soberano iria representá-los²⁶. Em *O contrato social*, Rousseau advoga uma tese desse tipo. Para ele, o estado civil deveria achar uma “forma de sociedade” que “defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada sócio, e pela qual, unindo-se cada um a todos, não obedeça todavia senão a si mesmo e fique tão livre como antes”²⁷.

²⁴ HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos**: uma história. Trad. Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2009, p. 19.

²⁵ RUBY, Christian. **Introdução à filosofia política**. Trad. Maria Leonor F. R. Loureiro. São Paulo: Ed. Unesp, 1998, p. 77.

²⁶ A tese do contrato social está presente nos contratualistas mais destacados. Por todos, cf. ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Do contrato social**. Trad. Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2005, p. 31 (cap. VI); HOBBS, Thomas. **Leviatã** ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 2 ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979, p. 103 (cap. XVII); MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2005, p. 21 (cap. 1º, III); LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. Trad. Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2011, p. 61 (§ 87); BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. Trad. Lucia Guidicini e Alessandro Berti Contessa. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 41 (cap. I).

²⁷ ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Do contrato social**. Trad. Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2005, p. 31.

Mas ainda persiste a indagação de quem legitimaria essa “forma de sociedade”. Rousseau defende que seria a “vontade geral” – uma diretiva suprema, constituinte do contrato social, segundo a qual o corpo político seria formado por cada membro, como parte indivisível do todo²⁸. Só a vontade geral poderia dirigir as forças do Estado segundo os fins da sua instituição. Mas, ao contrário do que possa parecer, a vontade geral não se tratava de uma mera soma aritmética de interesses particulares, na verdade ela seria formada pelos pontos comuns das vontades individuais²⁹. Assim, embora seja possível a existência de interesses particulares remanescentes que separem os homens, a fundação da sociedade só poderia ser concretizada pela harmonia dos interesses³⁰. A vontade geral, pois, seria o resultado da identificação de certos interesses comuns e quem detivesse o poder apenas representaria esta vontade. É por isso que a soberania, para Rousseau, nunca poderia ser alienada: seria como alienar a vontade geral, ato que careceria de legitimidade³¹. O máximo que se poderia fazer era transmitir o poder, e não a vontade.

É importante notar que o argumento não é nem teológico nem monárquico, isto é, a legitimidade não é mais buscada nem na autoridade da Igreja nem na figura do rei. Isto porque os contratualistas professavam ideais predominantemente democráticos, embora não necessariamente com este nome.

Mesmo assim, embora haja uma evolução com a recusa de argumentos de autoridade, seja de ordem religiosa ou monárquica, pode-se dizer que os argumentos dos contratualistas não deixam de ser problemáticos, pois é muito difícil identificar as “cláusulas” desse contrato, o conteúdo desta “vontade geral” e, principalmente, quem são esses indivíduos³²; e não deixa de ser precária a

²⁸ Idem, p. 32.

²⁹ “Há comumente grande diferença entre a vontade de todos e a vontade geral; esta só fita o interesse comum; aquela só vê o interesse, e não é mais do que uma soma de vontades particulares; porém quando tira dessas vontades as mais e as menos, que mutuamente se destroem, resta por soma das diferenças a vontade geral”. In: ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Do contrato social**, op. cit., p. 41.

³⁰ Idem, p. 39.

³¹ Idem, p. 39.

³² Marx, em texto de 1859, já questionava as bases desta teorização: “Como os indivíduos produzem em sociedade, a produção de indivíduos socialmente determinada é, naturalmente, o ponto de partida. O caçador ou pescador particular e isolado, pelo qual começam Smith e Ricardo, pertence às triviais imaginações do século 18. São robinsonadas que não expressam,

posição de Durkheim segundo a qual não importa que o contrato social não tenha sido realmente feito, pois a sua consecução é admitida tacitamente³³.

Quem admite tacitamente? Esta seria uma pergunta crucial a ser realizada e os contratualistas certamente a fizeram. Para eles era a “razão” que dava legitimidade ao “contrato social” e foi ela a responsável pela saída dos homens do estado de natureza para o estado civil. A “razão” não admitia que os homens vivessem matando uns aos outros, arriscando a sua liberdade, e mais, a própria sobrevivência da espécie. Assim, o “estado civil” seria uma espécie de “salvação racional” dos homens³⁴.

Porém, como adverte Rousseau, embora o homem tenha nascido livre, por todo o mundo moderno ele se encontra agrilhado³⁵. Não se quer aqui discutir o problema da liberdade inicial, isto é, se ela seria um dado empírico ou meramente conceitual³⁶. O importante é saber que foi amparado nesta passagem que o artigo primeiro da *Declaração* afirmou que “Os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos”³⁷. A influência de Rousseau é notória e é sob a perspectiva dessa filosofia que os outros artigos da *Declaração* podem ser entendidos. Por exemplo, o segundo artigo, que estabelece que “O objetivo de toda associação política é a preservação dos

de nenhum modo, como se afigura aos historiadores da civilização, uma simples reação contra um refinamento excessivo e o retorno a uma vida primitiva mal compreendida. Do mesmo modo, *O contrato social*, de Rousseau, que relaciona e liga indivíduos independentes por natureza, tampouco repousa sobre semelhante naturalismo. Essa é a aparência, e a aparência estética somente, das pequenas e grandes robinsonadas”. In: MARX, Karl. Introdução. In: **Contribuição à crítica da economia política**. Trad. Florestan Fernandes. São Paulo: Expressão Popular, 2008, pp. 237-238.

³³ DURKHEIM, Émile. “O contrato social” e a constituição do corpo político. Trad. Raquel Seixas de Almeida Prado. In: QUIRINO, Célia Galvão; SADEK, Maria Tereza. **O pensamento político clássico**: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 416.

³⁴ Nesse sentido, RUBY, Christian. **Introdução à filosofia política**, op. cit., p. 67.

³⁵ ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Do contrato social**, op. cit., p. 23.

³⁶ Como argumenta Celso Lafer, “nós não nascemos iguais: nós nos tornamos iguais como membros de uma coletividade, em virtude de uma decisão conjunta que garante a todos direitos iguais. A igualdade não é um *dado* – ele não é *physis*, nem resulta de um absoluto transcendente externo à comunidade política. Ela é um construído, elaborado convencionalmente pela ação conjunta dos homens através da organização da comunidade política”. In: LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, p. 150.

³⁷ No original: “Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits”. In: FRANCE. **Déclaration des droits de l’homme et du citoyen**. Disponível em: <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/dudh/1789.asp>. Acesso em: 19 set. 2012.

direitos naturais e imprescritíveis do homem”³⁸, é a consagração jurídica da tese de Rousseau, segundo a qual o governo civil seria uma forma de garantir a liberdade dos homens que poderia ser ameaçada pelo “estado de guerra”. Já o terceiro artigo, quando diz que “Nenhum corpo e nenhum indivíduo pode exercer uma autoridade que não emane expressamente da nação”³⁹, estabelece que a autoridade política deve ser buscada no conjunto de vontades do povo, e não mais em elementos estranhos à vontade popular⁴⁰. Por fim, o artigo sexto diz que “A lei é expressão da vontade geral”⁴¹.

Mas não foi só em Rousseau que a *Declaração* se amparou para formular os seus termos. John Locke é outro teórico importantíssimo para entender os direitos humanos desta época, apesar de ter algumas divergências com Rousseau, principalmente no que se refere à sua defesa da propriedade privada. Para Locke, a propriedade privada era um direito natural e inviolável, e o último artigo da *Declaração* não desconsiderou isso, com a diferença de que disse ser ela um direito “inviolável e sagrado”⁴².

Para Locke, era o trabalho de determinado homem, que modificava certa propriedade pertencente anteriormente à comunidade, que conferia a ele a propriedade da coisa⁴³. Isto porque Deus teria dado o mundo em comum a todos os homens e era obrigação dos homens dominá-lo para garantir a sobrevivência da espécie. Assim, a ordem de Deus para dominar concedeu autoridade para a apropriação e, por conseguinte, “a condição da vida humana, que exige trabalho e material com que trabalhar, necessariamente introduziu a propriedade privada”⁴⁴. Portanto, a propriedade privada seria decorrente da própria criação do mundo e, nesse sentido, um direito natural, inerente à condição humana. E à moda dos direitos naturais desta época, também a

³⁸ No original: “Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l’Homme”. In: FRANCE. **Déclaration des droits de l’homme et du citoyen**, op. cit.

³⁹ No original: “Nul corps, nul individu ne peut exercer d’autorité qui n’en émane expressément”. In: FRANCE. **Déclaration des droits de l’homme et du citoyen**, op. cit.

⁴⁰ Aqui pode-se identificar também a influência de: SIEYÈS, Emanuel Joseph. **A constituinte burguesa**. 6 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2014.

⁴¹ No original: “La Loi est l’expression de la volonté générale”. In: FRANCE. **Déclaration des droits de l’homme et du citoyen**, op. cit.

⁴² No original: “La propriété étant un droit inviolable et sacré...”. In: FRANCE. **Déclaration des droits de l’homme et du citoyen**, op. cit.

⁴³ LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. Trad. Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2011, p. 31.

⁴⁴ Idem, p. 34.

legitimidade da propriedade privada não era posta à prova e a razão era a sua “autoevidência”. Segundo Locke, “vemos como o trabalho pode dar aos homens direitos diferentes sobre várias partes dela para uso particular, não cabendo nisso qualquer dúvida de direito nem lugar para discussão”⁴⁵.

Assim, como os homens não poderiam sobreviver sem proteger a propriedade privada, e como eles eram incapazes de, isoladamente, protegerem os seus bens, tais indivíduos abdicaram de parte dos seus direitos naturais com vistas à sobrevivência do grupo⁴⁶. Este é o contrato social de matriz lockeana e a sua constituição implica em que o maior objetivo da sociedade política (oriunda do pacto social) é a preservação dos direitos individuais, em especial a propriedade privada⁴⁷.

Não cabe aqui criticar Locke por uma noção que só apareceria tempos depois com a economia política inglesa, que diferenciava “trabalho assalariado” de “trabalho capitalista”⁴⁸, distinção esta que Locke não percebeu. É que o fato de alguém modificar uma propriedade com o seu trabalho não o faz, necessariamente, dono dela, principalmente no modo de produção capitalista. Se assim fosse, os burgueses deveriam ser os despossuídos da sociedade do século XIX⁴⁹.

Por fim, cabe mencionar uma última abordagem, a de Montesquieu, que de certa forma é um complemento das filosofias de Rousseau, que defendia que a legitimidade do Estado estava ligada à obediência ao povo, exteriorizada através da “vontade geral”, e de Locke, que sustentava que o papel do Estado era proteger os direitos individuais originados no estado de natureza, embora este autor se aproximasse mais de Locke do que de Rousseau quanto à forma como esse contrato deveria ser institucionalizado.

Montesquieu vai defender que, para evitar a tirania do soberano e a perda da liberdade natural dos indivíduos, além do estabelecimento de um rol de direitos que não poderiam ser violados, seria necessário organizar o poder

⁴⁵ Idem, p. 37.

⁴⁶ Idem, p. 61.

⁴⁷ Idem, p. 84.

⁴⁸ Cf. DAVID, Ricardo. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 23 e ss.

⁴⁹ Para a críticas deste tipo, cf. BASTOS, Ronaldo. A sociologia do direito de Marx: interdependência entre a forma-jurídica e a forma-valor no capitalismo. In: **RBSD – Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 5, n. 1, p. 122-142, jan./abr. 2018.

de tal forma que nenhuma pessoa pudesse concentrar todas as competências do Estado. Seria preciso, então, dividir as funções de legislar (“poder legislativo”), administrar (“poder executivo que depende do direito das gentes”) e julgar (“poder executivo que depende do direito civil”)⁵⁰. Isto porque, como alertava Madison, sob a influência de Montesquieu, embora o povo seja um freio indispensável a qualquer governo, “a experiência tem temonstrado que a humanidade necessita de precauções auxiliares”⁵¹, isto é, mais do que um controle externo seria necessário que o controle fosse principalmente endógeno⁵².

Assim, estabelece Montesquieu:

Quando em em uma só pessoa, ou em um mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não pode existir liberdade, pois se poderá temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado criem leis tirânicas para executá-las tiranicamente.

Também não haverá liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo. Se o poder executivo estiver unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria o legislador. E se estiver ligado ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor.

Tudo então estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse estes três poderes: o de criar as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes e as querelas dos particulares”⁵³.

Porém, como também seria possível que um poder tivesse supremacia sobre o outro, seria preciso elaborar um desenho institucional que possibilitasse a existência de controles mútuos e proporcionais entre eles, o que gerou a ideia de que os poderes deveriam ser não só independentes, mas harmônicos. E aqui Montesquieu institui uma noção fundamental, que é a diferenciação entre a faculdade de estatuir e a faculdade de impedir. Por *faculdade de estatuir* ele entendia “o direito de ordenar por si próprio, ou de

⁵⁰ MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Trad. Jean Melville. São Paulo: Editora Martin Claret, 2005, Livro XI, VI, pp. 165-166.

⁵¹ MADISON, James. El federalista LI. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001, p. 220-221.

⁵² Nesse sentido, MANIN, Bernard. Checks, balances and boundaries: the separation of powers in the constitutional debate of 1787. **The Invention of the Modern Republic**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

⁵³ MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Trad. Jean Melville. São Paulo: Editora Martin Claret, 2005, Livro XI, VI, pp. 165-166.

corrigir o que foi ordenado por outro”, e por *faculdade de impedir* “o direito de anular uma resolução tomada por qualquer outro”⁵⁴. Vale dizer, cada poder deveria ter, pela faculdade de estatuir, a prerrogativa de exercer suas funções típicas, e pela faculdade de impedir a prerrogativa de controlar o exercício das funções típicas dos outros poderes (controle mútuo). Ademais, cada poder deveria possuir instrumentos institucionais que possibilitassem a defesa de si próprio do “abuso de poder” alheio, sem que tais instrumentos impedissem o poder alheio de exercer as suas próprias funções típicas (controle proporcional)⁵⁵. Por estas razões é que a faculdade de impedir deveria ser menos abrangente que a capacidade de estatuir, já que se tratava de uma auto-defesa, e não de uma encampação das funções do poder alheio. É por isso que Madison defenderá que o fato de cada poder ter vontade própria implica em que ele deve ser constituído de tal forma que os membros do poder alheio tenham a menor ingerência, inclusive, na nomeação dos membros dos outros poderes⁵⁶.

É esta ideia que, concebida originalmente por Montesquieu, os *federalistas* tornarão consagrada na teoria constitucional com a denominação “*checks and balances*” (freios e contrapesos). Madison, após defender que os limites constitucionais impostos a cada poder não é suficiente para impedir a “usurpação de poder” e a “concentração tirânica de todos os poderes governamentais nas mesmas mãos”⁵⁷, sustentará que “o objetivo constante é dividir e organizar as diversas funções”, de modo “que cada uma sirva de freio à outra para que o interesse particular de cada indivíduo seja uma centinela dos direitos políticos”⁵⁸. Assim é que, dirá Montesquieu, o Poder Executivo deveria participar do processo legislativo, bem como o Poder Legislativo

⁵⁴ MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Trad. Jean Melville. São Paulo: Editora Martin Claret, 2005, Livro XI, VI, p. 170.

⁵⁵ Nesse sentido, cf. MADISON, James. *El federalista* LI. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001, p. 220, que afirma “[...] la mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en un solo departamento reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás”.

⁵⁶ MADISON, James. *El federalista* LI. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001, p. 220.

⁵⁷ MADISON, James. *El federalista* XLVIII. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001, p. 213.

⁵⁸ MADISON, James. *El federalista* LI. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001, p. 221.

deveria participar da fiscalização da administração pública. Ademais, cada câmara do Legislativo (em um sistema bicameral) deveria controlar uma à outra⁵⁹.

De forma mais minuciosa, Madison irá complementar:

O magistrado no qual reside todo o poder executivo não pode fazer uma só lei por si só, embora possa opor seu veto a todas as leis; nem administrar a justiça em pessoa, se bem que nomeia os que a administram. Os juízes não podem exercer prerrogativa alguma de caráter executivo, apesar de serem originados do tronco executivo; nem nenhuma função legislativa, não obstante as assembleias possam ouvir seu parecer. Toda a legislatura não desempenhará nenhum ato judicial, mas por resolução conjunta de dois dos seus ramos, os juízes podem ser separados de seus cargos, e uma delas goza da jurisdição em última instância. A legislatura não pode tampouco exercer prerrogativas executivas supremas e a outra, uma vez que a restante haja declarada procedente a acusação, pode processar e condenar todos os funcionários subordinados ao poder executivo⁶⁰.

Tomando a constituição americana como paradigma e a teoria de Montesquieu (com os complementos de Madison) de fundo, como perspectiva geral pode-se afirmar o seguinte.

Em relação à função legislativa, a sua prerrogativa típica seria a de fazer as leis⁶¹. Como controle interno, o próprio legislativo deveria ser dividido em duas câmaras de modo que uma pudesse paralisar a outra por meio da mútua

⁵⁹ MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Trad. Jean Melville. São Paulo: Editora Martin Claret, 2005, Livro XI, VI, p. 170. E quando a constituição americana foi criticada por institucionalizar a tirania ao possibilitar que um poder interfira no outro, Madison teve a oportunidade de explicar, citando passagens da obra de Montesquieu, que a tirania não ocorre com a intervenção parcial, mas quando um poder interfere em todas as competências do poder alheio. Cf. MADISON, James. *El federalista* XLVII. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001, p. 206.

⁶⁰ No original: "El magistrado en el cual reside todo el poder ejecutivo no puede hacer una sola ley por sí solo, aunque puede oponer su veto a todas las leyes; ni administrar justicia en persona, si bien nombra a quienes la administran. Lo jueces no pueden ejercer prerrogativa alguna de carácter ejecutivo, a pesar de brotar del tronco ejecutivo; ni ninguna función legislativa, no obstante que las asambleas legislativas pueden oír su parecer. La legislatura entera no ha de desempeñar ningún acto judicial, pero por resolución conjunto de dos de sus ramas, los jueces pueden ser separados de sus cargos, y una de ellas goza de la jurisdicción en última instancia. La legislatura no puede tampoco ejercer prerrogativas ejecutiva suprema y la otra, una vez que la restante haya declarada procedente la acusación, puede procesar y condenar a todos los funcionarios subordinados del departamento ejecutivo". In: MADISON, James. *El federalista* XLVII. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001, p. 206.

⁶¹ Article I, Section 8, Cl. 18: "To make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department or Officer thereof." In: UNITED STATES. *The constitution of the United States of America*. In: **America's founding documents**. New York: American Products Publishing Company, 2005.

“faculdade de impedir”⁶². Por essa razão é que a constituição americana dividiu o Legislativo em representantes do povo (*House of Representatives*) e representantes dos Estados (*Senate*)⁶³.

O primeiro controle externo seria realizado pelo Executivo através do poder de veto⁶⁴. O veto possuía duas funções: em primeiro lugar, autoproteção do Executivo, pois se o Legislativo fosse livre para criar leis sem nenhum controle poderia extinguir as prerrogativas do próprio presidente, o que configuraria um ato de arbítrio e desequilibraria a engenharia constitucional⁶⁵; em segundo lugar, teria a função de proteger a sociedade contra leis que tivessem por objetivo dispor sobre interesses tão somente dos representantes, e não do povo, afastando-se, assim, do bem público⁶⁶. Em síntese, para usar a linguagem de Montesquieu, o Executivo só possuiria a faculdade de impedir, nunca a de estatuir.

Um segundo controle externo seria exercido pelo Judiciário, através do controle de constitucionalidade das leis (*judicial review*). Embora essa prerrogativa só viria a ser consagrada institucionalmente no caso “*Marbury vs.*

⁶² MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Trad. Jean Melville. São Paulo: Editora Martin Claret, 2005, Livro XI, VI, p. 173.

⁶³ Article I, Section 1: “All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives”. In: UNITED STATES. The constitution of the United States of America. In: **America’s founding documents**. New York: American Products Publishing Company, 2005.

⁶⁴ Article I, Section 7, Cl. 2: “Every Bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a Law, be presented to the President of the United States: If he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his Objections to that House in which it shall have originated, who shall enter the Objections at large on their Journal, and proceed to reconsider it. If after such Reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the Bill, it shall be sent, together with the Objections, to the other House, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that House, it shall become a Law. But in all such Cases the Votes of both Houses shall be determined by Yeas and Nays, and the Names of the Persons voting for and against the Bill shall be entered on the Journal of each House respectively. If any Bill shall not be returned by the President within ten Days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the Same shall be a Law, in like Manner as if he had signed it, unless the Congress by their Adjournment prevent its Return, in which Case it shall not be a Law”. In: UNITED STATES. The constitution of the United States of America. In: **America’s founding documents**. New York: American Products Publishing Company, 2005.

⁶⁵ Nesse sentido, HAMILTON, Alexander. El federalista LXXIII. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001, p. 313; e MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Trad. Jean Melville. São Paulo: Editora Martin Claret, 2005, Livro XI, VI, p. 173.

⁶⁶ Nesse sentido, HAMILTON, Alexander. El federalista LXXIII. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001, p. 313; e MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Trad. Jean Melville. São Paulo: Editora Martin Claret, 2005, Livro XI, VI, p. 173.

Madison" (1803), pois a própria criação da Suprema Corte americana só ocorreu em 1789, momento em que foi autorizada expressamente a revisão das decisões das cortes estaduais e federais quando apreciassem legislação federal⁶⁷, ela já vinha sendo defendida nas cortes estaduais e federais inferiores americanas desde o período colonial⁶⁸, existindo autores que sustentam, inclusive, que a técnica já era conhecida pelas instituições da antiguidade⁶⁹. De todo modo, Hamilton já a defendia no plano teórico⁷⁰ e com alguma boa vontade é possível extrair tal possibilidade do art. VI, Cl. 2, da constituição americana, que dispõe que:

Esta Constituição e as leis dos Estados que forem criadas com base nela, e todos os tratados celebrados ou que se celebrem sob a autoridade dos Estados Unidos serão a lei suprema do país e os juízes de cada Estado estarão obrigados a observá-la, a despeito de qualquer disposição em contrário que se encontre na Constituição ou nas leis de qualquer Estado⁷¹.

⁶⁷ SHWARTZ, Bernard. **A history of the Supreme Court**. Oxford: Oxford University Press, 1995, p. 14.

⁶⁸ HALL, Kermit (editor). **The Oxford guide to United States Supreme Court decisions**. Oxford: Oxford University Press, 1992, p. 1974.

⁶⁹ Nesse sentido, QUINTANA, Linares. **Derecho consccitucional y instituciones políticas**. V. 1. Buenos Aires: Depalma, 1960, p. 489; e CAPELETTI, Mauro. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1984, p. 59.

⁷⁰ "Si se dijere que el cuerpo legislativo por sí solo es constitucionalmente el juez de sus propios derechos y que la interpretación que de ellos se haga es decisiva para los otros departamentos, es lícito responder que no puede ser ésta la presunción natural en los casos en que no se colija de disposiciones especiales de la Constitución. No es admisible suponer que la Constitución ha podido tener la intención de facultar a los representantes del pueblo para substituir su *voluntad* a la de sus electores. Es mucho más racional entender que los tribunales han sido concebidos con un cuerpo intermedio entre el pueblo y la legislatura, con la finalidad, entre otras varias, de mantener a esta última dentro de los límites asignados a su autoridad. La interpretación de las leyes es propia y peculiarmente de la incumbencia de los tribunales. Una Constitución es de hecho una ley fundamental y así debe ser considerada por los jueces. A ellos pertenece, por lo tanto, determinar su significado, así como el de cualquier ley que provenga del cuerpo legislativo. [...] Esta conclusión no supone de ningún modo la superioridad del poder judicial sobre el legislativo. Sólo significa que el poder del pueblo es superior a ambos y que donde la voluntad de la legislatura, declarada en sus leyes, se halla en oposición con la del pueblo, declarada en la constitución, los jueces deberán gobernarse por la última de preferencia a las primeras. Deberán regular sus decisiones por las normas fundamentales antes que por las que no lo son". *In*: HAMILTON, Alexander. *El federalista* LXXVIII. *In*: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001, p. 332.

⁷¹Article VI, Cl. 2: "This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any state to the Contrary notwithstanding". *In*: UNITED STATES. *The constitution of the United States of America*. *In*: **America's founding documents**. New York: American Products Publishing Company, 2005.

Em relação à função executiva, a sua prerrogativa típica seria administrar o Estado. O primeiro controle externo deveria ser realizado pelo Legislativo, que teria a faculdade de examinar de que modo as leis que ele promulgou seriam executadas⁷². O exemplo mais notório deste controle eram as informações anuais que o presidente dos Estados Unidos deveria apresentar ao Congresso americano justificando as medidas tomadas no ano que passou, prática institucional que posteriormente ficou conhecida como “discurso do estado da União”⁷³.

Outra forma de controle do legislativo seria a necessidade do Senado ratificar as autoridades nomeadas pelo presidente⁷⁴. Similarmente ao poder de veto, que tinha como justificativa evitar que o Legislativo atuasse em seu próprio interesse, a ratificação da nomeação de autoridades pelo Senado também visava a obtenção do interesse público ao impedir que o presidente nomeasse autoridades com o fim exclusivo de aumentar a sua popularidade ou favorecer pessoas próximas a ele⁷⁵.

Existia ainda um controle externo que era exercido concomitantemente pelo Legislativo e pelo Judiciário, que ocorria quando do julgamento dos “crimes de responsabilidade”, que deveria ocorrer no Senado sob a presidência da Suprema Corte⁷⁶.

⁷² MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Trad. Jean Melville. São Paulo: Editora Martin Claret, 2005, Livro XI, VI, pp. 171-172.

⁷³ Article II, Section 3: “He shall from time to time give to the Congress Information on the State of the Union, and recommend to their Consideration such Measures as he shall judge necessary and expedient; he may, on extraordinary Occasions, convene both Houses, or either of them, and in Case of Disagreement between them, with Respect to the Time of Adjournment, he may adjourn them to such Time as he shall think proper; he shall receive Ambassadors and other public Ministers; he shall take Care that the Laws be faithfully executed, and shall Commission all the Officers of the United States”. *In*: UNITED STATES. The constitution of the United States of America. *In*: **America’s founding documents**. New York: American Products Publishing Company, 2005.

⁷⁴ Article II, Section 2, Cl. 2: “He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments”. *In*: UNITED STATES. The constitution of the United States of America. *In*: **America’s founding documents**. New York: American Products Publishing Company, 2005.

⁷⁵ HAMILTON, Alexander. El federalista LXXVI. *In*: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001, pp. 324-325.

⁷⁶ Article I, Section 3, Cl. 6: “The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the

Por fim, a função judicial deveria aplicar as leis ao caso concreto. Basicamente, os controles externos se dariam pelo Executivo, via nomeação de juízes. Em contrapartida, garantir-se-ia a independência judicial⁷⁷, exigindo-se, em troca, que as decisões judiciais respeitassem o governo limitado, isto é, fossem resultado das escolhas políticas consagradas na constituição, sendo esta exigência a responsável pela ideia de que os juízes não poderiam interpretar as leis, apenas aplicá-las. Nas palavras de Montesquieu: “[...] se os tribunais não devem ser fixos, os julgamentos devem sê-lo a um ponto, que nunca sejam mais que um texto fixo da lei”. E completa: “Se representassem uma opinião particular do juiz, viver-se-ia na sociedade sem saber precisamente quais os compromissos que nela são assumidos”⁷⁸.

Para finalizar esta seção, é possível perceber que o governo constitucional impunha limites ao Estado com o estabelecimento de certos direitos fundamentais (à época chamavam-se de “direitos naturais”, como registram as penas de Rousseau e Locke) e uma certa distribuição do poder (como defenderam Montesquieu e os federalistas principalmente), a ponto da *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 1789, estabelecer em seu art. 16 que “A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”⁷⁹.

Porém, uma análise mais detida do desenho institucional promovido pela teoria dos *checks and balances* mostra que o “momento zero” do constitucionalismo não pode ser isolado de certa “demofobia” que existia na época, e a história da própria ideia de representação política pode nos ajudar a

United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members presente”. Cl. 7: “Judgment in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust or Profit under the United States: but the Party convicted shall nevertheless be liable and subject to Indictment, Trial, Judgment and Punishment, according to Law”. In: UNITED STATES. The constitution of the United States of America. In: **America's founding documents**. New York: American Products Publishing Company, 2005.

⁷⁷ HAMILTON, Alexander. El federalista LXXVIII. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001, p. 331.

⁷⁸ MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Trad. Jean Melville. São Paulo: Editora Martin Claret, 2005, Livro XI, VI, pp. 167-168.

⁷⁹ No original: “Art. 16. Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution”. In: FRANCE. **Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789**. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789.5076.html>. Acesso em: 26 abr. 2018.

compreender algumas escolhas realizadas na instituição do Estado constitucional. Para tanto, a experiência europeia é mais rica que a americana.

2.2 A democracia representativa no contexto do constitucionalismo elitista

A ideia da democracia representativa surge a partir de um amplo e lento processo histórico em que a burguesia, embora detivesse um poder que fosse privado e que se identificava com a sociedade civil, passou a não admitir que a condução dos seus “negócios” (capitalistas) e a administração dos seus “saberes” (individuais) sofressem interferências do Estado. Assim, embora a burguesia, na busca de um poder unificado, tenha conservado o Estado moderno criado pelo absolutismo, ela buscou formalizá-lo, racionalizá-lo e, assim, controlá-lo; a sua intenção era subordinar o exercício do poder público ao “governo da lei”. A consequência era que, do ponto de vista jurídico, o poder público passaria a ser autolimitado por uma série de direitos individuais (civis e políticos) e, ao mesmo tempo, seria possível submetê-lo a uma série de críticas mediante o uso público da razão, realizadas por uma esfera pública (burguesa) que, neste momento, ainda era incipiente, mas que, durante os séculos XVII e XVIII ganhou bastante corpo e poder, constituindo-se uma força social ao lado do Estado⁸⁰.

Se, porém, no século XVIII esta separação ainda não era totalmente clara, no século XIX, por exemplo, ela se tornaria o centro do debate filosófico alemão. As filosofias de Hegel e de Marx, por exemplo, nada mais são do que tentativas (frustradas) de resolver a contradição moderna entre o Estado e a sociedade civil: Hegel, através de um processo de racionalização absoluta, argumentou que a sociedade civil seria absorvida pelo Estado, este sim o ápice da racionalidade⁸¹; já Marx procurou aprofundar a separação entre essas duas esferas para sustentar que a sua harmonia só poderia se dar com a superação

⁸⁰ Para um estudo aprofundado sobre a evolução da esfera pública (burguesa), do nascimento do Estado moderno ao Estado de bem-estar social, cf. HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. Trad. Denilson Luís Werle. São Paulo: Ed. Unesp, 2014.

⁸¹ HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Linhas fundamentais da filosofia do direito**, ou, direito natural e ciência do estado em compêndio. Trad. Paulo Meneses. São Leopoldo, RS: Ed. Unisinos, 2010, § 272, p. 253.

Das duas em uma espécie de “associação” que possibilitaria que todos os indivíduos estivessem no poder, chamado por ele de comunismo, e que era, no fundo, um sistema não representativo que possibilitaria chegar à “verdadeira democracia” (*wahre Demokratie*)⁸².

Mas, no século XVIII, com a exceção de Rousseau, a ideia associativa ainda estava longe de ser um *mainstream* filosófico e a esfera pública (burguesa) ainda se via mais como uma instância separada e crítica em relação ao Estado do que como uma esfera participativa. Ao mesmo tempo, como os interesses da burguesia passaram a ser reconhecidos através das declarações de direitos e das primeiras constituições escritas, a esfera pública (burguesa) aos poucos foi inserida, através do direito, nos negócios estatais e este fato implicou duas coisas (que só foram percebidas claramente, como já foi registrado, a partir do século XIX): a primeira é uma *mudança estrutural* da esfera pública (burguesa), que passou a ser cada vez menos crítica em relação ao Estado, pois a burguesia passou a fazer parte dele⁸³; e a segunda é a ideia de *representação política*, sistema através do qual a burguesia se aliou ao Estado e construiu, em primeiro lugar, um saber jurídico que identificou os interesses burgueses com os direitos fundamentais e inalienáveis (dentre todos, o direito de propriedade); e, em segundo lugar, como os interesses privados assumiram de forma crescente o controle do poder político, a burguesia também passou a controlar o acesso e a “agenda” da esfera pública, que com o tempo passou a ser cada vez menos crítica⁸⁴.

Com o aprofundamento da simbiose entre a esfera pública (burguesa) e o poder público, além do Estado passar a defender pautas cada vez mais

⁸² MARX, Karl. *Resumo crítico de estatismo e anarquia*, de Mikhail Bakunin. **Crítica ao programa de Gotha**. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2012, p. 113.

⁸³ Cf. HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**, op. Cit., caps. V-VII.

⁸⁴ Marxistas, anarquistas e até pragmáticos concordam com esta interpretação, defendendo que a economia capitalista não seria viável sem o poder estatal. Para uma análise marxista, cf. MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013. Para uma análise anarquista, cf. GRAEBEL, David. **Um projeto de democracia: uma história, uma crise, um movimento**. São Paulo / Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015. Por fim, para uma análise pragmática, cf. DEWEY, John. *A democracia é radical*. POGREBINSCHI, Thamy; FRANCO, Augusto de. (ed.). **Democracia cooperativa: escritos políticos escolhidos de John Dewey**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008, pp. 129-134. É por isso que, atualmente, é preciso repensar a regulação do capital, com a instituição de impostos progressivos sobre a renda, impostos mundiais sobre o capital e a rediscutem a dívida pública. Nesse sentido, cf. PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, quarta parte.

Burguesas⁸⁵, a filosofia da época passou a construir os fundamentos de uma democracia representativa, esforço teórico que foi realizado concomitantemente ao rechaço da “democracia pura”, que implicava uma democracia popular, de massas. É notório como nesta época muitos intelectuais possuíam uma verdadeira “demofobia”⁸⁶ e quando passaram a empregar a palavra “democracia” a empregavam apenas em sentido vexatório e ofensivo⁸⁷. De um modo geral, considerava-se que a democracia “pura” conduziria à anarquia e ao fim dos direitos fundamentais, e não é à toa que a primeira constituição escrita do ocidente, a dos Estados Unidos, em nenhum momento mencione a palavra “democracia”.

Isto acontece porque a moderna política ocidental possui, desde o seu nascimento, uma fratura política fundamental. Embora as constituições (em fórmula inaugurada pela constituição americana) mencionem o “povo” como legitimador universal do Estado, às vezes se esquecem que o termo “povo” indica também aqueles indivíduos que estão excluídos *de fato*, embora não *de direito*, da própria política⁸⁸. O “povo”, principalmente no “momento zero” do constitucionalismo, era utilizado apenas como “ícone”⁸⁹, vale dizer, como uma instância distante, nebulosa e, de certo modo, não delimitável cuja única função seria conferir legitimidade ao poder político, embora nesta época ele incovasse

⁸⁵ Fato que geraria a crítica de Marx e Engels, certamente exagerada, mas não desprovida de fundamentos, de que “um governo moderno é tão-somente um comitê que administra os negócios comuns de toda a classe burguesa”. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. Trad. Sueli Tomazzini Barros. Porto Alegre: L&PM, 2001, p. 27.

⁸⁶ Em pesquisa sobre a “demofobia” e a “demofilia”, Thais Florencio de Aguiar mostra, através de uma extensa bibliografia, como o povo era tratado como “classe perigosa” que possuía “vícios perigosos” e, por isso, teria que haver um sistema que pudesse controlar os governados (Alexander Hamilton e James Madison); como o “grande número” nunca seria capaz de se autogovernar (Benjamin Constant); como o povo era uma “massa irracional” (Vilfredo Pareto) e, por isso, a democracia viável teria que ter “menos *demos*” (Schumpeter) e deveria ser guiada pelas “elites organizadas” (Gaetano Mosca). Cf. AGUIAR, Thais Florencio de. A demofobia na democracia moderna. DADOS – **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, 2011. Cf. Também, nesse sentido, HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Teoria das elites**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

⁸⁷ Francis Dupuis-Déri mapeou minuciosamente como a palavra “democracia” foi usada por grandes figuras políticas nos Estados Unidos, na França e no Canadá durante os séculos XVIII e XIX, e descobriu, em todos os casos, exatamente o mesmo padrão: quando a palavra começou a ser usada com mais frequência, entre 1770 e 1800, foi empregada quase exclusivamente em sentido vexatório e ofensivo. Cf. DUPUIS-DÉRI, Francis. **Démocratie: histoire polique d'un mot (aux États-Unis et em France)**. Québec: Lux Éditeur, 2013.

⁸⁸ AGAMBEN, Giorgio. Che cos'è um popolo? **Mezzi senza fine**: note sulla politica. Torino: Bollati Boringhieri, 2008, p. 31-32.

⁸⁹ Classificação que tomamos emprestado de: MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia**. Trad. Peter Naumann. 6 ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, p. 65.

Mais medo do que legitimidade. E isto talvez tenha gerado a ideia marxista de que o “povo” das declarações de direitos se resumia ao indivíduo burguês⁹⁰.

Mas não era sem razão. A *Declaração* francesa foi de fato muito mais individualista do que a americana, e talvez tenha sido por isso que Marx preferiu criticá-la e tanto silenciou sobre a constituição americana⁹¹. A razão para tal individualismo está atrelada ao próprio momento histórico vivido pela França, que em certa medida era diferente do vivido pelos Estados Unidos. A França era conduzida por um governo opressor em sua própria pátria, já os Estados Unidos eram uma colônia distante da Inglaterra, o que permitia certa autonomia. E mais, depois da Guerra dos Sete Anos, as posses internacionais da Inglaterra aumentaram consideravelmente e os Estados Unidos passaram do posto de principal colônia para mais uma dentre as inúmeras colônias inglesas⁹². Em razão disso, os constituintes americanos ajustaram os direitos do indivíduo ao bem comum da sociedade, enquanto que os constituintes franceses, por necessitarem de opor resistência ao Antigo Regime, pretenderam afirmar quase que exclusivamente os direitos dos indivíduos⁹³.

Mesmo assim, se tomarmos como referência a ideologia constitucional defendida pelos *federalistas*, é possível notar como a democracia nascente era elitizada e tinha por objetivo o controle da massa, em uma palavra, defendia-se uma “democracia demofóbica”, nos termos propostos por Thais Florencio Aguiar:

A hipótese implícita no conceito de demofobia sugere que a teoria acerca da democracia nutre-se do medo das massas – e de todos os seus correlatos, como o terror, a aversão e o desprezo – para consolidar esse governo como invenção teórica moderna. A demofobia, no entanto, como conjunto teórico, não consiste em uma contrafação da teoria da democracia moderna. A demofobia constitui-se nos interstícios da própria teorização acerca da democracia. É preciso reconhecer que, em termos estritos, tal proposição indica haver uma aporia no cerne do pensamento voltado à democratização moderna, já que é inimaginável identificar a presença de uma demofobia em meio a reflexões sobre o governo do povo. A

⁹⁰ Por todos, cf. MARX, Karl. **Sobre a questão judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010.

⁹¹ Para uma análise mais aprofundada deste argumento, cf. BASTOS, Ronaldo. **A evolução do conceito de direitos humanos no pensamento de Marx e o problema da universalização dos direitos**. Dissertação de mestrado. Recife: UFPE, 2013.

⁹² DRIVER, Stephanie Schwartz. **A declaração de independência dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006, pp. 9-10.

⁹³ Nesse sentido, BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 104.

Aparência aporética, contudo, se desfaz da análise de construções teóricas, dando lugar ao estudo do processo de constituição de um oxímoro poderoso, engenhosa aliança de imagens que somente em princípio é contraditória: o da democracia demofóbica⁹⁴.

Segundo Madison, a “democracia pura” (que hoje conhecemos pelo nome de democracia direta), além de promover a violência e o terror, estimulava o “espírito de facção” ou “de partido”, que ocorria quando certo número de cidadãos, quer estivessem em maioria ou minoria, atuavam movidos pelo impulso de uma paixão comum, pelo interesse contrário aos direitos dos outros cidadãos ou aos interesses permanentes do conjunto da sociedade”⁹⁵. Por outro lado, como na sua visão não seria possível suprimir as causas do “espírito de facção”, pois ela seria inerente aos seres humanos, de modo que suprimi-la seria suprimir a própria liberdade humana, o que seria inadmissível, ele sustentava que a solução seria controlar os seus efeitos⁹⁶. Assim é que, consciente de que não seria possível contar com motivos morais nem religiosos para contê-la, ele aponta que apenas uma república, de base constitucional, é que poderia superar esta ordem de problemas⁹⁷, lembrando que o conceito de “república” (*republic*) para os federalistas era o mesmo que o de democracia representativa (*démocratie représentative*) para os franceses.

Esta espécie de demofobia pode ser observada de várias formas. Do ponto de vista intelectual, Madison considerava que o povo era imbuído de paixões que impediam que eles alcançassem por si próprios o interesse público. Assim é que, em razão da representação política ser composta por cidadãos mais prudentes e, por isso, mais capazes de discernir o melhor interesse do país, a voz pública, quando expressada pelos representantes do povo, tinha mais possibilidade de estar em consonância com o bem público do

⁹⁴ AGUIAR, Thais Florencio. **Demofobia e demofilia: os dilemas da democratização**. Rio de Janeiro: Azougue, 2015, p. 20.

⁹⁵ MADISON, James. El federalista X. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001, p. 36.

⁹⁶ MADISON, James. El federalista X. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001, p. 38.

⁹⁷ MADISON, James. El federalista X. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001, p. 39.

Que se fosse expressada pelo próprio povo⁹⁸, ideia também compartilhada por Montesquieu⁹⁹.

Se hoje há um consenso na literatura no sentido de que a maior deliberação tem mais chance de gerar decisões mais acertadas, embora tal não seja garantido¹⁰⁰, o sistema representativo, fundado pelos americanos, ao contrário do consenso atual, partia da noção de que quanto maior a amplitude da discussão pública maior seria o predomínio das paixões sobre a razão. E isto não era consequência de nenhuma espécie de conspiração de um setor oligárquico; tratava-se, na verdade, do consenso da época. Como bem percebeu Gargarella, mais do que considerar que a democracia representativa (“república”) era o melhor dos governos diante da impossibilidade da democracia direta (“democracia pura”), muitos intelectuais desta época (incluindo o próprio Madison) a consideravam superior de fato à “democracia popular” independentemente do número de habitantes do país¹⁰¹.

É com base nesta visão de mundo, somada ao desenho constitucional oriundo dos *checks and balances*, que foi criado o presidencialismo americano. Tanto o constitucionalismo americano quanto o francês, tenderam, por um lado, a retirar tanto do povo quanto dos seus representantes imediatos (a câmara majoritária) o poder sobre as decisões mais importantes, transferindo-as para o

⁹⁸ MADISON, James. El federalist X. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001, p. 39.

⁹⁹ “Havia um grande vício na maioria das grandes repúblicas: o povo tinha o direito de tomar resoluções ativas que requerem certa execução, coisa de que ele de modo algum é capaz. Ele só deve tomar parte no governo para escolher seus representantes, e isso é tudo o que pode fazer. Porque, se há poucos indivíduos que conhecem o grau preciso de capacidade dos homens, cada um será, porém, capaz de saber, em geral, se aquele a quem escolheu é mais esclarecido do que a maior parte dos outros”. In: MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Trad. Jean Melville. São Paulo: Editora Martin Claret, 2005, Livro XI, VI, p. 169.

¹⁰⁰ GARGARELLA, Roberto. Full representation, deliberation and impartiality. In: ELSTER, John (Org.). **Deliberative democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p. 274.

¹⁰¹ GARGARELLA, Roberto. **Crisis de representación y constituciones contramayoritarias**. Disponível em: <http://www.cervantesvirtual.com/obra/tesis-de-representacion-y-constituciones-contramayoritarias-0/>. Acesso em 09 set. 2017, p. 95. Muitos autores da época pensavam assim. Edmund Randolph sustentou durante a constituinte americana que todos os males que sofria o país se deviam às “turbulências e loucuras da democracia”. Gerry afirmava que a democracia era o “pior de todos os males políticos”. Roger Sherman reclamava que “a população deveria... ter o menor poder possível dentro do governo”. Cf. Estas e outras afirmações compiladas em: HOFSTADTER, Richard. **The founding fathers: na age of realism**. Virginia: Ed. R. Horwitz, 1979. Para uma compilação que inclui também intelectuais europeus, cf. AGUIAR, Thais Florencio de. **Demofobia e demofilia: dilemas da democratização**. Rio de Janeiro: Azougue, 2015.

Executivo (como ocorreu, de modo geral, com a gestão da política externa¹⁰²), para o Senado (que tinha, por exemplo, a palavra final no julgamento do *impeachment*) e, inclusive, para o próprio Judiciário (que desde *Marbury vs. Madison* (1803) poderia substituir a vontade da representação política pela opinião de juízes não eleitos, no que restou conhecido como controle de constitucionalidade das leis). É preciso lembrar que, nos Estados Unidos, todos estes setores não eram escolhidos pelo povo: o presidente era eleito pelo Colégio Eleitoral; o Senado era eleito indiretamente; e o Judiciário era o poder contramajoritário por excelência.

Além do manejo das relações internacionais (Executivo), do *impeachment* (Senado) e do controle de constitucionalidade (Judiciário), citados acima, uma discussão que mobilizou a convenção constituinte foi relativa à extensão do mandato dos representantes, já que mandatos curtos implicariam uma relação muito próxima com o eleitorado e, por conseguinte, mais do que aumentar a influência das “paixões” sobre decisões “racionais”, como os americanos temiam, havia o medo, mais evidente nos Estados Unidos do que na França, de que o povo pudesse retirar os privilégios econômicos dos “bem-nascidos”. Embora a história deste debate seja longa e não possamos reconstruí-la aqui, o que se sabe é que a vitória dos mandatos longos ocorreu também sob a justificativa de que isto motivaria a participação política de pessoas de “primeira classe”, o que também impediria a “violência” do “espírito democrático”¹⁰³. Inclusive, a própria existência de um sistema bicameral, com representantes do povo (Câmara) e do Estado (Senado), onde seria possível separar os despossuídos dos nobres confirma esta tese, que também foi defendida por Montesquieu:

Sempre há, em um Estado, indivíduos que se distinguem pelo nascimento, pelas riquezas, ou pelas honras; mas, se eles se confundissem com o povo e só tivessem direito a um voto, como os outros, a liberdade comum seria a sua própria escravidão, e eles não teriam nenhum interesse em defendê-la, já que a maioria das resoluções seriam contrárias a eles. Sua participação na legislação, portanto, deve ser proporcional às outras vantagens que possuem no Estado; e é o que ocorrerá se eles formarem um corpo que tenha o

¹⁰² HAMILTON, Alexander. *El federalist* LXXV. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001, p. 318.

¹⁰³ Cf. Detalhes deste debate em: HAMILTON, Alexander. **The records of the federal convention of 1787**. Vol. 1. New Haven: Yale University Press, 1966, p. 289 e ss.

Direito de impedir os empreendimentos do povo, tal como o povo tem o direito de impedir os deles.

Dessa forma, o poder legislativo será confiado tanto ao corpo dos nobres quanto ao corpo que for escolhido para representar o povo, cada qual com as suas assembleias e deliberações à parte, e objetivos e interesses separados¹⁰⁴.

No caso americano, entretanto, a questão econômica ficou ainda mais evidente, pois quando os *federalistas* defendiam que o problema da “democracia pura” era o “espírito de facção” eles não estavam se referindo, como é comum na linguagem política, a minorias organizadas em torno de um objetivo, que hoje a ciência política chama de “grupos de pressão”; pelo contrário, estavam querendo impedir que as majorias pudessem destruir os direitos de minorias (“*the selected few*” para Madison ou “*the rich and well-born*” para Hamilton¹⁰⁵). Segundo Gargarella, são estas concepções que originam a ideia de estabelecimento de controles institucionais muito mais rigorosos sobre a câmara majoritária (*House of Representatives*) quando comparados aos demais poderes¹⁰⁶. De fato, quando uma maioria legislativa da Câmara dos

¹⁰⁴ MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Trad. Jean Melville. São Paulo: Editora Martin Claret, 2005, Livro XI, VI, p. 169. Tal diferenciação fundamentaria, inclusive, a própria ideia de um foro por prerrogativa de função, de modo que apenas nobres pudessem julgar nobres: “Os poderosos estão sempre expostos à inveja, e se eles fossem julgados pelo povo não gozariam do privilégio que assiste ao mais humilde dos cidadãos em um Estado livre, isto é, o de ser julgado pelos seus pares. É preciso, portanto, que os nobres sejam citados a comparecer, não diante dos tribunais ordinários da nação, mas diante da parte do corpo legislativo composto por nobres. Poderia ainda suceder que algum cidadão, nos negócios públicos, violasse os direitos do povo e praticasse crimes que os magistrados, em exercício não saberiam ou não poderiam punir. Mas, em geral, o poder legislativo não pode julgar, e tanto menos o pode neste caso particular, em que representa a parte interessada que é o povo. Portanto, o poder legislativo só pode ser o acusador. Mas diante ele acusaria? Iria rebaixar-se diante dos tribunais da lei, que lhe são inferiores e, mais ainda, compostos de pessoas que, sendo povo como ele, seriam impressionadas pela autoridade de um tão poderoso acusador? Não; é necessário, para conservar a dignidade do povo e a segurança do indivíduo, que a parte legislativa do povo faça suas acusações diante da parte legislativa dos nobres, a qual não tem nem os mesmos os mesmos interesses que ele, nem as mesmas paixões”. In: MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Trad. Jean Melville. São Paulo: Editora Martin Claret, 2005, Livro XI, VI, pp. 172-173.

¹⁰⁵ HAMILTON, Alexander. **The records of the federal convention of 1787**. Vol. 1. New Haven: Yale University Press, 1966, p. 289.

¹⁰⁶ GARGARELLA, Roberto. **Crisis de representación y constituciones contramayoritarias**. Disponível em: <http://www.cervantesvirtual.com/obra/tesis-de-representacion-y-constituciones-contramayoritarias-0/>. Acesso em 09 set. 2017, p. 102. No mesmo sentido, NEGRETTO, Gabriel. Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. In: **Revista Mexicana de Sociología**, ano 65, n. 1, enero-marzo, 2003, México, DF, p. 46: “En resumidas cuentas, la idea central del modelo de frenos y contrapesos fue proteger el status quo, haciendo posible el cambio legislativo sólo mediante amplias coaliciones en las que actores minoritarios tendrían un importante poder de negociación para proteger sus intereses frente a las decisiones de la mayoría. A pesar de las sucesivas transformaciones que ha sufrido en el tiempo tanto por vía de enmienda como por decisiones jurisprudenciales, esta caracterización

Representantes favorecia uma nova política que subvertia o *status quo* ainda era necessário obter o acordo do Senado e do Presidente, a ponto dos anti-federalistas afirmarem que o sistema de freios e contrapesos possibilitava que o presidente se aliasse por todo o tempo com uma minoria oligárquica para impedir a legislação proveniente dos deputados¹⁰⁷, lembrando que a constituição americana previa apenas o veto total da legislação. Do mesmo modo, a constituição americana ainda dispunha que as leis que fossem onerosas ao Estado deveriam primeiro iniciar na Câmara dos Representantes para depois serem analisadas pelo Senado (art. I, Section 7, Cl. 1)¹⁰⁸.

E uma passagem de Hamilton mostra o porquê desta engenharia constitucional:

Não está menos indicada a necessidade de um senado pela propensão de todas as assembleias numerosas, quando são únicas, a trabalhar sob o impulso de paixões súbitas e violentas, e a deixar-se seduzir por líderes facciosos, adotando resoluções inconclusivas e perniciosas. [...] o corpo destinado a corrigir esta doença, deve, por sua vez, estar livre dela e, por conseguinte, tem que ser menos numeroso. Também é preciso que possua grande firmeza, pelo que deve continuar em suas funções de autoridade durante um período considerável¹⁰⁹.

Por fim, uma última perspectiva precisa ser pontuada, que é a referente ao extrapolamento das determinações do mandato que possuíam os “Pais Fundadores”, feixe de competências originado seis anos antes em um documento que restou conhecido como “Artigos da Confederação” e que foi elaborado pelas 13 colônias americanas com o objetivo de formar uma “União Perpétua” – os Estados Unidos da América. Como reconstruir todo esse

del esquema de separación de poderes de la Constitución estadounidense es válida hasta nuestros días”.

¹⁰⁷ Rakove, Jack N. **Original Meanings**. Nueva York: Random House, 1996, p. 272.

¹⁰⁸ Constitution of United States, art. I, Section 7, Cl. 1: “All Bills for raising Revenue shall originate in the House of Representatives; but the Senate may propose or concur with Amendments as on other Bills”.

¹⁰⁹ No original: “No está menos indicada la necesidad de un senado por la propensión de todas las asambleas numerosas, cuando son únicas, a obrar bajo el impulso de pasiones súbitas y violentas, y a dejarse seducir por líderes facciosos, adoptando resoluciones inconsultas y perniciosas. [...] el cuerpo destinado a corregir este achaque, debe, a su vez, estar libre de él y, conseguintemente, tiene que ser menos numeroso. También es preciso que posea gran firmeza, por lo que debe continuar en sus funciones de autoridade durante un período considerable”. HAMILTON, Alexander. El federalist LXII. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001, pp. 263-264.

Período exigiria fugir do objeto da Tese¹¹⁰, pretendemos mostrar apenas como o descumprimento do “mandato original” das 13 colônias (que funcionou como uma espécie de poder constituinte) pôde ser alargado pelos representantes dos estados que elaboraram a constituição americana (equivalente a um poder constituído) e como tal postura tem que ver com a “demofobia” ou, ao menos, com a ideia de que os representantes são mais capazes que o próprio povo para estabelecer a vontade do povo.

O dispositivo que é importante se deter é o artigo XIII, que estabelecia a necessidade de acordo entre os 13 estados (antigas colônias) antes que se pudesse aprovar uma reforma constitucional¹¹¹, vale dizer, era preciso que a modificação constitucional fosse aprovada de forma unânime. No entanto, os “Pais Fundadores” desobedeceram o “mandato” que lhes fora outorgado e declararam que a nova constituição poderia sim ser modificada se apenas 9 estados dessem o seu consentimento¹¹². É interessante entender a justificativa que os *federalistas* produziram neste ponto:

Examinemos o terreno em que a convenção esteve posta. [...] Sem dúvida refletiram que em todas as grandes reformas dos governos estabelecidos, as formas devem ceder ante a essência; que nestes casos a rígida adesão às primeiras converteria em nominal e inútil o excelente e valioso direito do povo de “abolir ou modificar seus governos da maneira que lhe pareça mais eficiente para alcançar sua segurança e ventura”, já que é impossível ao povo mover-se espontaneamente e tudo de acordo com um objeto; e é, portanto, essencial que essas mudanças sejam instituídas por meio de *propostas não revestidas de formas ou autoridades oficiais*, feitas por algum cidadão patriota e respeitável ou por um grupo de cidadãos que possuem essas condições. Devem recordar que foi graças a este privilégio irregular e que reivindicaram alguns de propor ao povo planos para sua segurança e felicidade, que se uniram inicialmente os Estados contra o perigo que ameaçava o seu antigo governo; que se formaram comitês e congressos com o objetivo de concentrar esforços e defender seus direitos, e que *elegeram convenções nos distintos Estados* a fim de estabelecer as constituições pelas quais se governam atualmente; nem podem ter esquecido que em nenhum lugar havia escrúpulos extemporâneos para aderir às formas usuais, que não seja de parte de quem desejava gratificar sob esses pretextos sua inimizade secreta para o propósito fundamental. Devem

¹¹⁰ Cf. ACKERMAN, Bruce. **Nosotros, el Pueblo I: fundamentos de la historia constitucional estadounidense**. Quito: Editorial IAEN, 2015, p. 200 e ss.

¹¹¹ Art. XIII: “Declares that the Articles shall be perpetual, and may be altered only with the approval of Congress and the ratification of all the state legislatures”. In: BLAISDELL, Bob (ed.). *The articles of confederation*. In: **The United States Constitution** (the full text with supplementary materials). New York: Dover Publications, 2009, pp. 8-9.

¹¹² ACKERMAN, Bruce. **Nosotros, el Pueblo I: fundamentos de la historia constitucional estadounidense**. Quito: Editorial IAEN, 2015, p. 200.

Levar em conta que como o plano por formular e a ser proposto deve ser submetido *ao povo mesmo*, a desaprovação desta autoridade suprema o destruiria para sempre; assim como sua aprovação apagaria os erros e irregularidades anteriores¹¹³.

Assim, a legitimidade política não poderia ser extraída de assembleias formais criadas pela lei, isto é, os “Artigos da Confederação”, mas sim por “privilégios irregulares” para realizar “propostas informais e não autorizadas”, que deveriam ser consideradas como se fosse a voz do próprio povo se o “povo mesmo” (as palavras estão em itálico no original) aprovasse as propostas realizadas pelos representantes, o que “apagaria os erros e irregularidades anteriores”.

É preciso escutar a voz do “revolucionário triunfante”¹¹⁴ estadunidense que estabeleceu as bases do governo limitado, governo que surge rompendo com todos os limites estabelecidos e, depois de estabelecer os próprios limites, impede que eles sejam mais uma vez desobedecidos pelo povo. Vejamos o que dizem os *federalistas* sobre o “perigo” de deixar a outros revolucionários no futuro o que só eles, patriotas americanos, conseguiriam fazer:

Apesar do êxito que rodeou as revisões de nossas formas tradicionais de governo, êxito que tanto honra a virtude e inteligência do povo americano, é preciso confessar que tais experimentos são muito

¹¹³ No original: “Examinemos el terreno en que la convención estuvo colocada. [...] Sin duda reflexionaran que en todas las grandes reformas de los gobiernos establecidos, las formas deben ceder ante la esencia; que en esos casos la rígida adhesión a las primeras convertiría en nominal y nugatorio el excelente y valioso derecho del pueblo a “abolir o modificar sus gobiernos de la manera que le parezca más a propósito para alcanzar su seguridad y ventura”, ya que es imposible para el pueblo el moverse espontaneamente y todo de acuerdo hacia un objeto; y es, por lo tanto, esencial que esos cambios sean instituidos por medio de *proposiciones no revestidas de formas o autoridade oficiales*, hechas por algún ciudadano patriota y respetable o por um grupo de ciudadanos de essas condiciones. Deben haber recordado que fue gracias a este privilegio irregular y que se arrogaron algunos, de proponerle al pueblo planes para su seguridad y felicidad, como se unieron inicialmente los Estados contra el peligro con que los amenazaba su antiguo gobierno; que se formaron comités y congresos con el objeto de concentrar sus esfuerzos y defender sus derechos, y que se *eligieron convenciones en los distintos Estados* a fin de establecer las constituciones por las cuales se gobiernan actualmente; ni pueden haberse olvidado de que en parte alguna se vieron escrúpulos extemporáneos ni celo por adherirse a las formas usuales, como no sea de parte de quienes deseaban gratificar bajo esos pretextos su enemistad secreta hacia el propósito fundamental. Deben haber tenido presente que dado que el plan por formular y por proponer debía ser sometido *al pueblo mismo*, la desaprobación de esta autoridade suprema lo destruiría para siempre; así como su aprobación borraría los errores e irregularidades anteriores”. Cf. MADISON, James. El *federalist* XL. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001, p. 168.

¹¹⁴ A expressão é de: ACKERMAN, Bruce. **Nosotros, el Pueblo I: fundamentos de la historia constitucional estadounidense**. Quito: Editorial IAEN, 2015, p. 206.

Delicados para se repetirem frequentemente sem necessidade. Recordemos que todas as constituições existentes foram estabelecidas em meio de um perigo que reprimia as paixões mais hostis à ordem e à concórdia; de uma entusiástica confiança do povo para com os seus líderes patrióticos que afundou a acostumada diversidade de opiniões a respeito dos grandes problemas nacionais, de um fervor universal pelas formas novas, opostas às antigas, originando o ressentimento e a indignação universais contra aquele governo, e numa época em que o espírito de festa relacionado às transformações a serem realizadas ou aos abusos a serem corrigidos, não pudessem se infiltrar no fermento da operação. As situações futuras em que devemos esperar que ocorram não apresentam nenhuma segurança equivalente contra o perigo que se teme¹¹⁵.

2.3 Características do presidencialismo americano

O presidencialismo americano, no governo constitucional proposto pela teoria dos freios e contrapesos, é representado por um presidente que possui limites claros de atuação em matéria legislativa e administrativa, principalmente se contarmos que o Poder Legislativo era o mais importante do século XVIII e o presidente (assim como o Estado) era um mero vigilante da vida social, tendo a função de simples executor das leis que fossem aprovadas pelo parlamento.

A despeito disso, a primeira característica do presidencialismo americano é a *concentração de poderes interno (governo) e externo (Estado) na mão de uma única pessoa*¹¹⁶. Assim, no plano externo, o presidente assume as funções de representação soberana (Chefe de Estado), cabendo-lhe gerir a política exterior, sob o controle e autorização do Congresso, ao negociar tratados internacionais e nomear embaixadores (article II, section 2, cl. II),

¹¹⁵ No original: "A pesar del éxito que ha rodeado las revisiones de nuestras formas tradicionales de gobierno, éxito que tanto honra la virtud y la inteligencia del pueblo americano, debe confesarse que tales experimentos son demasiado delicados para repetirlos a menudo sin necesidad. Recordemos que todas las constituciones existentes fueron establecidas en medio de un peligro que reprimía las pasiones más hostiles al orden y la concordia; de una entusiasta confianza del pueblo hacia sus patrióticos líderes que ahogó la acostumbrada diversidad de opiniones respecto a los grandes problemas nacionales, de un fervor universal por las formas nuevas, opuestas a las antiguas, originando el resentimiento y la indignación universales contra aquel gobierno, y en una sazón en que el espíritu de partido relacionado con las transformaciones para efectuar o con los abusos por corregir, no podía infiltrar su levadura en la operación. Las situaciones futuras en las que debemos esperar encontrarnos no presentan ninguna seguridad equivalente contra el perigo que se teme". In: MADISON, James. El federalist XLIX. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001, p. 215.

¹¹⁶ MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate. En: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew (comps.). **Presidencialismo y democracia en América Latina**. Buenos Aires: Paidós, 2002.

Embora declarar a guerra fosse atribuição exclusiva do Senado (article I, section 8, cl. VIII); também ele é o chefe das forças armadas, que à época se resumiam ao Exército e à Marinha (article II, section 2, cl. I). No plano interno, o presidente é responsável pela administração pública (Chefe de Governo), cabendo-lhe a função de gerir a política nacional através de ministérios e serviços públicos federais, entregues a pessoas de confiança do Presidente, responsáveis perante este, que livremente os escolhe e demite¹¹⁷.

Assim como as decisões mais importantes deveriam ficar com o Senado e não com a Câmara dos Representantes, a concentração do Poder Executivo nas mãos de uma única pessoa se justificava, ao menos inicialmente, sob essa mesma ideologia, segundo a qual decisões racionais são sempre tomadas pelo “menor número”¹¹⁸. Mais ainda quando, em conjunturas críticas, necessitam-se de decisões mais rápidas e efetivas. Nesses casos, dever-se-ia impedir a divisão da comunidade em “facções violentas” e “irreconciliáveis”, cada uma representada por distintos indivíduos que integrariam o Poder Executivo¹¹⁹. O objetivo, pois, seria impedir que a vontade do Estado, enquanto entidade soberana, pudesse ser dividida e, para tanto, necessitar-se-ia de um órgão central que fosse não apenas um símbolo, mas que efetivamente coordenasse o Estado para um fim comum¹²⁰, o que só poderia ser realizado, segundo este desenho constitucional, se a representação do Executivo fosse exercida por uma só pessoa.

Uma segunda característica é a *irresponsabilidade política do presidente em relação ao Poder Legislativo*. No regime de governo parlamentarista, além de haver divisão entre a chefia de Governo e a chefia de Estado, o que não ocorre no presidencialismo, o Chefe de Governo, em geral denominado de “Primeiro Ministro”, possui responsabilidade política perante o parlamento, razão pela qual quando o Chefe de Estado (presidente ou rei) o nomeia ele

¹¹⁷ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros, 2016, pp. 320-321.

¹¹⁸ Hamilton sustenta que “Como regla general, los actos de un solo hombre se caracterizan por su decisión, actividad, reserva y diligencia, en un grado mucho más notable que los actos de cualquier número mayor; y dichas cualidades disminuirán en la misma proporción en que el número aumente”. Cf. HAMILTON, Alexander. *El federalist LXX*. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001, p. 298.

¹¹⁹ HAMILTON, Alexander. *El federalista LXX*. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001, p. 299.

¹²⁰ Nesse sentido, GROPALI, Alexandre. **Doutrina do Estado**. São Paulo: Edição Saraiva, 1953, p. 233.

Deve ser aprovado pelo parlamento e sua responsabilidade política pode ser promovida por interpelações, votos de censura, bem como por votos de confiança ou desconfiança, podendo ser destituído, ainda, caso perca a maioria parlamentar. Tudo isso indica que o exercício do governo é uno e envolve harmonia entre o parlamento e o gabinete ministerial (Executivo)¹²¹.

Já no presidencialismo há uma “duplicidade de jurisdição”, havendo eleições separadas para presidente (Executivo) e congressistas (Legislativo) e, por isso, o presidencialismo americano não previu qualquer responsabilidade política do presidente perante o Congresso, que se estende, inclusive, para os ministérios, cujos ministros, enquanto instrumentos de imediata confiança presidencial, podem ser demissíveis *ad nutum* sem qualquer ingerência jurídica do Legislativo¹²². Isto porque uma das facetas da separação de poderes impõe que, para além da independência, um poder não se subordine ao outro¹²³. De modo que, com exceção da responsabilidade penal (article II, section 4)¹²⁴, é impossível ao Poder Legislativo destituir o presidente por voto parlamentar¹²⁵, bem como encurtar o seu mandato¹²⁶.

O que conduz à terceira característica do presidencialismo americano, que é o fato do presidente ter um *mandato fixo com a duração de 4 anos* (article II, section 1), sendo permitida uma recondução. Além de todas as considerações expendidas no parágrafo anterior se aplicarem aqui, vale pontuar que a partir da Emenda 22 passou a ser vedado ao Presidente dos Estados Unidos ser eleito mais de duas vezes¹²⁷. Segundo Barroso, a emenda

¹²¹ FARIAS NETO, Pedro Sabido de. **Ciência política: enfoque integral avançado**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 101.

¹²² MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate. *En*: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew (comps.). **Presidencialismo y democracia en América Latina**. Buenos Aires: Paidós, 2002, p. 5.

¹²³ FRIEDE, Reis. **Curso de ciência política e teoria geral do Estado: teoria constitucional e relações internacionais**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p. 188.

¹²⁴ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 319.

¹²⁵ SARTORI, Giovanni. **Comparative Constitutional Engineering**. New York: New York University Press, 1994, p. 84.

¹²⁶ MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate. *En*: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew (comps.). **Presidencialismo y democracia en América Latina**. Buenos Aires: Paidós, 2002, p. 5.

¹²⁷ Amendment XXII (1951), Section 1. “No person shall be elected to the office of the President more than twice, and no person who has held the office of President, or acted as President, for more than two years of a term to which some other person was elected President shall be elected to the office of the President more than once. But this Article shall not apply to any

restaurou uma limitação de natureza costumeira que vinha desde o segundo mandato de George Washington, mas que não foi seguida por Franklin Roosevelt, que se reelegeu para um terceiro e quarto mandatos¹²⁸.

Por fim, uma quarta característica é o *poder de veto*. Mencionamos extensamente na seção 1.2 sobre seu conceito e motivos, que remetem teoricamente à prerrogativa que Montesquieu chamava de “faculdade de impedir” e que Madison justificava como uma “arma” que o presidente possuiria tanto para defender as prerrogativas do Executivo quanto para evitar que o Legislativo se tornasse um poder absoluto. É preciso, entretanto, notar o caráter relativo do veto presidencial, que poderia ser rejeitado por uma maioria de dois terços do Congresso (article I, section 7, cl. II), ficando a última palavra, pois, a cargo do próprio Legislativo¹²⁹. Ademais, o veto só poderia ser total, isto é, rejeitar toda a lei, e não apenas uma parte dela¹³⁰.

2.4 A paralisia como principal problema do sistema de freios e contrapesos

De forma sintética e repetindo a interpretação que já foi registrada ao final da seção 1.1, podemos dizer que o objetivo do governo constitucional era impedir que cada ramo de poder obtivesse os meios para usurpar as prerrogativas do ramo de poder alheio e, assim, absolutizar-se subjugando os demais. O problema é que esse sistema de controles, cujo objetivo, como vimos na seção 1.2, era manter o *status quo* tornou o presidencialismo americano um sistema caracterizado sobretudo pela paralisia, característica

person holding the office of President, when this Article was proposed by the Congress, and shall not prevent any person who may be holding the office of President, or acting as President, during the term within which this Article becomes operative from holding the office of President or acting as President during the remainder of such term”. In: UNITED STATES. The constitution of the United States of America. In: **America's founding documents**. New York: American Products Publishing Company, 2005.

¹²⁸ BARROSO, Luis Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 43.

¹²⁹ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 320.

¹³⁰ Nesse sentido, ROSA, Mauro Andrade. O veto nos Estados presidencialistas (algumas reflexões sobre o veto no Brasil e nos Estados Unidos). In: **Revista de Informação Legislativa**, ano 23, n. 89, jan./mar., 1986, p. 166; NEGRETTO, Gabriel. Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. In: **Revista Mexicana de Sociología**, ano 65, n. 1, enero-marzo, 2003, México, DF.

que, segundo alguns autores, permanece até hoje¹³¹. Esta foi uma das razões alegadas pelos juristas latino-americanos para, ao importarem o modelo americano, promoverem alterações institucionais, o que terminou por gerar, em alguns casos, desenhos constitucionais hiperpresidencialistas.

Para entender esta “paralisia” é preciso retomar, antes de tudo, a diferenciação realizada na seção 1.3 entre presidencialismo e parlamentarismo. Diferentemente deste último regime de governo, no presidencialismo há uma “duplicidade de jurisdição” e a forma de preenchê-la é por meio de eleições separadas para o Executivo e o Legislativo. Ocorre que, de acordo com pesquisas empíricas que se detiveram sobre a experiência latino-americana, é relativamente comum que tenhamos como resultado das eleições partidos e atores com preferências políticas opostas que controlam as diversas instâncias de veto, de modo a dificultar a condução de uma agenda política coerente¹³². Este sistema, usualmente conhecido como “governo dividido”, é responsável por uma quantidade infindável de conflitos, como a falta de apoio legislativo à agenda do governo, a rotação do cargo presidencial e o desincentivo à formação de coalizões, e algumas das consequências são o unilateralismo, os custos de tempo e recursos para produzir mudanças e, não raras vezes, a impossibilidade de tomada das próprias decisões¹³³.

Como bem pontuou Gabriel Negretto:

Quando se fala em “ingovernabilidade” dos regimes presidenciais em geral se tem em mente as dilações, o dispêndio de recursos e finalmente a paralisia legislativa a que pode conduzir um regime

¹³¹ Fukuyama chama a paralisia gerada pelo sistema de freios e contrapesos americano de “vetocracia”. Cf. FUKUYAMA, Francis. **Oh for a democratic dictatorship and not a vetocracy**. Disponível em: <https://www.ft.com/content/d82776c6-14fd-11e1-a2a6-00144feabdc0>. Acesso em: 21 abr. 2018.

¹³² Nesse sentido, SHUGART, Matthew S.; CAREY, John M. **President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992; LINZ, Juan; VALENZUELA, Arturo (comps.). **The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives**. V. 1. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994; JONES, Mark. **Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1995; MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew (comps.). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997; COX, Gary; MCCUBBINS, Matthew. **The Institutional Determinants of Policy Outcomes**. In: COX, Gary; MCCUBBINS, Matthew. **Presidents, Parliaments, and Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001; NEGRETTO, Gabriel. **La política del cambio constitucional en América Latina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015, p. 25.

¹³³ COX, Gary; MCCUBBINS, Matthew. **The Institutional Determinants of Policy Outcomes**. In: COX, Gary; MCCUBBINS, Matthew. **Presidents, Parliaments, and Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

presidencial em uma situação de governo dividido. Toda vez que atores com interesses divergentes controlam instituições separadas com poder de veto, elevam-se notavelmente os custos de negociação, tanto para adotar decisões em geral como para produzir mudanças legislativas em particular. Os custos de negociação são altos, em primeiro lugar, em matéria de tempo, porque o poder de veto dos distintos atores permite a esses últimos impor atrasos e suspender negociações com o fim de forçar os outros a aceitar as suas propostas ou a fazer concessões. Como em um “jogo da galinha”, cada ator busca dobrar o outro mantendo-se mais paciente e menos preocupado pelo fracasso de um acordo¹³⁴.

Na América Latina, isso é ainda mais problemático se for levado em conta a instabilidade econômica constante da região e, por conseguinte, a necessidade de tomada rápida de decisões em matéria de saúde, educação, política social e política econômica¹³⁵, que não é facilitada pelo imobilismo do regime presidencial.

E esta ordem de problemas é uma via de mão dupla: tanto para presidentes que bloqueiam o Legislativo quanto para congressos que obstruem o Executivo, o que é potencializado pela irresponsabilidade política recíproca entre Legislativo e Executivo que caracteriza os regimes presidenciais e que se reflete em uma de suas principais características: o “mandato fixo”. De fato, em momentos de crise promovida por um presidente incompetente ou impopular não se permite resolvê-la de forma institucional, o que favoreceria, segundo alguns autores, a adoção de soluções não-institucionais, como golpes de Estado¹³⁶.

¹³⁴ No original: “Cuando se habla de “ingobernabilidad” de los regímenes presidenciales, se tienen por lo general en mente las dilaciones, el dispendio de recursos y finalmente la parálisis legislativa a que puede conducir un régimen presidencial en una situación de gobierno dividido. Toda vez que actores con intereses divergentes controlan instituciones separadas con poder de veto, se elevan notablemente los costos de negociación, tanto para adoptar decisiones en general como para producir cambios legislativos en particular. Los costos de negociación son altos en primer lugar en materia de tiempo, porque el poder de veto de los distintos actores permite a estos últimos imponer retrasos y suspender negociaciones con el fin de forzar a los otros a aceptar sus propuestas o a hacer concesiones. Como en un “juego de la gallina”, cada actor busca doblegar al otro mostrándose más paciente y menos preocupado por el fracaso de un acuerdo”. In: NEGRETTO, Gabriel. Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. In: **Revista Mexicana de Sociología**, ano 65, n. 1, enero-marzo, 2003, México, DF, p. 54.

¹³⁵ NEGRETTO, Gabriel. **La política del cambio constitucional en América Latina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015, p. 20; NEGRETTO, Gabriel. Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. In: **Revista Mexicana de Sociología**, ano 65, n. 1, enero-marzo, 2003, México, DF, p. 69.

¹³⁶ Nesse sentido, STEPAN, Alfred; SKACH, Cindy. Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective. In: STEPAN, Alfred; SKACH, Cindy. **The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994;

Neste ponto, o caso equatoriano é paradigmático porque pelo menos de 1978 a 2006 o seu sistema político se caracterizou por um Congresso forte e ativo, embora bastante fragmentado, em contraposição a um modelo presidencialista que não dava margem para que o presidente governasse respaldado por uma maioria parlamentar¹³⁷. Simón Pachano traça um panorama geral deste sistema político, que pode servir de parâmetro para realizarmos uma série de observações sobre o período. Diz o autor:

Em termos gerais, a experiência equatoriana é a mostra de um sistema político assentado em um desenho institucional que incentiva a fragmentação e que não oferece incentivos à cooperação. Adicionalmente, essas condições institucionais promovem o jogo político de curto prazo, que gira em torno da obtenção de resultados imediatos e estritamente delimitados para cada grupo social. É daí que surgem as práticas particularistas, como o clientelismo e o corporativismo (sob diversas formas de representação direta de interesses particulares), que caracterizam a política equatoriana. Ademais, é um sistema político com baixíssima capacidade de agregar interesses, em que intervém um número alto de *veto players* e que deve satisfazer cada uma das múltiplas demandas, sem possibilidade de englobá-las dentro de políticas de alcance geral¹³⁸.

LINZ, Juan; VALENZUELA, Arturo (comps.). **The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives**. V. 1. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994; TSEBELIS, George. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. **British Journal of Political Science** (25), 1995, pp. 289-325; PEREZ-LIÑAN, Aníbal. **Presidential impeachment and the political instability in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007; ARCINIEGA, Daniel Granda. **El hiperpresidencialismo en el Ecuador**. Quito: Editorial FACSO, 2012, p. 87.

¹³⁷ Nesse sentido, SÁNCHEZ, John Antón; MOYA, Natally Soria. Los poderes del Estado ecuatoriano en pugna. En: ECHAVARRÍA, Ricardo Restrepo (ed.). **Pugna de poderes, crisis orgánica e independencia judicial**. Quito: Editorial IAEN, 2014, p. 28; CONAGHAN, Catherine. Politician Against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador's Party System. In: Scott Mainwaring y Timothy Scully (Comp.). **Building Democratic Institutions**. Party Systems in Latin America. Stanford: Stanford University Press, 1995, pp. 434-458; BARCZAK, Mónica. "Squaring Off: Executives and Legislatures in Ecuador". In: Robert Elgie (Comp.). **Divided Government in Comparative Perspective**. New York: Oxford University Press, 2001, pp. 40-62; MEJÍA, Andrés. **Gobernabilidad democrática**. Quito: Fundación Konrad Adenauer, 2002; PACHANO, Simón. Partidos y sistema de partidos en el Ecuador. In: Rafael Roncagliolo y Carlos Meléndez (Comp.). **La política por dentro**. Lima: Ágora Democrática-IDEA-Transparencia, 2007, pp. 161-211.

¹³⁸ No original: "En términos generales, la experiencia ecuatoriana es la muestra de un sistema político asentado en un diseño institucional que alienta la fragmentación y que no ofrece alicientes para la cooperación. Adicionalmente, esas condiciones institucionales promueven el juego político de corto plazo que gira en torno a la obtención de resultados inmediatos y estrictamente delimitados para cada grupo social. De allí se desprenden las prácticas particularistas, como el clientelismo y el corporativismo (bajo diversas formas de representación directa de intereses particulares), que caracterizan a la política ecuatoriana. Además, es un sistema político con bajísima capacidad de agregar intereses, en el que interviene un alto número de veto players y que debe satisfacer cada una de las múltiples demandas sin posibilidad de englobarlas dentro de políticas de alcance general". In: PACHANO, Simón. **Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú**. Quito: FLACSO, Sede Ecuador, 2011, p. 174.

De saída, é preciso esclarecer uma questão terminológica: a escalada de conflitos entre o Executivo e o Legislativo foi chamada no Equador de “pugna de poderes”¹³⁹ e a consequência direta observável foi a incapacidade governamental para tomar decisões e atuar de maneira mais urgente.

As causas para esse fenômeno são variadas. O primeiro ponto a ser destacado é a fragmentação partidária. Segundo a literatura, a existência de um número alto de partidos tende a limitar as possibilidades de encontrar apoio às políticas propostas pelo Executivo, o que interfere na sua capacidade de implantar a política que deseja¹⁴⁰. Consequentemente, quanto maior o número de partidos, maior o custo de transação e as possibilidades de trancamento de pauta¹⁴¹; maior também a complexidade do sistema político¹⁴².

Embora o método mais seguro de aferição da fragmentação partidária seja a criação de um índice que envolva o número efetivo de partidos calculado a partir do número de representantes¹⁴³, não localizamos na literatura nenhuma pesquisa que tivesse realizado este trabalho com referência ao Equador. De todo modo, observamos que a fragmentação partidária neste país era tão profunda que nenhum partido conseguiu obter maioria parlamentar no período 1978-2006 e, como mostra a Tabela 1, apenas dois presidentes – Roldós e Borja – conseguiram montar coalizões que obtiveram maioria na primeira bancada legislativa¹⁴⁴.

¹³⁹ Cf. SÁNCHEZ-PARGA, José. La pugna de poderes. Análisis crítico del sistema político ecuatoriano. Quito: Abya-Yala, 1998; NÚÑEZ, Jorge. Teoría y práctica de pugna de poderes. *In*: **Nueva Sociedad**, n. 77, 1985, p. 76.

¹⁴⁰ MAINWARING, S. Pluripartidarismo, federalismo furte y presidencialismo en Brasil. *In*: MAINWARING, S.; SHUGART, T. (Ed.). **Presidencialismo y democracia en América Latina**. Buenos Aires: Paidós, 2002.

¹⁴¹ COX, G. W.; MCCUBBINS, M. The institucional determinants of economic policy outcomes. Washington. Trabalho apresentado na **Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics**, 1999.

¹⁴² SARTORI, Giovanni. **Partidos y sistemas de partidos**. Madrid: Alianza Editorial, 1999, p. 151.

¹⁴³ GARCÍA MONTERO, Mercedes; e SÁEZ, Manuel Alcántara. Os determinantes do sucesso legislativo presidencial na América Latina. *In*: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (orgs.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009, p. 187.

¹⁴⁴ PACHANO, Simón. **Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú**. Quito: FLACSO, Sede Ecuador, 2011, p. 169.

Tabela 1
Status do partido ou coalizão presidencial do presidente no Congresso

Ano	Presidente	Partido ou coalizão	Assentos	Assentos em %
1979	J. Roldós	CFP, DP	29	42,0
1982	O. Hurtado	DP	5	7,2
1984	L. Febres Cordero I	PSC, PCE, PLRE	15	21,1
1986	L. Febres Cordero II	PSC, PCE, PLRE	18	25,4
1988	R. Borja I	ID, DP	39	54,9
1990	R. Borja II	ID	14	19,4
1992	S. Durán Ballén (I)	PUR, PCE	18	23,4
1994	S. Durán Bellén (II)	PUR, PCE	9	11,7
1996	A. Bucaram	PRE	19	23,2
1998	J. Mahuad	DP	32	26,7
2003	L. Gutiérrez	PSP, MUPP-NP	18	18,0
2006	R. Correa*	AP	00	00,0
2007	R. Correa	AP	80	61,5
2009	R. Correa	AP	59	47,6
2013	R. Correa	AP	100	72,9

*Nestas eleições, o partido de Correa, ALIANZA PAIS, não apresentou candidatos ao Congresso; apenas depois do referendo que convocou a assembleia constituinte em 2007.

Fonte¹⁴⁵

No entanto, a fragmentação partidária não pode ser vista de forma isolada, na medida em que ela possui relação direta com a obtenção de maiorias parlamentares. Segundo a literatura, essas duas variáveis produzem efeitos no nível de cooperação entre o presidente e o congresso, cujas consequências podem ir do estancamento político¹⁴⁶ ao gargalo legislativo¹⁴⁷, podendo gerar até a queda do governo¹⁴⁸.

No caso do Equador, uma das causas da fragmentação e, por conseguinte, da dificuldade do presidente em obter maiorias parlamentares foram as renovações parciais do Congresso. Como veremos em breve, uma das formas de possibilitar a governabilidade sem instituir necessariamente um desenho hiperpresidencialista é fazer com que as eleições para o parlamento e o Executivo ocorram na mesma data. Isso porque, considerando o ciclo eleitoral, é sabido que nos períodos de sessões mais próximas ao ano em que o presidente foi eleito o sucesso do Executivo em aprovar políticas é maior e

¹⁴⁵ NOHLEN, Dieter; PACHANO, Simón. Equador. In: NOHLEN, Dieter (ed.). **Election in Latin American**. A data handbook. Vol. 2. South América. Reino Unido: Oxford University Press, 2005.

¹⁴⁶ LINZ, J. J. The perils of presidentialism. **Journal of democracy**, v. 1, n. 1, 1990.

¹⁴⁷ MAINWARING, S. Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. **Comparative Political Studies**, v. 26, n. 2, 1993.

¹⁴⁸ MAINWARING, S.; SHUGART, T. (Ed.). Building democratic institutions: party systems in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

quanto mais distante da sua eleição menor é a sua influência¹⁴⁹. Há duas razões para isso: a primeira é que os Executivos perdem o apoio do Congresso à medida em que se aproxima a eleição presidencial, já que os líderes partidários procuram consolidar suas próprias identidades e evitar com que sejam castigados pelos erros do governo¹⁵⁰; depois, porque ao final do mandato presidencial os partidos estão mais preocupados com seus ganhos eleitorais e se comportarão mais como atores buscando voto¹⁵¹.

No Equador, o exemplo mais claro deste argumento provém da análise do governo Borja (1988-1991). Como é possível observar na Tabela 1, no primeiro biênio (Borja I) a coalizão governamental possuía 54,9% dos assentos parlamentares, enquanto no segundo biênio (Borja II) a coalizão se reduziu a 19,4%, o que foi influenciado também, segundo alguns autores, pelo péssimo desempenho nas eleições legislativas de 1990¹⁵². Do mesmo modo, Durán Ballén (1992-1995) saiu de 23,4% de apoio para 11,7%. A exceção do período foi Febres Cordero (1984-1987), que aumentou sua base parlamentar de 21,1% para 25,4%.

Esta disparidade de forças interferiu na diferente capacidade que o Legislativo e o Executivo tinham para aprovar as suas pautas no Equador. Segundo Richard Ortiz, no período 1995-2002 a produção normativa se caracterizou pelo predomínio do Congresso sobre o Executivo tanto na apresentação de projetos de lei (93% vieram do parlamento contra 7% do Executivo) quanto na participação das leis aprovadas (80% vs. 20%)¹⁵³. Isto significa que o Congresso apresentou trinta e duas vezes mais projetos de lei que o Executivo e quadruplicou o seu êxito nas leis aprovadas. Evidentemente que esse poder do Congresso não se deveu apenas a uma espécie de “força

¹⁴⁹ GARCÍA MONTERO, Mercedes; e SÁEZ, Manuel Alcántara. Os determinantes do sucesso legislativo presidencial na América Latina. In: INÁCIO, Magna; RENNO, Lucio (orgs.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009, p. 176.

¹⁵⁰ MAINWARING, S. Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. **Comparative Political Studies**, v. 26, n. 2, 1993.

¹⁵¹ ALTMAN, David. Crisis de gobernabilidad democrática: Orígenes y mapa de lectura. **Revista Instituciones y Desarrollo**, Barcelona, n. 8-9, 2001.

¹⁵² Por todos, cf. NEGRETTO, Gabriel. **La política del cambio constitucional en América Latina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015, p. 258 e ss.

¹⁵³ ORTIZ, Richard Ortiz. Las relaciones de poderes en el estado constitucional. El rol del Legislativo y del Ejecutivo en la producción normativa. ASAMBLEA NACIONAL. **II Compendio de derecho parlamentario, ciencia política y técnica legislativa**. Quito: Impresión El Telégrafo, 2016, p. 37.

moral” ou aprovação popular das leis de iniciativa do Legislativo, sendo o desenho constitucional fundamental para a formação desse quadro.

Apesar de reservarmos a análise comparada do desenho das três constituições equatorianas para mais adiante (Cap. 3), dois exemplos são suficientes para entender como o desenho constitucional de 1978 aprofundou ainda mais a “pugna de poderes”, dando poderes excessivos ao parlamento em relação às suas contrapartes.

Citamos primeiramente a prerrogativa do Congresso de forçar a renúncia de ministros de Estado. Na referida constituição, embora o presidente pudesse nomear e remover ministros livremente (art. 110), o Congresso poderia obrigá-los a renunciar com o voto da maioria dos parlamentares (art. 112¹⁵⁴). E esse controle era potencializado porque, como informa Negretto, as razões para iniciar uma moção eram imprecisas, de modo que os ministros podiam ser objeto de censura por praticamente qualquer ofensa que tivessem cometido durante o período que estiveram no cargo. Diz o mesmo autor que os partidos de oposição costumavam utilizar este mecanismo como arma para desacreditar ou hostilizar os governos que haviam perdido popularidade¹⁵⁵. E tal mecanismo institucional não foi usado com parcimônia. Segundo o levantamento feito por Sánchez-Parga¹⁵⁶, entre 1979 e 1996 se iniciaram 37 moções de censura, 13 das quais produziram a remoção efetiva do ministro, o que produz uma média de 9 procedimentos de censura e 3 ministros censurados por governo. Para efeitos comparativos, a constituição de 1998, apesar de manter o direito de censura a alguns funcionários, o excluiu no caso dos Ministros de Estado (art. 130, 9¹⁵⁷), direito que retornou com a constituição de 2008, com a diferença de que foi aumentado o quórum de votação, de maioria simples para maioria qualificada (art. 131, §1º¹⁵⁸)

¹⁵⁴ “Art. 112, §1º: Dejará de ser Ministro quien hubiere sido censurado por el Congreso Nacional y no podrá ser designado para ninguna función publica dentro del mismo período presidencial”.

¹⁵⁵ NEGRETTO, Gabriel. **La política del cambio constitucional en América Latina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015, p. 260.

¹⁵⁶ SÁNCHEZ-PARGA, José. **La pugna de poderes**. Análisis crítico del sistema político ecuatoriano. Quito: Abya-Yala, 1998, p. 88.

¹⁵⁷ Art. 130, 9: “La censura producirá la inmediata destitución del funcionario, salvo en el caso de los ministros de estado, cuya permanencia en el cargo corresponderá decidir al Presidente de la República”.

¹⁵⁸ Art. 131, §1º: “Para proceder a su censura y destitución se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, con excepción de las ministras o

Outra prerrogativa do Congresso era a possibilidade de nomeação de ministros da Corte Suprema e, mediante votação majoritária, de superar as decisões da mencionada Corte em matéria de controle de constitucionalidade (art. 179¹⁵⁹), o que dava ao Congresso uma força imensa, já que eles eram responsáveis pela expedição das leis que efetivavam os dispositivos constitucionais e, ao mesmo tempo, na prática eram os últimos intérpretes da constituição. A própria constituição dizia ser uma das competências exclusivas do Congresso “interpretar a constituição e as leis” (art. 82, c). A consequência era que a nomeação dos membros da Corte sempre se convertia em um tema politicamente controverso¹⁶⁰.

Todo esse quadro fez com que vários presidentes do período buscassem meios para aumentar o seu poder perante o parlamento, embora a maioria das soluções buscadas tenham sido frustradas. Segundo Gabriel Negretto:

Todos os presidentes eleitos desde 1979 buscaram modificar esta situação mediante a distribuição de cargos no gabinete, concessões em matéria de política legislativa e dinheiro destinados a projetos particulares dos líderes dos partidos opositores. Entretanto, as distintas coalizões de governo e legislativas que se formaram mediante esses recursos foram de curta duração. As nomeações para cargos no gabinete costumavam ser aceitos a título individual e não em nome do partido a que pertencia o designado. Inclusive quando a nomeação contava com o apoio de um partido opositor, os governos de coalizão não alcançavam uma maioria de votos no Congresso. As coalizões legislativas eram igualmente ideológicas ou partidárias entre o partido do governo e o principal partido opositor no Congresso¹⁶¹.

ministros de Estado y los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, en cuyo caso se requerirá las dos terceras partes”.

¹⁵⁹ “Art. 179.- En caso de duda sobre el alcance de las normas contenidas en esta Constitución, solo el Congreso en Pleno las interpretará, de un modo generalmente obligatorio, mediante Ley Especial Interpretativa, en dos debates, en días distintos, con el voto favorable de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros. Una vez aprobada, se ordenará su promulgación en el Registro Oficial”.

¹⁶⁰ NEGRETTO, Gabriel. **La política del cambio constitucional en América Latina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015, p. 261.

¹⁶¹ No original: “Todos los presidentes electos desde 1979 buscaron contrarrestar esta situación mediante la distribución de cargos en el gabinete, concesiones en materia de política legislativa y dinero asignado a proyectos particulares de los líderes de partidos opositores. Sin embargo, las distintas coaliciones de gobierno y legislativas que se formaron mediante estos recursos fueron de corta duración. Los nombramientos para cargos en el gabinete solían ser aceptados a título individual y no a nombre del partido al que pertenecía el designado. Incluso cuando el nombramiento contaba con el apoyo de un partido opositor, los gobiernos de coalición no alcanzaban a tener una mayoría de votos asegurados en el Congreso. Las coaliciones legislativas eran igualmente difíciles de conformar y mantener dadas las diferencias ideológicas

Esse cenário, entretanto, só foi modificado com a ascensão do *Novo Constitucionalismo latino-americano*, como veremos no capítulo 3.

2.5 A predominância do constitucionalismo conservador na história constitucional equatoriana

Como argumentaremos no próximo capítulo, foi para resolver a “pugna de poderes”, problema ligado ao sistema de freios e contrapesos, que a constituição do Equador de 2008, que inaugurou o NCLA neste país, retirou do Legislativo uma série de prerrogativas, transferindo-as ao Executivo e ao então recém criado Conselho de Participação Cidadã e Controle Social, algumas das quais o constitucionalismo ocidental atribui, tradicionalmente, ao Legislativo, o que teve por consequência a dificuldade do Legislativo de exercer o seu papel constitucional, que é a criação das leis e o controle e fiscalização do Executivo, possibilitando, por outro lado, o fortalecimento do poder presidencial. A ideia difundida entre os intelectuais e políticos profissionais equatorianos era que o problema do imobilismo do sistema político estava no Legislativo e, portanto, era neste poder que a mudança deveria começar.

Mas esta noção não surgiu espontaneamente no Equador. No direito constitucional comparado latino-americano se tornou senso comum a ideia de que o imobilismo (presidentes minoritários com congressos com oposição majoritária) e as soluções extra-constitucionais tinham relação direta com o sistema de freios e contrapesos consagrado pelo constitucionalismo americano, razão pela qual desde a recepção do presidencialismo americano até os dias de hoje praticamente inexistiu qualquer constituição da América Latina que tivesse mantido o constitucionalismo “original”¹⁶². Muito pelo contrário, uma série de pesquisas empíricas, com destaque para o trabalho coletivo resultado do *Comparative Constitutions Project*, que realizou uma extensa e detalhada pesquisa constitucional comparada, demonstram que o

o partidarias entre el partido en el gobierno y el principal partido opositor en el Congreso”. In: NEGRETTO, Gabriel. **La política del cambio constitucional en América Latina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015, p. 259.

¹⁶² NEGRETTO, Gabriel. Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. In: **Revista Mexicana de Sociología**, ano 65, n. 1, enero-marzo, 2003, México, DF, p. 43.

desenvolvimento mais destacado do constitucionalismo latino-americano se refere ao aumento dos dispositivos constitucionais que concedem poderes legislativos ao presidente¹⁶³, incluindo o aumento dos seus poderes de emergência¹⁶⁴. Tal modelo, que seria característico da América Latina, foi confirmado por uma série de outras pesquisas¹⁶⁵.

Entretanto, como se depreende da análise do período 1978-2006, é possível que o resultado de disputas políticas que ocorram no plano nacional resulte em que determinadas constituições referendam modelos ideológicos que dificultem o hiperpresidencialismo. É por isso que é importante considerar que apesar de existir uma explicação de ordem histórico-sociológica que justifica a predominância da concentração de poder presidencial na América Latina, que é o constitucionalismo conservador, tal predomínio só se mantém através de muitos acordos e disputas, sendo possível que em outros contextos constitucionais outras tendências ideológicas sejam referendadas.

Segundo Roberto Gargarella¹⁶⁶, as três concepções ideológicas que disputaram a primazia no momento “zero” do constitucionalismo latino-americano são o constitucionalismo conservador, o liberal e o radical, que foram consagradas nas constituições latino-americanas tanto de forma alternativa quanto, o que se mostrou mais comum, de forma cumulativa, principalmente pela junção das duas primeiras. Entretanto, como precisamos nos concentrar no Equador, para os fins desta Tese interessa-nos mais a

¹⁶³ CHEIBUB, Jose Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. Latin American presidentialism in comparative and historical perspective. **Texas Law Review**, vol. 89, n. 7, 2011, p. 1718.

¹⁶⁴ CHEIBUB, Jose Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. Latin American presidentialism in comparative and historical perspective. **Texas Law Review**, vol. 89, n. 7, 2011, p. 1730

¹⁶⁵ SAIEGH, Sebastian M. Avaliação das taxas de sucesso legislativo dos chefes do Executivo. In: INÁCIO, Magno; RENNÓ, Lucio (org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009; SÁEZ, Manuel Alcántara. Os determinantes do sucesso legislativo presidencial na América Latina: partidos e instituições. In: INÁCIO, Magno; RENNÓ, Lucio (org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009; BASABE-SERRANO, Santiago. Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina. **Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, vol. 157, 2017, pp. 3-22; GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)**. Buenos Aires: Katz Editorial, 2014.

¹⁶⁶ GARGARELLA, Roberto. El periodo fundacional del constitucionalismo sudamericano (1810-1860). **Desarrollo económico** – Revista de Ciencias Sociales (Buenos Aires), vol. 43, n. 170 (jul.-Sep, 2003, p. 305 e ss.

primeira tendência (constitucionalismo conservador), por ter relação com a instituição do hiperpresidencialismo¹⁶⁷.

Para entender esta ideologia constitucional, porém, é preciso retomar o próprio conceito de constituição, consagrado no art. XVI da *Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão* francesa e explicado exhaustivamente na seção 1.1. As constituições costumam-se dividir em duas partes: uma primeira, dedica-se a determinar um rol de direitos dos cidadãos, chamada pela doutrina de “parte dogmática”; enquanto a segunda dedica-se a determinar o modo de organizar o poder, o que inclui a divisão do poder em diferentes ramos, o estabelecimento do sistema de freios e contrapesos, bem como de formas de controle judicial dos atos normativos, dentre outras coisas, denominada de “parte orgânica”. Entender o conceito de constituição é importante porque a consequência da concentração de poder presidencial e, no final das contas, do próprio hiperpresidencialismo está, em primeiro lugar, em uma forma especial de conflitos entre a distribuição de poder (parte orgânica), onde há prevalência do Executivo sobre os demais poderes, bem como, em segundo lugar, no impedimento ou, ao menos, na maior dificuldade, gerada pelo Executivo, do exercício dos direitos que possuem os cidadãos (parte dogmática). A primeira consequência será trabalhada neste e nos capítulos 3 e III, já a segunda será trabalhada nos capítulos 5 e 6.

Em linhas gerais, como explica Gargarella, as constituições que congruam o constitucionalismo conservador foram orientadas a preservar certos valores “pré-sociais”, em especial os provenientes da religião católica. Registre-se, entretanto, que não é que não existia um rol de direitos individuais e, no final das contas, a consagração do constitucionalismo liberal, mas sim que os direitos do indivíduo eram subordinados à satisfação dos objetivos “maiores” da sociedade. Para ficar em um exemplo, embora a liberdade de expressão fosse concedida, não era possível ofender os preceitos da Igreja Católica.

¹⁶⁷ Para uma análise exhaustiva das três tendências do constitucionalismo latino-americano, consultar o capítulo 1 de: GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)**. Buenos Aires: Katz Editores, 2014, pp. 13-48.

Ademais, aliada a uma organização territorial centralizada, tais constituições promoveram uma concentração de poder no Executivo, dotado, normalmente, de prerrogativas extraordinárias, ao mesmo tempo em que debilitavam o Poder Legislativo, que se reunia em períodos breves e separados por grandes lapsos temporais. Havia também altas restrições para que os cidadãos pudessem fazer parte da administração do Estado, como as referentes à propriedade ou ao pertencimento a certos grupos ou famílias, afora as exigências que ficavam encobertas, normalmente relativas à idade, ao sexo ou à raça¹⁶⁸.

Em síntese, pode-se assentar que:

Conveniente aos interesses *criollos* recém-chegados ao poder, o modelo tido como conservador, de tradução hispânica, inspirou, se não todas, quase todas as constituições elaboradas nos primeiros anos que se seguiram às revoluções. Afinal, arrefecido o calor da independência, fazia-se necessário organizar a sociedade de modo tal que fosse mantida a ordem e a estabilidade política daqueles que se elevavam, a partir de então, à condição de governo. Para tanto, a solução apresentada por este constitucionalismo dito perfeccionista foi concentrar o poder político nas mãos de alguns poucos, que, por serem mais “ilustrados”, teriam condições de decidir melhor os principais assuntos de interesse dos jovens Estados. Tal solução, aplicada à organização institucional, resultou na configuração de um poder executivo forte, dotado de poderes excepcionais a serem utilizados em situações de crise externa e interna, na estruturação do poder legislativo débil, submetido ao executivo e de preenchimento censitário, na organização territorial de caráter centralizado, bem como na mitigação dos direitos civis sob o pretexto da preservação de certos valores morais e políticos, os quais deveriam ser compartilhados por toda a sociedade¹⁶⁹.

E embora seja um personagem sujeito à diversas interpretações, entendemos que este constitucionalismo conservador possuía como figura central Simón Bolívar. Segundo Bolívar, o poder político da nação deveria estar sempre concentrado no Poder Executivo, principalmente nas repúblicas latino-americanas. De fato, em seu “Discurso de Angostura”, de 1819, ele escreve que

¹⁶⁸ GARGARELLA, Roberto. El periodo fundacional del constitucionalismo sudamericano (1810-1860). **Desarrollo económico** – Revista de Ciencias Sociales (Buenos Aires), vol. 43, n. 170, jul.-Sep, 2003, p. 306.

¹⁶⁹ VIEIRA, José Ribas; SANTOS, Fabiana de Almeida Maia; MARQUES, Gabriel Lima; BEZERRA, Rafael; DIAS, Sérgio. Impasses e alternativas em 200 anos de constitucionalismo latino-americano. **Revista de estudos constitucionais, hermenêutica e teoria do direito (RECHTD)**, julho-dezembro, 2013, p. 124.

[...] nada é tão perigoso com respeito ao povo como a debilidade do Executivo; e se um reino (Inglaterra) julgou necessário conceder tantas faculdades, em uma república são estas infinitamente mais indispensáveis¹⁷⁰.

Oswaldo Hurtado, após citar um importante historiador equatoriano da época, que afirmou que no Equador do século XIX todos os homens públicos influentes eram bolivarianos¹⁷¹, traçou um panorama político deste período, onde os bolivarianos eram parte central do cenário, inclusive como referência de oposição para os liberais:

Quando é constituída a Grande Colômbia esta discrepância se acentua. Em torno de Simón Bolívar se juntam os partidários dos governos fortes e estáveis e de uma autoridade com as atribuições suficientes para dominar a anarquia, chegando alguns a pensar na necessidade da Presidência e do Senado vitalícios e, inclusive, na restauração do sistema monárquico; os que consideravam que as liberdades devem ser restringidas porque a sociedade não está preparada para usá-las e porque delas se valem os demagogos e os conspiradores; os que propõem a centralização do poder e a eliminação da autonomia das municipalidades que eles culpam para reivindicar faculdades soberanas. Os seguidores destas ideias integram o Partido Bolivariano junto com aqueles que, sem se interessar por estas “investigações jurídicas”, têm em comum uma admiração e uma felicidade pela pessoa do Libertador, sob cujo comando militar haviam lutado nas guerras da Independência. Junto a Francisco de Paula Santander se reúnem os que consideram que as liberdades públicas não devem sofrer restrição alguma; os defensores do sistema democrático, contrários ao fortalecimento da autoridade do Presidente da República e à preponderância do Executivo e opostos a qualquer forma de monarquia ou presidência vitalícia; os partidários do sistema federal e, portanto, das autonomias regionais e provinciais. Cíveis seguidores destes princípios, ilustrados nas ideias das revoluções norte-americana e francesa, e militares que só têm em comum ódios e ciúmes em relação ao Libertador, integram o partido “santanderista”, também chamado de “liberal”¹⁷².

¹⁷⁰ No original: “[...] nada es tan peligroso con respecto al pueblo, como la debilidad del Ejecutivo; y si en un reino (Inglaterra) se ha juzgado necesario concederle tantas facultades, en una república son éstas infinitamente más indispensables”. In: BOLÍVAR, Simón. *Discurso de Angostura* (1819). In: BOLÍVAR, Simón. **Doctrina del Libertador**. Caracas: Biblioteca Ayacucho., 1976, p. 16.

¹⁷¹ JIJÓN Y CAAMAÑO, Jacinto. **Política conservadora**. Tomo I. Riobamba: Ed. Buena Prensa de Chimborazo, 1929, p. 215.

¹⁷² No original: “Cuando se constituye la Gran Colombia esta discrepancia se acentúa. Alrededor de Simón Bolívar se juntan los partidarios de los gobiernos fuertes y estables y de una autoridad con las atribuciones suficientes para dominar la anarquía, llegando algunos a pensar en la necesidad de la Presidencia y el Senado vitalicios e incluso en la restauración del sistema monárquico; los que consideran que las libertades deben ser restringidas porque la sociedad no está preparada para usarlas y porque de ellas se valen los demagogos y los conspiradores; los que proponen la centralización del poder y la eliminación de la autonomía de las municipalidades a las que culpam de arrogarse facultades soberanas. Los seguidores de

Exemplos da influência do constitucionalismo conservador são as constituições equatorianas de 1843 e 1869. A primeira, que restou conhecida como “*Carta de la Esclavitud*”, concedeu enormes faculdades ao Presidente, permitindo-o, por exemplo, após o consentimento do Senado, prender quem considerasse necessário, sem nenhuma justificativa pública ou autorizada pela lei; também permitia que o Presidente suspendesse procedimentos judiciais e pusesse fim a sessões do Poder Legislativo, Legislativo este que era convocado apenas uma vez a cada quatro anos¹⁷³.

Já a constituição de 1869 condicionou todos os direitos individuais básicos aos preceitos da Igreja Católica, declarando ilegais todos os cultos não católicos, bem como reconheceu como cidadãos apenas os membros da Igreja Católica¹⁷⁴.

Segundo Hurtado,

Na constituição de 1869, que é feita inspirando-se na do chileno Portales, encontra-se contido o pensamento político ‘garciano’, que logo será adotado pelos conservadores e que se resume nos seguintes princípios: fortalecimento da autoridade presidencial; redução das funções do Congresso Nacional; restrição das liberdades públicas; moralidade pública; centralização governamental; institucionalização do poder político; preponderância da Igreja Católica.

Como são de responsabilidade do Presidente da República a manutenção da ordem, o progresso da sociedade e em geral a resolução de todos os problemas do país, se lhe atribui amplas funções administrativas, legislativas e jurisdicionais que lhe convertem, por cima dos outros poderes do Estado, na fonte principal

estas ideas integran el Partido Bolivariano junto con aquellos que sin interesarse por estas “disquisiciones jurídicas”, tienen en común una admiración y una felicidad a la persona del Libertador, bajo cuyo mando militar habían luchado en las guerras de la Independencia. Junto a Francisco de Paula Santander se reúnen los que consideran que las libertades públicas no deben sufrir restricción alguna; los defensores del sistema democrático, contrarios al fortalecimiento de la autoridad del Presidente de la República y a la preponderancia del Ejecutivo y opuestos a cualquier forma de monarquía o de presidencia vitalicia; los partidarios del sistema federal y por tanto de las autonomías regionales y provinciales. Civiles seguidores de estos principios, ilustrados en las ideas de las revoluciones norteamericana y francesa y militares que sólo tenían en común odios y celos contra el Libertador, integran el partido “santanderista”, también llamado “liberal”. In: HURTADO, Osvaldo. **El poder político en el Ecuador**. Quito: Letraviva Editorial, 1989, pp. 114-115.

¹⁷³ GARGARELLA, Roberto. El periodo fundacional del constitucionalismo sudamericano (1810-1860). **Desarrollo económico** – Revista de Ciencias Sociales (Buenos Aires), vol. 43, n. 170 (jul.-Sep, 2003, p. 309.

¹⁷⁴ GARGARELLA, Roberto. El periodo fundacional del constitucionalismo sudamericano (1810-1860). **Desarrollo económico** – Revista de Ciencias Sociales (Buenos Aires), vol. 43, n. 170 (jul.-Sep, 2003, p. 309.

e quiçá na única autoridade do Estado, livre de toda vigilância. Reduzem-se consideravelmente as funções do Legislativo quanto ao controle político do Executivo e à expedição das leis. Como em nenhuma outra constituição, restringem-se as liberdades públicas, especialmente a segurança individual e o direito à vida, a fim de que o Executivo possa, sem nenhuma restrição, “manter a paz” e livrar a República da “anarquia” e da “demagogia”. Ao se acumular toda autoridade no governo central se reduz o regime municipal a ponto de praticamente ele deixar de existir. Ampliam-se os períodos de exercício do Presidente da República e o dos legisladores, facilita-se a reeleição e se estabelece o senado aristocrático. A sociedade e o poder político se subordinam aos princípios da Igreja Católica a que se outorga amplas atribuições no controle das ideias e, em geral, em todos os campos da vida política. Da constituição liberal de “1861” só se mantém o sufrágio popular direto para a eleição de Presidente da República e dos legisladores, bem como a eliminação do requisito da posição econômica para ser cidadão. A aplicação desses princípios leva García Moreno a organizar uma sociedade teocrática e a exercer uma autoridade omnimoda e repressiva que converte no ideal político dos conservadores¹⁷⁵.

Além disso, é preciso lembrar que mesmo as constituições que consagraram o constitucionalismo liberal apresentaram uma distância entre a declaração constitucional e a prática política. Como informa Hurtado:

Apesar de que as constituições liberais dos direitos humanos e as liberdades públicas alcançaram seu mais amplo reconhecimento, na ação de governo de fato são desconhecidos: desterra-se e fuzila-se

¹⁷⁵ No original: “En la constitución de 1869, que la dicta inspirándose en la del chileno Portales se encuentra contenido el pensamiento político ‘garciano’ que luego será adoptado por los conservadores y que resume en los siguientes principios: fortalecimiento de la autoridad presidencial; reducción de las funciones del Congreso Nacional; restricción de las libertades públicas; moralidad pública; centralización gubernamental; institucionalización del poder político; preponderancia de la Iglesia Católica. Como son de responsabilidad del Presidente de la República el mantenimiento del orden, el progreso de la sociedad y en general la resolución de todos los problemas del país, se le atribuye amplias funciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales que le convierten, por sobre los otros poderes del Estado, en la fuente principal y acaso única de autoridad, libre de toda vigilancia. Se reducen considerablemente las funciones del Legislativo en cuanto al control político del Ejecutivo y a la expedición de leyes. Como en ninguna otra constitución se restringen las libertades públicas, especialmente la seguridad individual y el derecho a la vida, a fin de que el Ejecutivo pueda, sin ninguna restricción, “mantener la paz” y librar a la República de la “anarquía” y la “demagogia”. Al acumularse toda la autoridad en el gobierno central se reduce el régimen municipal al punto que prácticamente deja de existir. Se amplían los períodos de ejercicio del Presidente de la República y de los legisladores, se facilita la reelección y se restablece el senado aristocrático. La sociedad y el poder político se subordinan a los principios de la Iglesia Católica a la que le otorga amplias atribuciones en el control de las ideas y en general en todos los campos de la vida política. De la constitución liberal de “1861” sólo se mantiene el sufrágio popular directo para la elección del Presidente de la República y de los legisladores y la eliminación del requisito de la posición económica para ser ciudadano. La aplicación de estos principios lleva a García Moreno a organizar una sociedad teocrática y a ejercer una autoridad omnimoda y repressiva que se convierte en el ideal político de los conservadores”. In: HURTADO, Osvaldo. **El poder político en el Ecuador**. Quito: Letraviva Editorial, 1989, pp. 119-120.

os inimigos do regime; confiscam-se os bens dos adversários políticos; pratica-se o recrutamento e as contribuições são forçadas; as eleições que nunca foram antes um modelo de pureza passam a ser manifestamente fraudulentas; quando nem sequer elas são suficientes se recorre ao golpe de Estado; o Congresso Nacional perde independência pela pressão das “barras” que até hostilizam aos mesmos legisladores liberais; a liberdade de imprensa sofre atentados de todos os tipos [...]”¹⁷⁶.

2.6 Características do desenho constitucional hiperpresidencialista

Após ser visto o fundo histórico-sociológico que permeou o constitucionalismo conservador, passamos às características institucionais dos desenhos hiperpresidencialistas. Antes, porém, é preciso advertir que existem ao menos três estratégias para resolver o problema do “imobilismo” sem construir sistemas hiperpresidenciais e isto é possível de se obter ao manipular três aspectos do sistema eleitoral.

A primeira estratégia é promover eleições concomitantes para o Executivo e o Legislativo e evitar ao máximo os sistemas de renovação parcial do Legislativo, com o fim de obter mais congruência ideológica entre o Presidente e o Congresso, principalmente a contar que preferências eleitorais variam em contextos distintos. Isto porque quanto maior a bancada legislativa que apoia o presidente, mais estabilidade possui o governo, independentemente dos seus poderes institucionais¹⁷⁷.

¹⁷⁶ No original: “A pesar de que en las constituciones liberales los derechos humanos y las libertades públicas alcanzan su más amplio reconocimiento, en la acción de gobierno, de hecho son desconocidos: se destierra y fusila a los enemigos del régimen; se confiscan los bienes de los adversários políticos; se practica el reclutamiento y las contribuciones forzosas; las elecciones que nunca fueron antes un modelo de pureza pasan a ser manifestamente fraudulentas; cuando ni siquiera ellas son suficientes se recurre al golpe de Estado; el Congreso Nacional pierde independencia por la presión de las “barras” que hasta hostilizan a los mismos legisladores liberales; la libertad de prensa sufre atentados de todo tipo [...]”. In: HURTADO, Osvaldo. **El poder político en el Ecuador**. Quito: Letraviva Editorial, 1989, pp. 134-135.

¹⁷⁷ Nesse sentido, LANZARO, Jorge. *Presidencialismo con partidos y sin partidos. El presidencialismo en América Latina: debates teóricos y evolución histórica*. In: LANZARO, Jorge. (comp.). **Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina y Europa Meridional**: Argentina, Brasil, Chile, España, Italia, México, Portugal y Uruguay. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), 2012; LANZARO, Jorge. *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*. In: LANZARO, Jorge (ed.). **Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, 2001; BONVECCHI, Alejandro; ZELAZNIK, Javier. *Argentina: recursos del gobierno y funcionamiento del presidencialismo*. In: LANZARO, Jorge. (comp.). **Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina y Europa Meridional**: Argentina, Brasil, Chile, España, Italia, México, Portugal y Uruguay. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), 2012; AMORIM NETO, Octavio. *El*

A segunda é fazer com que o presidente seja eleito em uma eleição direta já no primeiro turno ou, se previsto o segundo turno, que seja possibilitado ao presidente ser eleito com um grau de apoio inferior a 51% para facilitar que ele seja eleito em primeiro turno, tudo com o objetivo de reduzir o número de partidos que se disponham a lançar candidatos à disputa presidencial¹⁷⁸.

E a terceira seria a instalação de um sistema de representação proporcional de “lista fechada”, pois assim os líderes partidários possuiriam controle sobre a ordem da lista de candidatos, resultando no fortalecimento dos mecanismos de disciplina partidária e também na redução dos níveis de competição interna dentro dos partidos¹⁷⁹.

A experiência latino-americana, entretanto, demonstrou que além destas modificações no sistema eleitoral o poder dos presidentes foi fortalecido, o que terminou por gerar desenhos institucionais hiperpresidencialistas.

Um método básico para identificar desenhos hiperpresidencialistas é analisar o aumento das prerrogativas presidenciais em relação ao presidencialismo americano, que é o modelo “original”. No entanto, como já afirmamos que, apesar do seu sucesso teórico, o sistema de freios e contrapesos “original” não é aplicado em quase nenhuma parte da América Latina¹⁸⁰, é necessário um método complementar, que é identificar o aumento

presidencialismo moderno en Brasil. In: LANZARO, J. (comp.). LANZARO, Jorge. (comp.). **Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina y Europa Meridional:** Argentina, Brasil, Chile, España, Italia, Mexico, Portugal y Uruguay. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), 2012.

¹⁷⁸ SHUGART, Matthew; CAREY, John M. **President and Assemblies:** Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992; JONES, Mark. **Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies.** Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1995; MAINWARING, Scott; MATTHEW, Shugart. (comps.). **Presidentialism and Democracy in Latin America.** Cambridge: Cambridge University Press, 1997; NEGRETTO, Gabriel. Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. In: **Revista Mexicana de Sociología**, ano 65, n. 1, enero-marzo, 2003, México, DF, p. 56.

¹⁷⁹ SHUGART, Matthew; CAREY, John M. **President and Assemblies:** Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992; JONES, Mark. **Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies.** Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1995; MAINWARING, Scott; MATTHEW, Shugart. (comps.). **Presidentialism and Democracy in Latin America.** Cambridge: Cambridge University Press, 1997; NEGRETTO, Gabriel. Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. In: **Revista Mexicana de Sociología**, ano 65, n. 1, enero-marzo, 2003, México, DF, p. 56.

¹⁸⁰ Nesse sentido, NEGRETTO, Gabriel. Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. In: **Revista Mexicana de Sociología**, ano 65, n. 1, enero-marzo, 2003, México, DF, p. 43.

das prerrogativas do presidente concomitantemente à diminuição das prerrogativas do Legislativo e do Judiciário¹⁸¹.

Podemos sustentar que há pelo menos oito características do hiperpresidencialismo latino-americano, as cinco primeiras fartamente repetidas pela literatura¹⁸² e as três últimas propostas nesta Tese.

As duas primeiras são a 1) *capacidade do presidente de emitir decretos de conteúdo legislativo sob circunstâncias de extrema urgência que seja impossível seguir os procedimentos legislativos ordinários*; e a 2) *capacidade de fazer com que alguns projetos de lei devam ser votados pelo Congresso em um tempo limite, o que se costuma chamar de “leis de urgência”*.

Essas prerrogativas são hiperpresidenciais na medida em que interferem na própria dinâmica de trabalho do Congresso. Em primeiro lugar, concedem ao presidente um poder de agenda superior ao do Congresso, na medida em que conferem a possibilidade de expedir decretos de conteúdo legislativo (poder de inovar o ordenamento jurídico), bem como de fazê-lo sem nenhuma deliberação ou forma de controle, já que a presidência é um órgão unipessoal e o Congresso um órgão colegiado. Em segundo lugar, confere o poder ao presidente de que projetos de lei, que só podem ser enviados por ele, tenham um trâmite mais célere e, ainda, caso não sejam deliberados pelo Congresso,

¹⁸¹ NEGRETTO, Gabriel. Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. In: **Revista Mexicana de Sociología**, ano 65, n. 1, enero-marzo, 2003, México, DF, p. 43; NINO, Carlos Santiago. The Debate Over Constitutional Reform in Latin America. **Fordham International Law Journal**, 16(3), 1992, pp. 635-651; PENHOLD, Michael. La democracia subyugada: el hiperpresidencialismo venezolano. **Revista de Ciencia Política**, 30(1), 2010, pp. 21-40; NEGRETTO, Gabriel. La reforma política en América Latina: reglas electorales y distribución del poder entre presidente y congreso. **Desarrollo Económico**, 30(198), 2010, pp. 197-221; BASABE-SERRANO, Santiago. Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina. **Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, 157, p. 5.

¹⁸² ARCHER, Ronald; SHUGART, Matthew. The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia. In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997; POWER, Timothy. The Pen is Mightier than the Congress: Presidential Decree Power in Brazil. In: CAREY, John; SHUGART, Matthew (comps.). **Executive Decree Authority**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998; FERREIRA, Rubio; GORETTI, Delia y Mateo. When the President Governs Alone: The Decretazo in Argentina, 1983-93. CAREY, John; SHUGART, Matthew (comps.). **Executive Decree Authority**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998; NEGRETTO, Gabriel. Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. In: **Revista Mexicana de Sociología**, ano 65, n. 1, enero-marzo, 2003, México, DF, p. 53-54; NEGRETTO, Gabriel. **La política del cambio constitucional en América Latina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015, p. 61.

tais projetos ou possuam “aprovação tácita” ou tenham o poder de trancamento da pauta.

Embora o objetivo principal da Tese seja identificar o nível de incidência destas características no sistema constitucional equatoriano a partir de 1978, o que será realizado no capítulo II, é preciso acrescentar algumas considerações sobre a incidência de tais prerrogativas no direito constitucional comparado. Como alerta Negretto, com exceção da constituição colombiana de 1886, nenhum dos presidentes latino-americanos tinha poder de agenda no início do século XX. Porém, na década de 1930 as constituições do Chile e do Uruguai passaram a autorizar o presidente a ter um poder proativo no processo legislativo. A partir de então, este número só fez aumentar: em 1940, já existiam sete constituições que autorizavam; em 1960, já existiam dez; e em 1980, treze. De todo modo, como mais uma vez alerta Negretto, embora tais prerrogativas tenham sido fortalecidas pelas ditaduras civis e militares, no período das redemocratizações (1978-2008) os países conservaram nas mãos do presidente a maioria destes poderes¹⁸³. Como exemplo, temos as constituciones da Argentina de 1994 (art. 99:3); do Brasil de 1988 (art. 62); do Chile de 1989 (art. 32:2); da Colombia de 1991 (art. 215) e do Perú de 1993 (art. 118:19).

As próximas duas características mencionadas pela literatura são a 3) *autoridade exclusiva do presidente de apresentar projetos de lei em assuntos econômicos e financeiros importantes*; a 4) *exclusividade, ainda que com ratificação do Congresso, de estabelecer a proposta orçamentária*.

Elas são hiperpresidenciais porque, além de conferir ao presidente uma prerrogativa típica do Poder Legislativo, que é a de fazer leis, e assim instauraria uma competição entre os poderes em matéria legislativa, na verdade fazem mais, já que a referida “competição” já está ganha na saída pelo Executivo, pois a “exclusividade” para legislar determinada matéria retira do Poder Legislativo a possibilidade de exercer uma função que lhe é típica.

A quinta prerrogativa é a de 5) *submeter a referendo popular a aprovação de projetos de lei*. Embora vejamos esta prerrogativa com mais

¹⁸³ NEGRETTO, Gabriel. **La política del cambio constitucional en América Latina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015, p. 61.

profundidade nos capítulos 3 e 5, esta é uma das prerrogativas mais criticadas pela literatura, pois daria ao Executivo a possibilidade de retirar da representação política tanto o exercício do seu poder típico, que é o de fazer as leis, quanto o poder de controlar os atos, inclusive normativos, do Poder Executivo, e o uso constante deste expediente na América Latina seria uma das causas da crise porque passa a democracia representativa. Embora em nossa opinião não haja pesquisa empírica que deixe clara se a “crise” da democracia representativa é causada pelo “abuso” da democracia direta ou o uso desta última é que é consequência da “crise” da representação política, deixaremos este debate para o capítulo 5, onde apresentaremos os resultados de pesquisa empírica que realizamos no Equador sobre os efeitos políticos da convocação dos mecanismos de democracia direta neste país. De todo modo, é preciso deixar registrado que é possível fazer uso da democracia direta sem necessariamente prever constitucionalmente a sua convocação por presidentes, como o faz o Uruguai, que é o país que mais convocou mecanismos de democracia direta na América Latina e em sua constituição só há previsão de convocação de MDDs pelos cidadãos e pela representação política.

E agora passamos às características do hiperpresidencialismo propostas pela Tese. A sexta prerrogativa hiperpresidencialista é a 6) *possibilidade da utilização pelo presidente do veto parcial com o envio de texto substitutivo*. Embora parte da literatura aponte que a possibilidade de veto parcial, mesmo sem o oferecimento de texto substitutivo, incorra na atribuição de poder legislativo ao presidente, a verdade é que o seu objetivo manifesto é retirar acréscimos impróprios e/ou desconexos com o projeto de lei visto em sua globalidade – os *riders* ou *causas legais* do direito americano¹⁸⁴. De todo modo, tal prerrogativa já é excedente ao presidencialismo “original”, que só previu a possibilidade do veto total. Mais ainda quando é previsto o envio de texto substitutivo, onde através do veto, em si uma prerrogativa reativa (incluída na “faculdade de impedir”, de Montesquieu), passa-se a incluir mais uma “arma” que incrementa o poder de agenda presidencial.

¹⁸⁴ Cf. BURGESS, John. **Political Science and comparative constitutional law**. Boston-New York-Chigado-London: Ginn & Co., 1890, p. 37.

A sétima característica é a possibilidade de 7) *reeleições indefinidas*. Os presidentes que não possuem esta prerrogativa não medem esforços em obtê-la e podem fazê-lo através de uma série de procedimentos¹⁸⁵. Na Venezuela foi via emenda constitucional realizada pela representação política (1999); na Bolívia foi via decisão do Tribunal Constitucional, mesmo tendo sido negado via referendo (2017); e na China foi via aprovação do comitê dirigente do Partido Comunista Chinês – PCC (2018). Os presidentes sempre buscam a possibilidade de reeleger-se porque as altas expectativas de reeleição tanto nos Estados Unidos¹⁸⁶ quanto na América Latina¹⁸⁷ geram um maior poder de negociação dos presidentes ante os legisladores, na medida em que é sempre mais fácil realizar acordos com quem vai continuar no poder do que com aqueles que irão ser substituídos.

Por fim, a oitava característica é a 8) *possibilidade de o presidente dissolver o Congresso*. Prevista inicialmente no art. 148 da constituição do Equador e sem precedentes no direito constitucional comparado, o presidente equatoriano poderá dissolver a Assembleia Nacional se de forma reiterada e injustificada ela obstruir a execução do Plano Nacional de Desenvolvimento (*Plan Nacional de Desarrollo*) ou, depois de prévia autorização da Corte Constitucional, o órgão legislativo tiver usurpado as funções constitucionalmente atribuídas ao Executivo. Essa prerrogativa, que só poderá ser exercida uma só vez nos três primeiros anos de mandato, implica também na destituição do próprio presidente do seu cargo e, ato contínuo, convocação para a mesma data de eleições presidenciais e legislativas. Por estas razões é que este instituto é chamado de “morte cruzada”, pois o seu uso implica na destituição dos titulares dos poderes Legislativo e Executivo ao mesmo tempo.

Embora esta prerrogativa também seja conferida ao Poder Legislativo (art. 130), é preciso atentar que os requisitos que a Assembleia Nacional tem que obter, típicos de um poder colegiado, são bem mais custosos em relação a

¹⁸⁵ Cf. o estudo comparado realizado por: CAREY, John. The reelection debate in Latin America. In: **Latin America Politics and Society** 45, 1, 2003, pp. 119-133.

¹⁸⁶ Nos Estados Unidos, entre 1788 e 2004 68% dos presidentes foram reeleitos. Cf. MAYHEW, David. Incumbency advantage in US presidential elections: the historical record. In: **Political Science Quarterly**, 123, 2, 2008, pp. 201-228.

¹⁸⁷ Na América Latina, 79% se reelegeram entre 1978 e 2008. Cf. NEGRETTO, Gabriel. **La política del cambio constitucional en América Latina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015, p. 53.

mesma prerrogativa imposta ao presidente, cargo unipessoal. De fato, em um prazo de 72 horas, após todo o procedimento de análise das provas da conduta do presidente da República, para proceder à sua destituição é necessário o voto favorável de dois terços dos membros da Assembleia Nacional.

Ademais, o presidente tem mais possibilidade de medir os custos políticos da sua decisão do que a Assembleia, na medida em que se a base governista possui maioria na Assembleia não há necessidade de usar a prerrogativa, ao passo que a oposição não conseguiria a maioria qualificada exigida para usar a prerrogativa da sua parte; por outro lado, quando a oposição possui maioria na Assembleia e, assim, poderia exercer uma das funções do Poder Legislativo, que é a fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, é possível que o presidente, de forma unipessoal e sem qualquer controle externo ou interno, se valha da “*muerte cruzada*” com o fim de impedir a oposição de realizar o papel que lhe foi constitucionalmente atribuído.

Evidentemente que esta situação não é necessária. Um exemplo claro foi quando Rafael Correa, após ficar 10 anos na presidência e perceber que o então vice-presidente e seu apadrinhado político, Lenín Moreno, correria o risco de não ganhar as eleições de 2017, que foram ao segundo turno, e consciente de que seu partido possuía maioria absoluta na Assembleia (100 dos 137 assembleístas eram do partido do presidente), ameaçou usar a prerrogativa da “morte cruzada” no primeiro ano da legislatura caso Moreno não ganhasse as eleições do seu opositor, Guillermo Lasso¹⁸⁸.

¹⁸⁸ CNN EN ESPAÑOL. **¿Qué es la “muerte cruzada” con la que amenaza Rafael Correa si gana Lasso?** Disponível em: <http://cnnespanol.cnn.com/2017/02/23/que-es-la-muerte-cruzada-con-la-que-amenaza-rafael-correa-si-gana-lasso/>. Acesso em: 25 mar. 2017.

3 NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: ENTRE A “DEMOCRATIZAÇÃO DA DEMOCRACIA” E O HIPERPRESIDENCIALISMO

Sumário: 2.1. O Novo Constitucionalismo Latino-Americano entre os constitucionalismos radical e conservador; 2.2. Linhas gerais do constitucionalismo radical; 2.3. Características do Novo Constitucionalismo Latino-Americano; 2.3.1. Primeira característica: necessidade; 2.3.2. Segunda característica: ativação do poder constituinte ante qualquer mudança constitucional; 2.3.3. Terceira característica: limitação do poder constituído, não do poder constituinte; 2.3.4. Quarta característica: constitucionalização da participação popular; 2.3.5. Quinta característica: extensão das constituições; 2.3.6. Sexta característica: originalidade; 2.3.7. Diferenças entre o NCLA e o neoconstitucionalismo; 2.4. Revolución Ciudadana: problemas da “democratização da democracia” via hiperpresidencialismo; 2.5. O enfraquecimento institucional do Poder Legislativo equatoriano; 2.6. O hiperpresidencialismo na constituição equatoriana de 2008.

3.1 O Novo Constitucionalismo Latino-Americano entre os constitucionalismos radical e conservador

No capítulo 2 mencionamos que a justificativa para o abandono do sistema de freios e contrapesos na América Latina era que ele gerava imobilismo no Executivo e paralisia no sistema político em geral. Esta corrente de pensamento voltou a ganhar força a partir da narrativa de que as graves crises político-econômicas da década de 1990 teriam sido geradas pelos governos “neoliberais” da região, que promoveram a retirada do Estado da gestão de vários setores sociais. Considerando, porém, a experiência de governos ditatoriais oriundos de golpes de estado, onde o Executivo foi fortalecido, os autores ligados a esta narrativa propuseram que a implantação de um presidencialismo forte deveria ser combinada com a adoção de mecanismos que propiciassem o controle dos cidadãos sobre os atos do poder público, bem como a participação popular na tomada de decisões políticas.

O pressuposto teórico era que a participação cidadã poderia contrabalancear o desenho concentrador de poder e, assim, obter-se-ia um

sistema equilibrado¹⁸⁹. Ao contrário do movimento constitucionalista “original”, cujo objetivo manifesto era limitar o governo e o implícito era impedir a participação cidadã, o argumento de certos juristas latino-americanos era a da necessidade de pensar uma teoria constitucional que promovesse a reconciliação entre soberania (popular) e governo, de modo que os presidentes pudessem tomar decisões rápidas diante de crises econômicas, ao mesmo tempo em que, a partir de uma maior legitimidade democrática, possuísem força suficiente para resistir à pressão do capital internacional na defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Gabriel Negretto, após fazer um diagnóstico deste debate, concluiu que o ideal constitucional é que houvesse uma tradução no plano institucional de certo equilíbrio entre legitimidade democrática e condições mínimas de eficácia político-administrativa, nos seguintes termos:

De toda maneira, e dado o impacto que tem sobre o processo de decisões, é legítimo começar questionando se a distribuição de poderes que estabelece uma constituição é adequada para satisfazer as demandas mínimas de eficácia e legitimidade que pesam sobre um regime democrático. Dadas as profundas transformações que a maior parte dos países latino-americanos requerem em matéria de saúde, educação, política social e política econômica, é impensável manter um sistema de separação de poderes, como no modelo tradicional de freios e contrapesos, em que as mudanças legislativas sejam excessivamente lentas, custosas ou, em última instância, impossíveis. Por outro lado, tampouco é desejável que essas mudanças se produzam de forma unilateral, sem deliberação nem controle algum por parte das distintas forças políticas que representam a pluralidade de interesses na sociedade¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Nesse sentido, UPRIMMY, Rodrigo. The recent transformation of constitutional law in Latin America: trends and challenges. *In: Texas Law Review*, vol. 89, n. 7, p. 1587-1610; PISARELLO, Gerardo. **El nuevo constitucionalismo latino-americano y la constitución venezolana de 1999: balance de una década.** Disponível em: <http://www.sipermiso.info/articulos/ficheros/venezuela.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2018; NEGRETTO, Gabriel. Shifting constitutional designs in Latin America: a two-level explanation. *In: Texas Law Journal*, vol 89, n. 7, pp. 1792.

¹⁹⁰ No original: “De todas maneras, y dado el impacto que tiene sobre el proceso de decisiones, es legítimo comenzar cuestionando si la distribución de poderes que establece una constitución es adecuada para satisfacer las demandas mínimas de eficacia y legitimidad que pesan sobre un régimen democrático. Dadas las profundas transformaciones que la mayor parte de los países latinoamericanos requieren en materia de salud, educación, política social y política económica, es impensable mantener un sistema de separación de poderes, como en el modelo tradicional de frenos y contrapesos, en el que los cambios legislativos sean excesivamente lentos, costosos o, en última instancia, imposibles. Por otra parte, tampoco es deseable que esos cambios se produzcan en forma unilateral, sin deliberación ni control alguno por parte de las distintas fuerzas políticas que representan la pluralidad de intereses en la sociedad”. *In:*

Talvez o movimento que ganhou mais destaque neste debate tenha sido o *Novo Constitucionalismo Latino-Americano* (NCLA). No caso do Equador, desde a década de 1990 havia o discurso de que o neoliberalismo teria sido o responsável por grande parte das mazelas sociais deste país¹⁹¹, o que incluiria a profunda instabilidade institucional, representada pelo fato dele ter tido sete presidentes em cerca de dez anos (entre 1997 e 2007), sendo três deles depostos em claro descumprimento dos procedimentos legais¹⁹². Por estas razões, a partir de 2005 foi se institucionalizando também no Equador o discurso da necessidade de recuperar o Estado do imobilismo gerado pelos anos de neoliberalismo e, para tanto, seria necessário tanto um presidente forte quanto uma maior legitimidade do exercício do poder, o que deveria ser feito tanto superando a “pugna de poderes” quanto concedendo mais poderes aos cidadãos para interferirem nas escolhas políticas.

O objetivo deste capítulo é apresentar o desenho constitucional do NCLA a partir da constituição do Equador. Embora ele seja um movimento que envolva Equador, Bolívia e Venezuela, um dos seus maiores teóricos já teve oportunidade de manifestar que a constituição equatoriana seria, dentre todas, a mais representativa¹⁹³. A despeito desta afirmação ser discutível,

NEGRETTO, Gabriel. Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. In: **Revista Mexicana de Sociología**, ano 65, n. 1, enero-marzo, 2003, México, DF, p. 72.

¹⁹¹ Nesse sentido, POLLIN, Robert. La lucha para derrotar al neoliberalismo global: la centralidad de las políticas sobre los mercados financieros en Ecuador y en otros lugares. In: CHAVES GIRALDO, Pedro. **Poder constituyente, crisis del capitalismo y democracia real**. Quito: Editorial IAEN, 2013, p. 144; CORREA, Rafael. La larga y triste noche neoliberal. In: CORREA, Rafael. **Ecuador: de Banana Republic a la No Republica**. Bogotá: Debolsillo, 2009.

¹⁹² SÁNCHEZ, John Antón; MOYA, Nataly Soria. Los poderes del Estado ecuatoriano en pugna. In: ECHAVARRÍA, Ricardo Restrepo. **Pugna de poderes, crisis orgánica e independencia judicial**. Quito: Editorial IAEN, 2014, pp. 32-36. Neste ponto, o Equador, apesar de ser destaque em matéria de instabilidade institucional na América Latina, medida, inclusive, por ter tido 20 constituições ao longo da sua história, não é tão diferente dos outros países da região, cuja média de vida das constituições no período 1900-2008 é de 16.5 anos, enquanto na Europa ocidental, no período 1789-2001, é de 76.6 anos. Para a média latino-americana, cf. NEGRETTO, Gabriel. **La política del cambio constitucional en América Latina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015, p. 37; já para a média europeia, cf. BLAUSTEIN, A. P.; FLANZ, G. H. **Constitutions of the countries of the world**. New York: Oceana Publications, 2008.

¹⁹³ Ao ser perguntado qual das três constituições do NCLA era a mais representativa, ele respondeu que: “Sin duda, la ecuatoriana de 2008. Creo que es la Constitución más avanzada del mundo: incorpora las bases de lo que vamos a conocer en el futuro democrático como Estado Constitucional; avanza de una forma espectacular con respecto a los derechos de la naturaleza, de los animales, sin dejar de lado un avance fantástico respecto de los derechos de las personas; incorpora mecanismos de democracia participativa fenomenales como el “control

consideramos que adotar a constituição do Equador como modelo explicativo para o NCLA não resultará em grandes perdas para o entendimento do movimento em geral, principalmente porque o quadro teórico do movimento será descrito a partir de uma análise comparada das constituições do Equador, Venezuela e Bolívia, e apenas na parte analítica é que nos deteremos na constituição do Equador.

Iniciaremos apresentando as características centrais do movimento NCLA, onde daremos ênfase aos mecanismos de participação popular trazidos por ele e mostraremos como as suas características retomam uma das três tendências ideológicas do constitucionalismo latino-americano: o constitucionalismo radical.

Neste ponto, é preciso registrar que, diante da extensa literatura sobre o tema, nos concentraremos na abordagem teórica de Roberto Viciano e Martínez Dalmau, não apenas por eles terem trabalhado teoricamente as propostas do movimento antes de que parte das suas ideias fossem concretizadas nas constituições latino-americanas, mas também porque, em razão dos seus protagonismos intelectuais, eles foram contratados como assessores especiais das assembleias constituintes do Equador, Bolívia e Venezuela; e, no caso do Equador, porque os seus críticos apontam que eles foram os maiores responsáveis pelo desenho constitucional adotado pela constituição equatoriana¹⁹⁴.

Social", y creo que tendrá ser estudiada en todas las universidades, porque tiene la misma importancia que la Constitución francesa de 1791, la norteamericana del 1787 o la Constitución española de 1812. Por lo tanto, yo creo que se tendría que recuperar esa Constitución, revisarla bien, y enseñarse en las aulas. Y que la gente entienda que esta es la Constitución que va a servir de modelo para todo constitucionalismo democrático en el futuro". In: MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. Qué es el nuevo constitucionalismo latinamericano? In: **Gaceta Constitucional**, n. 52, Lima, p. 308.

¹⁹⁴ "Los juristas españoles (Noguera, Martínez) del Centro de Estudios Políticos y Sociales, dirigidos por el catedrático de la Universidad de Valencia, Roberto Viciano Pastor, en virtud de un contrato celebrado con la Procuraduría del Estado, redactaron algunos textos de la Constitución y monitorearon, en coordinación con la Presidencia de la República, el trabajo de los asambleístas ecuatorianos, en la misma sede de Montecristi. Concebieron la idea de los 5 poderes. Inspirados por el pensamiento bolivariano del Presidente venezolano, Hugo Chávez, y estructuraron el poder ciudadano y el poder electoral como verdaderos poderes políticos legitimadores de la revolución ciudadana. Fueron también los artífices, imbuídos de un neoconstitucionalismo extremo, de dar a la Corte Constitucional un perfil judicial y político inconmensurable. Junto a abogados ecologistas estadounidenses le convirtieron a la naturaleza en sujeto de derechos. Pero dejaron a la desobediencia civil completamente debilitada frente al autoritarismo de los socialistas del siglo XXI", In: TORRES, Luis Fernando.

Em um segundo momento, faremos uma abordagem analítica do desenho constitucional da organização dos poderes do NCLA e, neste ponto, promoveremos uma análise comparada entre as constituições do Equador de 1978, 1998 e 2008, com o fim de entender quais são os elementos de ruptura e continuidade do NCLA com o constitucionalismo precedente. Argumentaremos que se, na parte dogmática, o pressuposto ideológico foi o constitucionalismo radical, na parte orgânica o que predominou foi o já conhecido constitucionalismo conservador, o que resultou em um “pacto constitucional ampliado”¹⁹⁵.

Aqui a literatura utilizada será mais diversificada, até porque o modo como foi desenhada a organização dos poderes é a maior crítica que o NCLA e, por conseguinte, Viciano e Dalmau receberam de outros pesquisadores, de maneira que os trabalhos acadêmicos produzidos por eles neste tema são mais reativos a estas críticas do que propositivos.

3.2 Linhas gerais do constitucionalismo radical

A chave que elegemos para abordar o constitucionalismo radical na América Latina é a interpretação marxista da Comuna de Paris, evento que ocorreu em 1871¹⁹⁶. O objetivo, porém, não é defender que o constitucionalismo radical seja composto apenas por intelectuais marxistas, mesmo porque a influência do marxismo na região ocorreu bem depois de algumas importantes manifestações aderentes ao constitucionalismo radical¹⁹⁷; nem que os postulados do constitucionalismo radical e do marxismo sejam plenamente coincidentes; nem, por fim, que houve um simples transplante das ideias europeias para a América Latina.

Presidencialismo constituyente: la ruta del autoritarismo en el Ecuador (semblanza de la constitución de Montecristi). Quito: Cevallos 2009, p. 51.

¹⁹⁵ A expressão é de: GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución:** dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz Editorial, 2014, p. 352.

¹⁹⁶ Para um estudo aprofundado da relação de Marx com a Comuna de Paris, cf. BASTOS, Ronaldo. **A evolução do conceito de direitos humanos no pensamento de Marx e o problema da universalização dos direitos.** Dissertação de Mestrado. Recife: UFPE, 2013, p. 179 e ss.

¹⁹⁷ Para Löwy, as primeiras manifestações marxistas latino-americanas surgiram apenas no século XX. Cf. LÖWY, Michael (org.). **O marxismo na América Latina:** uma antologia de 1909 aos dias atuais. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2012.

O objetivo é mostrar que estas duas ideologias possuem pontos em comum e, portanto, explicar uma pode facilitar o entendimento da outra. Principalmente se considerarmos que a Comuna de Paris foi o primeiro evento da história em que os proletários assumiram o poder político de uma localidade, no caso a capital francesa, e implantaram muitas das ideias defendidas pelo constitucionalismo radical. É certo que o governo dos trabalhadores durou pouco mais de dois meses (72 dias), mas o seu efeito simbólico foi muito importante e, na visão de Marx, a Comuna seria a primeira de muitas revoluções sociais que viriam: “seja qual for seu destino em Paris, ela [a Comuna] fará *le tour du monde*”¹⁹⁸.

Consideramos que ela foi uma revolução que surgiu na contramão da política moderna e isso por pelo menos dois motivos: em primeiro lugar, porque grande parte das outras revoluções europeias utilizaram a classe trabalhadora como apoio para tomar o poder político e, depois, ou a excluíram do poder ou a oprimiram; em segundo lugar, porque as revoluções anteriores (com destaque para a Revolução Francesa) só fizeram transferir o poder estatal da mão de um grupo para outro e, nesse ponto, continuaram a centralização do poder estatal iniciada pelas monarquias europeias nas suas guerras particulares contra o feudalismo.

De fato, se é certo que os trabalhadores “tomaram o poder” no sentido mais exato que se pode dar a esta expressão e, nesta perspectiva, realizaram uma revolução política, também é certo que, ao contrário das outras revoluções, ela foi um governo da e para a classe trabalhadora. Nesse sentido, antes de uma revolução política, a Comuna foi uma revolução social, já que a preocupação manifesta não era simplesmente a tomada do poder, mas a emancipação do trabalho. Isto é possível de ser verificado a partir dos decretos expedidos pelo Comitê Central dos *communards*. Dentre eles, destacam-se a abolição do trabalho noturno, a redução da jornada de trabalho, a legalização dos sindicatos e, principalmente, a igualdade dos salários. Como sustentou Marx, a Comuna “era essencialmente um governo da classe operária, o

¹⁹⁸ MARX, Karl. **A guerra civil na França** (primeiro rascunho). Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2011, p. 127. É preciso dizer que o interesse de Marx pela Comuna era tanto pessoal quanto profissional. Em 1871, Marx desempenhava o cargo de Secretário-Geral da Associação Internacional dos Trabalhadores, e é nessa condição que ele redige os seus comentários sobre este evento.

Produto da luta da classe produtora contra a classe apropriadora, a forma política enfim descoberta para se levar a efeito a emancipação econômica do trabalho”¹⁹⁹.

Seguindo o testemunho de Marx, podemos perceber que para atingir esse “estado de coisas” ela teve que atuar em duas frentes: de um lado, removendo “a obra improdutiva e danosa dos parasitas estatais, cortando a fonte que sacrifica uma imensa porção da produção nacional para alimentar o monstro estatal”, e, por outro lado, fazendo com que o “trabalho de administração” fosse desempenhado por indivíduos que recebiam salários de operários²⁰⁰. Ademais, apesar do governo proletário ser composto por representantes, a diferença para o regime representativo moderno era que cada um dos “delegados” ou “representantes” poderia ser substituído a qualquer momento e, o principal, todos estavam vinculados por instruções formais de seus eleitores, pertencentes à classe trabalhadora²⁰¹. Assim, a questão era apenas logística (é impossível abrigar todos os cidadãos em uma mesma assembleia), e não política (os representantes se distinguem dos representados).

O objetivo era ser, em certo sentido, a anti-Revolução Francesa:

A máquina estatal centralizada [...] foi primeiramente forjada nos dias da monarquia absoluta como uma arma da nascente sociedade moderna em sua luta para emancipar-se do feudalismo. [...] A primeira Revolução Francesa, com sua tarefa de fundar a unidade nacional (de criar uma nação), teve de eliminar toda independência local, territorial, municipal e provincial. Ela foi, portanto, forçada a desenvolver aquilo que a monarquia absoluta começara: a centralização e organização do poder do Estado e a expandir a circunferência e os atributos do poder estatal, o número de seus instrumentos, sua independência e seu poder sobrenatural sobre a sociedade real, poder que, de fato, tomou o lugar do céu sobrenatural medieval e seus santos²⁰².

Com isso, podemos retornar à América Latina. Um traço fundamental do constitucionalismo radical é a ideia de “majoritarismo político”, isto é, o direito das majorias de instalar um autogoverno, que possua regras próprias e confira à população capacidade real de decidir por si mesmas o modo como conduzem

¹⁹⁹ MARX, Karl. **A guerra civil na França**. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2011, p. 59.

²⁰⁰ Idem, p. 131.

²⁰¹ Idem, pp. 57-58.

²⁰² MARX, Karl. **A guerra civil na França** (primeiro rascunho), op. Cit., p. 126.

As suas próprias vidas, o que inclui o modo de organizar-se economicamente²⁰³.

Assim, do ponto de vista político, para os autores filiados a esta corrente ou dever-se-ia combater a própria ideia de representação, que implica em distinção política em relação aos representados, ou dever-se-ia impedir que houvesse um hiato entre representantes e representados para que a representação política fosse um reflexo das demandas da cidadania. Como explica Gargarella:

[...] um governo adequado deveria possuir os mesmos interesses, sentimentos, opiniões e pontos de vista das pessoas que representa. Por razões idênticas, o radicalismo tendeu a propiciar uma maior frequência na celebração das eleições [...]; criação de órgãos legislativos muito numerosos (e neste sentido, mais capazes de dar conta da diversidade social existente); uma estrutura de governo federal descentralizada (de tal forma a facilitar que os representantes conheçam melhor os reclamos da cidadania); a rotação obrigatória dos funcionários (de modo a impedir a criação de uma “classe política” alienada da vontade majoritária); ou ainda a possibilidade de instituir os mandatários e, em caso de desobediência de tais instruções, de revogar seus mandatos (assegurando assim a submissão daqueles à vontade de seus eleitores)²⁰⁴.

Mais do que explicações gerais, o contato com alguns escritos dos autores filiados a esta corrente facilitará a compreensão desta ideologia constitucional.

O primeiro que citamos é o chileno Francisco Bilbao. Bilbao, em estilo rousseauiano, afirma que a única constituição que deve ser considerada para

²⁰³ Segundo Roberto Gargarella, “el radicalismo defendió una postura con fuertes componentes igualitarios, algo que se torna visible tanto en su visión acerca de cómo organizar el poder -y, en especial, en su preocupación por expandir los derechos políticos de la ciudadanía- como en su visión de cómo organizar las relaciones sociales y económicas dentro de la comunidad – piense, en especial, en su preocupación por mejorar el status de los sectores más desaventajados de la sociedad” Cf. GARGARELLA, Roberto. El periodo fundacional del constitucionalismo sudamericano (1810-1860). **Desarrollo económico** – Revista de Ciencias Sociales (Buenos Aires), vol. 43, n. 170, jul.-Sep, 2003, p. 315.

²⁰⁴ No original: “[...] un gobierno adecuado debía poseer los mismos intereses, sentimientos, opiniones y puntos de vista que las personas a las que representa. Por idénticas razones, el radicalismo tendió a propiciar una mayor frecuencia en la celebración de las elecciones [...]; creación de órganos legislativos muy numerosos (y en este sentido, más capaces de dar cuenta de la diversidad social existente); una estructura de gobierno federal descentralizada (de forma tal de facilitar que los representantes conocieran mejor lo reclamos de la ciudadanía); la rotación obligatoria de los funcionarios (de modo impedir la creación de una “clase política” alejada de la voluntad mayoritaria); o aún la posibilidad de instruir a los mandatarios y, en caso de desobediencia de tales instrucciones, de revocar sus mandatos (asegurando así el sometimiento de aquellos a la voluntad de sus electores)”. In: GARGARELLA, Roberto. El periodo fundacional del constitucionalismo sudamericano (1810-1860). **Desarrollo económico** – Revista de Ciencias Sociales (Buenos Aires), vol. 43, n. 170, jul.-Sep, 2003, p. 315.

A realidade latino-americana é a constituição jacobina de 1793. Defende, portanto, a utilização da democracia direta, mesmo diante daqueles que consideram impossível de implantá-la²⁰⁵; considera que a delegação normativa ao Poder Legislativo é um “crime de lesa humanidade”, sendo, portanto, uma “escravidão disfarçada de soberania”²⁰⁶; defende, ainda, o “mandato imperativo” e a “revocatória de mandatos”: “O povo nomeia o Tribunado” – diz Bilbao – ao que representa como “um agente, dependente do soberano, com mandato imperativo, com o direito especial de iniciativa, com o dever de elaborar a iniciativa de todos”. E finaliza: “O tribunado é revogável, responsável, reelegível em sua totalidade ou em parte e quando o manifeste o soberano”²⁰⁷.

Como acrescenta Gargarella,

As formas que foi adquirindo este discurso majoritário foram diversas, mas em todas elas podemos reconhecer, sem dúvidas, a aposta dos radicais por *saídas coletivas, anti-individualistas, antiautoritárias, apoiadas na regra da maioria e necesitadas da ajuda estatal*. Foram eles, os radicais, os que mais e melhor advogaram pelo rompimento de um esquema de tomada de decisões excludente, vertical, concentrada em poucas mãos²⁰⁸.

Existe uma outra perspectiva que é ligada ao constitucionalismo radical, que é justamente a defesa das pessoas desfavorecidas.

O primeiro que podemos citar é o peruano José Carlos Mariátegui, que argumenta que a separação entre povo e representação política fez com que,

²⁰⁵ BILBAO, Francisco. El gobierno de la libertad. In: GOYENECHE, J. A. Bravo de (ed.). **Francisco Bilbao: 1823-1865**. El autor y la obra. Disponível em: http://www.franciscobilbao.cl/1909/articles-81871_pdf.pdf. Acesso em: 18 abr. 2018, p. 322.

²⁰⁶ BILBAO, Francisco. El gobierno de la libertad. In: GOYENECHE, J. A. Bravo de (ed.). **Francisco Bilbao: 1823-1865**. El autor y la obra. Disponível em: http://www.franciscobilbao.cl/1909/articles-81871_pdf.pdf. Acesso em: 18 abr. 2018, p. 326.

²⁰⁷ BILBAO, Francisco. El gobierno de la libertad. In: GOYENECHE, J. A. Bravo de (ed.). **Francisco Bilbao: 1823-1865**. El autor y la obra. Disponível em: http://www.franciscobilbao.cl/1909/articles-81871_pdf.pdf. Acesso em: 18 abr. 2018, pp. 321-322.

²⁰⁸ No original: “Las formas que fue adquiriendo este discurso mayoritarista fueron diversas, pero en todas ellas podemos reconocer, sin dudas, la apuesta de los radicales por *salidas colectivas, antiindividualistas, antiautoritarias, apoyadas en la regla de la mayoría, e intencionalmente necesitadas del brazo de la ayuda estatal*. Fueron ellos, los radicales, los que más y mejor abogaron por romper un esquema de toma de decisiones excluyente, verticalista, concentrado en pocas manos”. In: GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)**. Buenos Aires: Katz Editorial, 2014, p. 26.

Após os movimentos de independência, os índios fossem tão sujeitados pelos novos Estados quanto o eram na época colonial:

O advento da república não transforma substancialmente a economia do país. Ocorre uma simples mudança de classes: o governo cortesão da nobreza espanhola foi substituído pelos latifundiários, comerciantes e profissionais nativos. A aristocracia mestiça empunha o poder, sem qualquer conceito econômico, sem qualquer visão política. Para os 4 milhões de índios, o movimento de emancipação da metrópole passa despercebido. Seu estado de servidão persiste desde a Conquista até os dias de hoje, apesar das leis elaboradas para “protegê-los”, e que não podiam ser aplicados enquanto a estrutura econômica de sobrevivência feudo-latifundiária persistisse em nosso mecanismo social²⁰⁹.

No mesmo sentido, temos as reclamações do chileno Juan Justo:

Até 1823, data em que o Chile recebeu sua primeira Constituição, não é possível encontrar nenhuma lei que demonstre uma ação generosa para com o povo, que lhe reconheça algum direito ou que pelo menos pense nele como pessoas dignas de figurar na sociedade²¹⁰.

Gargarella ainda cita o uruguaio José Gervasio Artigas, que criou o “Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de la Campaña”, que se destinava

[...] a assegurar uma redistribuição da terra, mas também a fazê-lo a partir de um critério progressivo e igualitário por meio do qual beneficiava, em primeiro lugar, os grupos mais desfavorecidos da sociedade, incluindo “negros livres”, “índios”, “zombos”, “americanos nativos”, “viúvas com filhos” e “criolos” (Petit Muñoz, 1956; Sala de Touron y Rodríguez, 1978). O documento artiguista adotava, deste modo, uma atitude claramente igualitária em relação aos grupos desfavorecidos que, nesse tempo, eram ou ignorados ou “integrados” pela força ou diretamente hostilizados pelas forças políticas dominantes (claramente, nem a tradição conservadora nem a liberal pareciam bem preparadas para lidar com tais grupos de um modo plenamente respeitável, capaz de levar em conta as maneiras através das quais as políticas estatais vigentes, durante longas décadas, haviam tratado tais populações)²¹¹.

²⁰⁹ MARIÁTEGUI, José Carlos. O problema do indígena na América Latina. In: LÖWY, Michael. **O marxismo na América Latina**: uma antologia de 1909 aos dias atuais. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2012, p. 111.

²¹⁰ JUSTO, Juan J. O câmbio livre. In: LÖWY, Michael. **O marxismo na América Latina**: uma antologia de 1909 aos dias atuais. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2012, p. 72.

²¹¹ No original: “[...] a assegurar una redistribución de la tierra, sino también a hacerlo a partir de un criterio progresivo e igualitário por medio del cual se beneficiava, en primer lugar, a los grupos más desventajados de la sociedade, incluyendo a “negros libres”, “índios”, “zombos”, “americanos nativos”, “viuvas con hijos” y “criollos” (Petit Muñoz, 1956; Sala de Touron y Rodríguez, 1978). El documento artiguista adoptaba, de este modo, una actitud claramente igualitaria en relación con grupos devantajados que, en ese tiempo, eran ya sea ignorados, ya sea “integrados” por la fuerza, o diretamente hostilizados por las fuerzas políticas dominantes

Esses dois grupos de demandas – a participação popular na tomada das decisões políticas e a integração de indivíduos invisibilizados nas preocupações do Estado – serão incorporadas pelos teóricos do NCLA.

3.3 Características do Novo Constitucionalismo Latino-Americano

3.3.1 Primeira característica: necessidade

O movimento NCLA foi o resultado de manifestações populares contra uma série de problemas presentes nos Estados latino-americanos a partir da década de 80, com destaque para as políticas neoliberais²¹². Por esta razão, a primeira característica do NCLA é a *necesidade*²¹³, vale dizer, a necessidade de superar as políticas neoliberais em benefício dos povos. Inclusive, os preâmbulos das constituições do Equador, Venezuela e Bolívia fazem referência às lutas dos seus povos, com destaque para a constituição boliviana:

O povo boliviano, de composição plural, desde a profundidade da história, inspirado nas lutas do passado, na sublevação indígena anticolonial, na independência, nas lutas populares da libertação, nas marchas indígenas, sociais e sindicais, nas guerras da água e de outubro, nas lutas pela terra e território, e com a memória de nossos mártires, construímos um novo Estado²¹⁴

(claramente, ni la tradición conservadora ni la liberal parecían bien preparadas para lidar con tales grupos de un modo plenamente respetuoso, capaz de tomar en cuenta, por caso, los modos en que las políticas estatales vigentes, durante largas décadas, habían danado a tales poblaciones”. In: GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)**. Buenos Aires: Katz Editorial, 2014, p. 26.

²¹² Nesse sentido, BRANDÃO, Pedro. **Novo constitucionalismo pluralista latino-americano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 73 e ss.; FREIRE, Patricio Pazmiño. **Aproximación al nuevo constitucionalismo**. Debate sobre sus fundamentos. Quito: RisperGraf, 2012, p. 75 e ss. No preâmbulo da constituição da Bolívia, por exemplo, há um rechaço explícito ao passado ao afirmar “Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal”²¹².

²¹³ Nesse sentido, VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Ruben. Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional. **IUS** – Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, n. 25, 2010, p. 20.

²¹⁴ No original: “El pueblo boliviano, de composición plural, desde la profundidad de la historia, inspirado en las luchas del pasado, en la sublevación indígena anticolonial, en la independencia, en las luchas populares de liberación, en las marchas indígenas, sociales y sindicais, en las guerras del agua y de octubre, en las luchas por la tierra y territorio, y con la memoria de nuestros mártires, construimos un nuevo Estado”

Na Venezuela, o principal movimento de contestação da política neoliberal foi o “Caracazo” (1989), onde milhares de pessoas foram às ruas protestar contra a liberalização da economia e a submissão às regras do Fundo Monetário Internacional promovidas pelo presidente Carlos Andrés Pérez, que fora eleito a partir de um discurso de justiça social. O governo reagiu violentamente aos protestos, vários venezuelanos morreram e as ações do Estado Venezuelano foram condenadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. A partir daí houve um longo processo de instabilidade política, que incluiu uma tentativa de golpe de Estado (1992), liderada pelo então tenente coronel Hugo Chávez, que dela saiu fortalecido politicamente após ser preso em decorrência de sua atuação no movimento. Este processo culminou com o fim do governo de Carlos Andrés Pérez e possibilitou a eleição de Chávez em 1998 e, a partir de então, a Venezuela passou por grandes mudanças institucionais²¹⁵.

Na Bolívia, os fatores desencadeantes foram as “guerras da água e do gás”. Tudo começou a partir do governo Gonzalez Sanchez de Lozada, eleito em 1993, cujo primeiro ato foi a privatização das cinco maiores empresas estatais bolivianas, ligadas às áreas do petróleo, telecomunicações, linhas aéreas, eletricidade e transporte ferroviário. Seguiu-se com a privatização do abastecimento de água da cidade de Cochabamba, a título de um perdão da dívida boliviana de 600 milhões com o Banco Mundial. A empresa ganhadora, a californiana Bechtel, adquiriu o direito de gerir a água até o ano de 2039 e o seu primeiro ato foi aumentar o valor da água de forma exorbitante. A população foi às ruas pressionar o governo, sob a liderança de um indígena aimará e produtor de coca, chamado Evo Morales, que fundou o *Movimiento al Socialismo* (MAS). O resultado foi que, depois de muita luta e de algumas derrotas políticas, o povo boliviano conseguiu, já nos anos 2000, que a gestão da água retornasse ao controle do poder público.

²¹⁵ Cf. JIMÉNEZ, Alfredo Ramos. **El experimento bolivariano**. Liderazgo, partidos y elecciones. Mérida: Centro de Investigaciones de Política Comparada, 2009, p. 80 e ss

Durante toda a “guerra da água” o MAS adquiriu notoriedade na defesa dos recursos naturais²¹⁶ e foi ele também o protagonista quando surgiu a “guerra do gás”, desencadeada pela *Ley de Hidrocarburos*, de 1996, que previa a exportação deste bem ao México e aos Estados Unidos a um custo inferior ao cobrado no mercado. Além da privatização desse importante recurso natural boliviano, principalmente a considerar que um dos maiores problemas do povo boliviano era a falta de energia elétrica, a população se indignou ainda mais ao saber que o gasoduto passaria pelo Chile, um antigo rival sulamericano que retirou da Bolívia a saída para o mar na Guerra do Pacífico. O conflito começou em 2002, quando o governo começou a construir o gasoduto e acabou quando o presidente Carlos Mesa, que assumiu a presidência após a renúncia de Gonzalez Sanchez de Lozada, expediu o Decreto Supremo n. 27237 anistiando todos aqueles que participaram dos protestos relacionados à “guerra do gás”. O resultado foi que, em 2006, já sob a presidência de Evo Morales, o setor de gás foi estatizado.

Por fim, no Equador o destaque foi a “*rebelión forajida*”²¹⁷. Em 2002, o candidato “anti-sistema” Lucio Gutiérrez foi eleito presidente a partir de uma plataforma crítica dos partidos tradicionais e, por isso, recebeu o apoio do movimento indígena (em especial do *Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik*) e de outros setores populares. No entanto, Gutiérrez, ao iniciar o mandato, mudou a sua agenda política e ficou mais próximo dos Estados Unidos e da Colômbia, ao passo que se aproximou da direita equatoriana representada pelo *Partido Social Cristiano* (PSC) e, principalmente, pelo *Partido Roldosista Ecuatoriano* (PRE), do ex-presidente Abdalá Bucaram, que foi deposto pelo Congresso sob a justificativa de que não possuía capacidade mental para governar. Com esta aliança, Gutiérrez passou a dar apoio ao Presidente da Corte Suprema de Justiça, Guillermo Castro, para tornar inválido o *impeachment* de Bucaram e de outros políticos que haviam sido depostos por malversação de recursos públicos. Diante desta conjuntura, a classe média equatoriana iniciou uma série de protestos que ocorreram entre os meses de

²¹⁶ PRADA, Raúl. Desconstruir el Estado y refundar la sociedad: socialismo comunitário y Estado plurinacional. In: LANG, Mirian; SANTILLANA, Alejandra (comps.). **Democracia, participación y socialismo**: Bolivia, Ecuador y Venezuela. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo, 2010, p. 69 e ss.

²¹⁷ Cf. RAMOS, Mario. **La rebelión forajida**. Quito: Editorial Ecuador FBT, 2005.

Fevereiro e abril de 2005 exigindo a renúncia de Gutiérrez e de todos os outros políticos corruptos, sob o grito “*Que se vayan todos*”. Gutiérrez, então, decreta “estado de emergência” e chama aqueles que foram protestar em frente à sua residência de “*forajidos*”. Segundo a Diretora da *Fundación Pueblo Índio del Ecuador*, Nidia Arrobo Rodas, os manifestantes gostaram deste nome e frases como “*soy un feliz forajido*” ou “*somos todos forajidos*” passaram a ser repetidas nas ondas de protestos²¹⁸, que resultaram na cessação do mandato de Gutiérrez em 20 de abril de 2005. Em seu lugar, assumiu o vice, Alfredo Palacio, que completou o mandato do seu antecessor. Palacio, enquanto vice-presidente, teve como assessor o economista Rafael Correa e, quando Palacio assumiu a presidência, Correa assumiu o cargo de Ministro de Economia e Finanças, pedindo demissão em pouco tempo por discordar da política presidencial, acusada por ele de “entreguista”. Assim, adotando um discurso anti-sistema e aproveitando o grito “*Que se vayan todos*” dos “forajidos”, Correa cria o partido Alianza Pais (Pátria Altiva y Soberana) e ganha as eleições de 2006.

O resultado direto de tais eventos foi a ascensão dos líderes destes respectivos movimentos (Hugo Chávez, na Venezuela; Evo Morales, na Bolívia; e Rafael Correa, no Equador), que ganharam as eleições e se esforçaram para modificar radicalmente o quadro institucional de seus países com a convocação de assembleias constituintes, que tinham por objetivo superar as políticas neoliberais e integrar os povos dos seus respectivos países nos processos políticos públicos.

3.3.2 Segunda característica: ativação do poder constituinte ante qualquer mudança constitucional

A segunda característica do NCLA é a origem democrática das constituições, representada pela necessidade de *ativação do poder constituinte*

²¹⁸ Entrevista informal concedida ao autor da Tese na Fundación Pueblo Índio del Ecuador, em 21 jul. 2017.

ante qualquer modificação da constituição²¹⁹. De fato, as constituições do NCLA são resultado de grandes manifestações populares, que foram forças políticas ativas tanto na derrubada de regimes anteriores quanto na própria convocação das assembleias constituintes. Conforme mostra a Tabela 2, apenas a Bolívia não consultou a população quanto à convocação da assembleia constituinte, que foi instituída pela “Ley Especial de convocatória n. 364”²²⁰.

Tabela 2

Dados sobre os processos constituintes de Bolívia, Equador e Venezuela

TEMA	BOLÍVIA	EQUADOR	VENEZUELA
Presidente	Evo Morales	Rafael Correa	Hugo Chaves
Aprovação dos Presidentes no primeiro turno	53%	22,8%	56%
Aprovação dos Presidentes no segundo turno	-	56,7%	-
Apoio do partido do presidente no parlamento antes da convocação da assembleia constituinte	Não detinha maioria	Não tinha representantes	Não detinha maioria
Como ocorreu a ativação do poder constituinte?	Não houve.	O Presidente Rafael Correa abriu consulta popular através de decreto presidencial, referendado pelo Poder Judiciário.	O presidente Hugo Chavez abriu consulta popular através de decreto presidencial, referendado pelo Poder Judiciário.
Mecanismo	Legal. “Ley Especial de convocatória n. 364”.	Plebiscito	Plebiscito

²¹⁹ VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Ruben. Fundamentos teóricos y prácticos del nuevo constitucionalismo latinoamericano. In: **Gaceta Constitucional**, n. 48, Lima, enero de 2011, pp. 325.

²²⁰ VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Ruben. Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional. **IUS** – Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, n. 25, 2010, p. 24.

Resultado	-	81,7%	87%
Apoio do presidente na assembleia constituinte	Detinha maioria simples	Detinha maioria	Detinha ampla maioria
Duração da assembleia constituinte	18 meses	9 meses	3 meses
Plebiscito nacional para aprovar a constituição	Sim	Sim	Sim
Porcentagem de aprovação do plebiscito	61,4%	63,93%	71,8%

Esta característica do NCLA impõe não só a ativação do poder constituinte para a formação de assembleias constituintes²²¹, mas também ante qualquer mudança constitucional, seja sob a forma de emenda ou de reforma. Assim é que, conforme a Tabela 2, Venezuela e Equador realizaram consultas populares para convocar assembleias constituintes e somente após a aprovação do povo é que instalaram os trabalhos. Do mesmo modo, Venezuela, Equador e Bolívia realizaram consultas populares para que o povo se manifestasse sobre a aprovação ou não da constituição. Ademais, foi também sob esta perspectiva que em 2011 o Equador realizou consulta popular para a aprovação de uma ampla reforma constitucional²²² ou que o povo Venezuelano desaprovou em 2007 a reforma constitucional proposta pelo presidente Hugo Chávez²²³. A ideia é que se é o povo que é titular do poder constituinte, o ambiente constitucional só pode ser modificado por ele.

²²¹ É preciso registrar que o primeiro país latino-americano a fazer isso foi a Colômbia, por meio do movimento da “septima papeleta”. Cf. FEBRES-CORDERO, Jaime Buenahora. **El proceso constituyente de la propuesta estudiantil a la quiebra del bipartidismo**. Bogotá: Tercer Mundo, 1991.

²²² MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. El proyecto de Constitución de Ecuador como último ejemplo del nuevo constitucionalismo latinoamericano. *In*: **Entrevoces**. Nº15, agosto-setiembre de 2008, pp. 67-71.

²²³ VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. Necesidad y oportunidad en el proyecto venezolano de reforma constitucional (2007). *In*: **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, vol. 14, n. 2, mayo-agosto, 2008, p. 109.

É evidente que nas várias constituições abrangidas pelo NCLA existem gradações deste aporte teórico. Como vimos acima, embora o NCLA exija que a convocação de assembleias constituintes seja realizada por meio de consultas populares, a Bolívia assim não o fez; do mesmo modo, embora a ativação do poder constituinte seja necessária para que a constituição seja modificada, como se depreende do art. 340 da Constituição Venezuelana, apenas a parte estrutural da constituição equatoriana é que pode ser modificada apenas pelo povo (art. 441). Se o objetivo não for alterar o rol de garantias individuais ou o processo de reforma da constituição, é possível que o Parlamento equatoriano modifique a constituição sem consultar o povo²²⁴.

Como veremos mais à frente, estas “gradações”, que no fundo são incoerências do movimento, ocorrem porque o NCLA não é um movimento acadêmico, pensado a partir do ambiente controlado de um gabinete. Na verdade, ele surgiu dos movimentos sociais e, portanto, não pôde ser construído como se modela uma teoria acadêmica. Também é por essa razão que ele é chamado de “*constitucionalismo sin padres*”²²⁵.

Para efeitos comparativos, a constituição brasileira de 1988 não ativou o poder constituinte; muito pelo contrário, foram constituintes, inclusive, os parlamentares eleitos ainda na época da ditadura. Confome Luis Roberto Barroso:

Não prevaleceu a ideia, que teve amplo apoio na sociedade civil, de eleição de uma constituinte exclusiva, que se dissolveria quando da conclusão dos trabalhos. Ao revés, optou-se pela fórmula insatisfatória de delegação dos poderes constituintes ao Congresso Nacional, a funcionar, temporariamente, como constituinte, inclusive com a participação de senadores eleitos anteriormente à sua instalação, por se encontrarem no curso de seus mandatos de oito anos²²⁶.

²²⁴ VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Ruben. Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional. **IUS** – Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, n. 25, 2010, pp. 24-25.

²²⁵ MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. Asambleas constituyentes y el nuevo constitucionalismo en América Latina. In: **Tempo Exterior**, n. 17, julio-diciembre de 2008, pp. 5-15.

²²⁶ BARROSO, Luis Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira**. 9 ed. São Paulo: Renovar, 2009, p. 41.

Gustavo Ferreira Santos ainda chama a atenção para o fato de que a ausência de debate acerca do poder constituinte tem por objetivo favorecer o Poder Judiciário a partir de uma domesticação do povo. Isto porque o constitucionalismo brasileiro se limita a posições radicais: de um lado, estabelece limites bastante rigorosos para o poder constituído reformar a constituição e, de outro, diante de crises constitucionais, oferece como saída a modificação de toda a constituição, e não apenas o que está sendo questionado. A consequência é que, diante da limitação do poder reformador, confere-se um grande poder à jurisdição constitucional:

Não podemos esquecer que, enquanto resistimos a uma reflexão que torne menos congelado o debate sobre reforma e constituinte, a jurisdição constitucional amplia poderes, a título de fazer controle de constitucionalidade de atos infraconstitucionais, transformando-se em uma verdadeira constituinte permanente, inovando na regulamentação constitucional de nossa vida. Uma “domesticação” do povo – com a fetichização do momento constituinte e de sua obra, a Constituição – supervaloriza o aplicador da Constituição, em detrimento do seu produtor, e nos faz correr o risco de criar uma espécie de “democracia sem povo”²²⁷.

3.3.3 Terceira característica: limitação do poder constituído, não do poder constituinte

A terceira característica do NCLA afronta diretamente o constitucionalismo “original”, cujo desenho institucional tinha por objetivo limitar o poder: seja do povo em relação às instâncias decisórias do Estado, seja de um poder sobre o outro em um sistema de divisão de poderes. Em razão de sua origem democrática, o NCLA propõe a *limitação apenas do poder constituído, mas não do poder constituinte*²²⁸, de modo que seja substituída a continuidade constitucional, atribuída normalmente ao poder constituído, pela instituição de processos constituintes.

²²⁷ SANTOS, Gustavo Ferreira. Poder constituinte e poder de reforma no “Novo constitucionalismo latino-americano”: as lições que podemos tirar. In: SANTOS, Gustavo Ferreira; STRECK, Lênio Luiz; LABANCA, Marcelo. **Direitos e democracia no novo constitucionalismo latino-americano**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016, p. 23.

²²⁸ VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Ruben. Fundamentos teóricos y prácticos del nuevo constitucionalismo latinoamericano. In: **Gaceta Constitucional**, n. 48, Lima, enero de 2011, pp. 310.

Deste ponto de vista, se supera o conceito de Constituição como limitadora do poder (constituído) e se avança na definição da Constituição como fórmula democrática onde o poder constituinte – a soberania popular – expressa sua vontade sobre a configuração e limitação do Estado, mas também da própria sociedade²²⁹.

Assim é que a constituição do NCLA é forte e fraca ao mesmo tempo. Forte em relação ao poder constituído, que deve obedecer estritamente o estabelecido pelo poder constituinte; e fraca em relação ao próprio poder constituinte, porque a constituição está permanentemente à disposição da revisão por parte do povo, que pode modificá-la sempre que julgar oportuno²³⁰. A consequência é que a dinâmica do desenho constitucional deve ser construída de modo a dar a palavra final sempre ao povo²³¹. Um exemplo concreto é o art. 9º, do *Código de la Democracia* equatoriano, que dispõe que, na dúvida acerca de um dispositivo normativo, deve-se prevalecer a interpretação que mais favoreça os institutos da democracia participativa²³².

O objetivo é evitar o que ocorreu com a constituição portuguesa, onde a ideologia que o constituinte originário estabeleceu inicialmente foi radicalmente alterada por uma série de revisões constitucionais realizadas pelo “poder constituinte derivado”²³³ (poder instituído) com o fim de inserir Portugal em um

²²⁹ No original: “Desde este punto de vista, se supera el concepto de Constitución como limitadora del poder (constituído) y se avanza en la definición de la Constitución como fórmula democrática donde el poder constituyente –la soberanía popular– expresa su voluntad sobre la configuración y limitación del Estado pero también de la propia sociedad”. In: VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. Presentación. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano. In: CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN. **El nuevo constitucionalismo en América Latina**. Quito: Corte Constitucional de Ecuador, 2010, p. 16.

²³⁰ VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. La constitución democrática, entre el neoconstitucionalismo y el nuevo constitucionalismo. In: Debates constitucionales en nuestra América. Enfoques y tendencias. In: **El outro derecho**, n. 25, 2014, p. 77.

²³¹ GARGARELLA, Roberto. Prólogo. In: ÁVILA SANTAMARIA, Ramiro; GRIJALVA JIMÉNEZ, Agustín; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén (Eds.). **Desafíos constitucionales: la constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva**. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p. 16.

²³² “Art. 9º. En caso de duda en la aplicación de esta ley, se interpretará en el sentido que más favorezca al cumplimiento de los derechos de participación, a respetar la voluntad popular y a la validez de las votaciones”.

²³³ A expressão “poder constituinte derivado”, apesar de ser consagrada pela doutrina constitucional, é imprópria, pois de instituinte não possui nada; é, na verdade, instituído. Como sustenta Barroso: “O denominado poder constituinte derivado situa-se no âmbito do poder constituído ou instituído, estando juridicamente subordinado a diversas prescrições impostas no texto constitucional pelo constituinte originário”. Cf. BARROSO, Luis Roberto. **Curso de**

novo tipo de capitalismo e possibilitar a sua entrada na União Europeia²³⁴, procedimento aprovado à revelia do povo português.

3.3.4 Quarta característica: constitucionalização da participação popular

A quarta característica do NCLA é a *constitucionalização da participação popular*. O objetivo de transferir a previsão da participação das leis para a constituição era o de resolver os problemas de legitimidade e controle político que nem o constitucionalismo social, de origem europeia, conseguiu resolver²³⁵. Na Venezuela e Bolívia estes dispositivos receberam o nome de “*democracia participativa*” (cf. preâmbulo e artigos 6, 18, 55, 62, entre outros, da Constituição venezuelana de 1999; e artigo 11 da Constituição boliviana de 2009); já no Equador optou-se por chamá-los de “*participación en democracia*” (Título IV, capítulo primeiro, terceira seção).

Uma primeira forma de participação popular está na possibilidade dos cidadãos equatorianos participarem na formulação das políticas públicas, disposição semelhante à encontrada também na constituição venezuelana²³⁶.

Art. 85. A formulação, execução, avaliação e controle das políticas públicas e serviços públicos que garantam os direitos reconhecidos pela Constituição se regularão de acordo com as seguintes disposições:

direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 145.

²³⁴ Nesse sentido, cf. PISARELLO, Gerardo. **Un largo termidor:** historia y crítica del constitucionalismo antidemocrático. Quito: Corte constitucional para el período de Transición, 2011, p. 171; BERCOVICI, Gilberto. A constituição brasileira de 1988, as “constituições transformadoras” e o “novo constitucionalismo latino-americano”. In: **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais** – RBEC, Belo Horizonte, ano 7, n. 26, mai./ago. de 2013, p. 291-292.

²³⁵ VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. La constitución democrática, entre el neoconstitucionalismo y el nuevo constitucionalismo. In: Debates constitucionales en nuestra América. Enfoques y tendencias. In: **El otro derecho**, n. 25, 2014, p. 72.

²³⁶ No original “Artículo 62. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica”.

[...]

Na formulação, execução, avaliação e controle de políticas públicas e serviços públicos se garantirá a participação das pessoas, comunidades, povos e nacionalidades²³⁷.

Porém, o modo mais radical de garantir a participação popular é através dos mecanismos de democracia direta. A constituição equatoriana estabelece que os equatorianos gozam, dentre outros, dos direitos de apresentar projetos de iniciativa popular normativa (art. 61, 3), ser consultados (art. 61, 4) e revogar o mandato de cargos eletivos (art. 61, 6).

Primeiro, a iniciativa popular normativa. Podemos defini-la como a proposta de criação, reforma ou derrogação de legislação, constitucional ou não, ante à Função Legislativa ou qualquer outro órgão com competência normativa, devendo ser recolhido um número mínimo de assinaturas de pessoas inscritas no registro eleitoral da jurisdição correspondente, sendo tal número variável para maior se o objetivo for a reforma constitucional e para menor se for a legislação infraconstitucional.

Na constituição do Equador, ela está prevista no art. 134, §5º:

Art. 134. A iniciativa para apresentar projetos de lei corresponde:
[...]

5. Às cidadãs e cidadãos que estejam em gozo dos direitos políticos e às organizações sociais que contem com o respaldo de pelo menos zero ponto vinte e cinco por cento das cidadãs e cidadãos inscritos no padrão eleitoral nacional²³⁸.

E no art. 103:

Art. 103. A iniciativa normativa se exercerá para propor a criação, reforma ou derrogação de normas jurídicas ante à Função Legislativa ou qualquer outro órgão com competência normativa. Deverá contar com o respaldo de um número não inferior a zero ponto vinte e cinco por cento das pessoas inscritas no registro eleitoral da jurisdição

²³⁷ No original: “Art. 85. La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garantizan los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: [...] En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades”.

²³⁸ No original: “Art. 134.- La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde: [...] 5. A las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional”.

correspondente. Aqueles que propuserem a iniciativa popular participarão, por meio de representantes, no debate do projeto no órgão correspondente, que terá um prazo de cento e oitenta dias para tratar a proposta: si não o faz, a proposta entrará em vigência.

Quando se trate de um projeto de lei, a Presidenta ou o Presidente da República poderá emendar o projeto, mas não o vetar totalmente.

Para a apresentação de propostas de reforma constitucional requerer-se-á o respaldo de um número não inferior a um por cento das pessoas inscritas no registro eleitoral. No caso da Função Legislativa não deliberar a proposta em um prazo de um ano, os proponentes poderão solicitar ao Conselho Nacional Eleitoral que convoque a consulta popular, sem necessidade de apresentar oito por cento de respaldo dos inscritos no registro eleitoral.

Enquanto se tramite uma proposta cidadã de reforma constitucional não será possível apresentar outra²³⁹.

Outro mecanismo de democracia direta é a consulta popular. Podemos defini-la como uma consulta formulada aos cidadãos, quer estejam em solo nacional ou estrangeiro, para que estes deliberem sobre assuntos de conteúdo legislativo ou administrativo. Os cidadãos podem ser convocados tanto com anterioridade quanto posteriormente ao ato legislativo ou administrativo com o fim de aprovar / rejeitar ou ratificar / não ratificar a matéria que lhe é submetida. Podem ser facultativas (quando não há obrigatoriedade jurídica da sua convocação) ou mandatória (quando há obrigatoriedade).

Na constituição do Equador, ela está prevista no art. 104, §§4º e 5º:

Art. 104. O organismo eleitoral correspondente convocará a consulta popular pela disposição do Presidente da República, da máxima autoridade dos governos autônomos descentralizados ou da iniciativa cidadã.

[...]

²³⁹ No original: “Art. 103. La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente. Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia. Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente. Para la presentación de propuestas de reforma constitucional se requerirá el respaldo de un número no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. En el caso de que la Función Legislativa no trate la propuesta en el plazo de un año, los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el ocho por ciento de respaldo de los inscritos en el registro electoral. Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional no podrá presentarse otra”.

A cidadania poderá solicitar a convocatória da consulta popular sobre qualquer assunto. Quando a consulta for de carácter nacional, a petição contará com o respaldo de um número não inferior a cinco por cento das pessoas inscritas no registro eleitoral; quando for de carácter local o respaldo será de um número não inferior a dez por cento do correspondente registro eleitoral.

Quando a consulta for solicitada por equatorianas e equatorianos no exterior, para assuntos de seu interesse e relacionados com o Estado equatoriano, requerer-se-á o respaldo de um número não inferior a cinco por cento das pessoas inscritas no registro eleitoral da circunscrição especial²⁴⁰.

O parágrafo 6º impõe uma limitação material:

As consultas populares solicitadas pelos governos autônomos descentralizados ou pela cidadania não poderão se referir a assuntos relativos a tributos ou à organização político-administrativa do país, salvo se de modo contrário estiver disposto na constituição²⁴¹.

E o parágrafo 7º, juntamente com o art. 106, dispõe sobre o procedimento a ser seguido:

Art. 104, §7º. Em todos os casos, requerer-se-á autorização prévia da Corte Constitucional sobre a constitucionalidade das perguntas propostas.

[...]

Art. 106. O Conselho Nacional Eleitoral, uma vez que conheça a decisão da Presidenta ou Presidente da República ou dos governos autônomos descentralizados ou aceite a solicitação apresentada pela cidadania, convocará no prazo de quinze dias referendun, consulta popular ou revocatória do mandato, que deverá se efetuar nos sessenta dias seguintes. Para a aprovação de um assunto proposto no referendun, consulta popular ou revocatória de mandato, requerer-se-á a maioria absoluta dos votos válidos, salvo a revocatória da Presidenta ou Presidente da República, cujo caso

²⁴⁰ No original: "Art. 104. El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana. [...] La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. Cuando la consulta sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral. Cuando la consulta sea solicitada por ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, para asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano, requerirá el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial".

²⁴¹ No original: "Las consultas populares que soliciten los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución".

requerer-se-á a maioria absoluta dos eleitores. O pronunciamento popular será de obrigatório e imediato cumprimento. No caso da revocatória do mandato a autoridade questionada sairá do seu cargo e será substituída por quem corresponda de acordo com a Constituição²⁴².

Exige-se, inclusive, a participação popular para *modificar a constituição*. No caso da constituição equatoriana, a emenda constitucional pode ser aprovada mediante consulta popular (art. 441, §1º) ou via Poder Legislativo (art. 441, §2º), desde que, neste último caso, não altere a estrutura fundamental da constituição, o caráter e os elementos constitutivos do Estado, nem modifique o procedimento de reforma constitucional.

Art. 441. A emenda de um ou vários artigos da Constituição que não altere sua estrutura fundamental, ou o caráter e elementos constitutivos do Estado, que não estabeleça restrições aos direitos e garantias, ou que não modifique o procedimento de reforma da Constituição se realizará:

1. Mediante referendo solicitado pela Presidenta ou Presidente da República, ou pela cidadania com o respaldo de ao menos oito por cento das pessoas inscritas no registro eleitoral.
2. Por iniciativa de um número não inferior à terceira parte dos membros da Assembleia Nacional. O projeto se tramitará em dois debates; o segundo debate realizar-se-á de modo impostergável nos trinta dias seguintes ao ano em que foi realizado o primeiro. A reforma só será aprovada se obtiver o respaldo de dois terços dos membros da Assembleia Nacional²⁴³.

²⁴² No original: “Art. 104, §7º. En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas. [...] Art. 106. El Consejo Nacional Electoral, una vez que conozca la decisión de la Presidenta o Presidente de la República o de los gobiernos autónomos descentralizados, o acepte la solicitud presentada por la ciudadanía, convocará en el plazo de quince días a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, que deberá efectuarse en los siguientes sesenta días. Para la aprobación de un asunto propuesto a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos, salvo la revocatoria de la Presidenta o Presidente de la República en cuyo caso se requerirá la mayoría absoluta de los sufragantes. El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. En el caso de revocatoria del mandato la autoridad cuestionada será cesada de su cargo y será reemplazada por quien corresponda de acuerdo con la Constitución”.

²⁴³ No original: “Art. 441.- La enmienda de uno o varios artículos de la Constitución que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución, se realizará: 1. Mediante referéndum solicitado por la Presidenta o Presidente de la República, o por la ciudadanía con el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. 2. Por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional. El proyecto se tramitará en dos debates; el segundo debate se realizará de modo impostergable en los treinta días siguientes al año de realizado el primero. La reforma solo se aprobará si obtiene el respaldo de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional”.

Situação parecida atinge as reformas constitucionais, com as mesmas advertências em relação ao Legislativo, mas com o diferencial de que só mediante consulta popular é possível aprová-las.

Art. 442. A reforma parcial que não estabeleça uma restrição aos direitos e garantias constitucionais, nem modifique o procedimento de reforma da Constituição terá lugar por iniciativa da Presidenta ou Presidente da República, ou a solicitação da cidadania com o respaldo de ao menos um por cento de cidadãos e cidadãs inscritos no registro eleitoral, ou mediante resolução aprovada pela maioria dos integrantes da Assembleia Nacional.

A iniciativa de reforma constitucional tramitará na Assembleia Nacional em ao menos dois debates. O segundo debate se realizará até noventa dias depois do primeiro. O projeto de reforma será aprovado pela Assembleia Nacional. Uma vez aprovado o projeto de reforma constitucional convocar-se-á referendun dentro dos quarenta e cinco dias seguintes.

Para a aprovação do referendo requerer-se-á ao menos metade mais um dos votos válidos emitidos. Uma vez aprovada a reforma pelo referendo, e dentro dos sete dias seguintes, o Conselho Nacional Eleitoral promoverá sua publicação²⁴⁴.

De todo modo, somente a Corte Constitucional tem a prerrogativa de dizer se o caso é de emenda ou de reforma constitucional (art. 443).

Diferentemente do Equador, que autoriza o Legislativo a reformar a constituição sem consultar o povo em algumas situações, na Venezuela qualquer reforma constitucional deve ser aprovada por meio de consulta popular (art. 345²⁴⁵), disposição também consagrada na constituição boliviana (art. 411, II²⁴⁶).

²⁴⁴ No original: "Art. 442.- La reforma parcial que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución tendrá lugar por iniciativa de la Presidenta o Presidente de la República, o a solicitud de la ciudadanía con el respaldo de al menos el uno por ciento de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el registro electoral, o mediante resolución aprobada por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional. La iniciativa de reforma constitucional será tramitada por la Asamblea Nacional en al menos dos debates. El segundo debate se realizará al menos noventa días después del primero. El proyecto de reforma se aprobará por la Asamblea Nacional. Una vez aprobado el proyecto de reforma constitucional se convocará a referéndum dentro de los cuarenta y cinco días siguientes. Para la aprobación en referéndum se requerirá al menos la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Una vez aprobada la reforma en referéndum, y dentro de los siete días siguientes, el Consejo Nacional Electoral dispondrá su publicación".

²⁴⁵ No original: "Artículo 342. La Reforma Constitucional tiene por objeto una revisión parcial de esta Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto Constitucional. Artículo 343. La iniciativa de la Reforma de la Constitución la ejerce la Asamblea Nacional mediante acuerdo aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes, por el Presidente o Presidenta de la República en

Por fim, temos os referendos revocatórios. Podemos defini-lo como a proposta dos cidadãos de revogação do mandato das autoridades que foram eleitas pelo voto popular, devendo ser recolhido um número mínimo de assinaturas de pessoas inscritas no registro eleitoral da jurisdição correspondente, sendo tal número variável para maior se o objetivo for a destituição do Presidente da República e para menor em relação às outras autoridades públicas.

Na constituição do Equador, ele está previsto no art. 105:

Art. 105. As pessoas em gozo dos direitos políticos poderão revogar o mandato das autoridades que detenham cargos eletivos.
A solicitação de revocatória do mandato poderá ser apresentada após o primeiro ano e antes do último ano do período para o qual foi eleita a autoridade questionada. Durante o período de gestão de uma autoridade poderá se realizar só um processo de revocatória de mandato.

Consejo de Ministros o a solicitud de un número no menor del quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral. Artículo 344. La iniciativa de Reforma Constitucional será tramitada por la Asamblea Nacional en la forma siguiente: 1. El Proyecto de Reforma Constitucional tendrá una primera discusión en el período de sesiones correspondiente a la presentación del mismo. 2. Una segunda discusión por Título o Capítulo, según fuera el caso. 3. Una tercera y última discusión artículo por artículo. Artículo 345. El proyecto de Reforma Constitucional aprobado por la Asamblea Nacional se someterá a referendo dentro de los treinta días siguientes a su sanción. El referendo se pronunciará en conjunto sobre la Reforma, pero podrá votarse separadamente hasta una tercera parte de ella, si así lo aprobara un número no menor de una tercera parte de la Asamblea Nacional o si en la iniciativa de reforma así lo hubiere solicitado el Presidente o Presidenta de la República o un número no menor del cinco por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral. Se declarará aprobada la Reforma Constitucional si el número de votos afirmativos es superior al número de votos negativos. La iniciativa de Reforma Constitucional revisada no podrá presentarse de nuevo en un mismo período constitucional a la Asamblea Nacional. Artículo 346. El Presidente o Presidenta de la República estará obligado a promulgar las Enmiendas y Reformas dentro de los diez días siguientes a su aprobación. Si no lo hiciere, se aplicará lo previsto en esta Constitución.

²⁴⁶ No original: “Artículo 411. I. La reforma total de la Constitución, o aquella que afecte a sus bases fundamentales, a los derechos, deberes y garantías, o a la primacía y reforma de la Constitución, tendrá lugar a través de una Asamblea Constituyente originaria plenipotenciaria, activada por voluntad popular mediante referendo. La convocatoria del referendo se realizará por iniciativa ciudadana, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional; o por la Presidenta o el Presidente del Estado. La Asamblea Constituyente se autorregulará a todos los efectos, debiendo aprobar el texto constitucional por dos tercios del total de sus miembros presentes. La vigencia de la reforma necesitará referendo constitucional aprobatorio. II. La reforma parcial de la Constitución podrá iniciarse por iniciativa popular, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; o por la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley de reforma constitucional aprobada por dos tercios del total de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Cualquier reforma parcial necesitará referendo constitucional aprobatorio”.

A solicitação de revocatória deverá se respaldar por um número não inferior a dez por cento de pessoas inscritas no registro eleitoral correspondente. Para o caso da Presidenta ou Presidente da República requerer-se-á o respaldo de um número não inferior a quize por cento de inscritos no registro eleitoral²⁴⁷.

Por fim, também é prevista a participação popular na decisão política fundamental do Estado, que é a convocação de assembleias constituintes:

Art. 444. A assembleia constituinte só poderá ser convocada através de consulta popular. Esta consulta poderá ser solicitada pela Presidenta ou Presidente da República, por dois terços da Assembleia Nacional, ou por doze por cento das pessoas inscritas no registro eleitoral. A consulta deverá incluir a forma de eleição das representantes e dos representantes e as regras do processo eleitoral. A nova constituição, para sua entrada em vigência, requerer-se-á ser aprovada mediante referendun com a metade mais um dos votos válidos²⁴⁸.

Por este dispositivo, tanto a formação da assembleia constituinte quanto a aprovação da constituição deverão contar com a anuência do povo equatoriano. O Presidente, o Legislativo (2/3 de votos) e o próprio povo equatoriano (12% do eleitorado) poderão convocar a consulta popular. Dispositivo semelhante encontramos na constituição da Venezuela (arts. 347 e 348)²⁴⁹.

²⁴⁷ No original: "Art. 105.- Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular. La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse solo un proceso de revocatoria del mandato. La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral".

²⁴⁸ No original: "Art. 444.- La asamblea constituyente solo podrá ser convocada a través de consulta popular. Esta consulta podrá ser solicitada por la Presidenta o Presidente de la República, por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, o por el doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. La consulta deberá incluir la forma de elección de las representantes y los representantes y las reglas del proceso electoral. La nueva Constitución, para su entrada en vigencia, requerirá ser aprobada mediante referéndum con la mitad más uno de los votos válidos".

²⁴⁹ Constituição da Venezuela: "Artículo 347. El pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario. En ejercicio de dicho poder, puede convocar a una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución. Artículo 348. La iniciativa de convocatoria a la

É evidente que esses dispositivos possuíam previsão em constituições anteriores, porém é notório o aprofundamento institucional promovido pelo NCLA. Tomando apenas o Equador como referência, é possível observar que a constituição de 2008, dos seus nove títulos, dedicou ao menos um inteiramente à democracia participativa, intitulado “Participação e organização do poder”, e 70 dos seus 444 artigos (17,5%) fazem referência ao tema. Nesta constituição, houve o aumento dos dispositivos constitucionais que possibilitam a participação popular, bem como a flexibilização dos espaços, das pessoas e dos quóruns de votação dos MDDs. De fato, embora este tema seja objeto do capítulo 5, aqui é preciso registrar que a constituição de 2008 ampliou o número de atores que puderam fazer uso dos MDDs (além do Presidente da República e da Assembleia Nacional (1978), bem como dos GADs [*Gobiernos Autónomos Descentralizados*] e dos cidadãos (1998), acrescentou-se os equatorianos que residem no exterior), os âmbitos institucionais aos quais os MDDs poderiam ser dirigidos (além da Assembleia Nacional (1998), passou a ser possível a iniciativa popular normativa diante de qualquer órgão com faculdade normativa), as autoridades que podem ser interpeladas (além de deputados e autoridades locais (1998), passou a ser permitido revogar o mandato de todas as autoridades eleitas, incluindo o Presidente da República). Por outro lado, houve diminuição do número de assinaturas necessárias para a propositura de um MDD (na revocatória de mandato, saiu de 30% para todas as autoridades, que não incluía o Presidente, por exemplo (1998), para 15% em relação ao Presidente e 10% para as demais autoridades) e o quórum para sua aprovação (que saiu da necessidade da maioria da totalidade dos votos [maioria absoluta] (1998) para a maioria dos votos válidos [maioria relativa]). Por fim, incluiu novas possibilidades, como a convocação de assembleia constituinte (art. 444) e permissão da propositura de reforma constitucional (art. 103 e 444, 1) pelos cidadãos.

Asamblea Nacional Constituyente podrá hacerla el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; la Asamblea Nacional, mediante acuerdo de la dos terceras partes de sus integrantes; los Consejos Municipales en cabildos, mediante el voto de las dos terceras partes de los mismos; y el quince por ciento de los electores inscritos y electoras en el registro electoral”.

3.3.5 Quinta característica: extensão das constituições

A quinta característica do NCLA é a *extensão das constituições*. A constituição do Equador possui, afora as disposições transitórias, 444 artigos; a da Venezuela, 350; e a da Bolívia, 411. O objetivo declarado para tal amplitude é, primeiramente, evitar constituições nominalistas, que não regulam de fato a sociedade a que pertencem; ademais, objetiva-se também evitar que os poderes constituídos, mormente o Legislativo e a Corte Constitucional, respeitem ao máximo a vontade do poder constituinte, como demonstra o trecho que segue:

Em definitivo, a extensão considerável no novo constitucionalismo latino-americano é devido à necessidade do poder constituinte de expressar claramente sua vontade, o que tecnicamente pode desembocar em uma maior quantidade de disposições, cuja existência busca limitar as possibilidades dos poderes constituídos – em particular, o parlamento, que exerce a função legislativa, e o Tribunal Constitucional, que desenvolve a máxima função interpretativa – de desenvolver ou desentranhar o texto constitucional no sentido contrário ao que foi a vontade do constituinte²⁵⁰.

Uma outra justificativa, também coerente com o NCLA é que constituições sintéticas revelam a ausência do Estado da gestão dos problemas sociais:

Por esta razão, se as Constituições deveriam permanecer no tempo, seria necessário que contivessem consensos mais amplos, e para consegui-lo, teriam que evitar os detalhes; ao mesmo tempo, outorgava-se uma quase absoluta liberdade aos poderes constituídos para legislar, pelo que o resultado era uma menor constitucionalização do ordenamento jurídico. O encobrimento

²⁵⁰ No original: “En definitiva, la extensión considerable en el nuevo constitucionalismo latinoamericano es debida a la necesidad del poder constituyente de expresar claramente su voluntad, lo que técnicamente puede desembocar en una mayor cantidad de disposiciones, cuya existencia busca limitar las posibilidades de los poderes constituidos –en particular, el parlamento, que ejerce la función legislativa, y el Tribunal Constitucional, que desarrolla la máxima función interpretativa– de desarrollar o desentrañar el texto constitucional en sentido contrario a la que fue la voluntad del constituyente”. In: VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Ruben. Fundamentos teóricos y prácticos del nuevo constitucionalismo latinoamericano. In: **Gaceta Constitucional**, n. 48, Lima, enero de 2011, pp. 323.

exultante do consenso permite que uma minoria social dominante condicione as decisões da maioria, que se vê obrigada a temperar suas aspirações para conseguir os acordos, pois as classes mais conservadoras nunca concertam uma constituição que realmente transforme a estrutura econômica do país em detrimento dos mais potentados. Portanto, os outros pontos de acordo necessariamente acabam sendo poucos. Portanto, a aposta do Direito Constitucional *clássico* por textos constitucionais breves, consensuais e permanentes não é inocente²⁵¹.

De todo modo, advertem os teóricos do NCLA, a extensão das constituições não implica na utilização de um léxico de difícil acesso, mas sim que a complexidade social é devidamente refletida no âmbito institucional²⁵². Isso é possível de se verificar quando as constituições do NCLA, notadamente a boliviana, preferem utilizar palavras em espanhol do que em latim (ao invés de *habeas corpus*, “acción de libertad” – art. 125) ou quando dispõe que, além do espanhol, os idiomas de cerca de 40 etnias também serão considerados oficiais (art. 5º, I) e que os governos autônomos poderão utilizar o idioma próprio do seu território (art. 6º, II).

3.3.6 Sexta característica: originalidade

A sexta característica do NCLA é a *originalidade*, a ponto dele também ser denominado de “constitucionalismo experimental”²⁵³. Como veremos mais à

²⁵¹ No original: “Por esta razón, si las Constituciones debían permanecer en el tiempo, sería necesario que contuvieran los más amplios consensos, y en aras de conseguirlo, evitar los detalles; al mismo tiempo, se otorgaba una casi absoluta libertad a los poderes constituidos para legislar, por lo que el resultado era una menor constitucionalización del ordenamiento jurídico. El encumbramiento exultante del consenso permite que una minoría social dominante condicione las decisiones de la mayoría, que se ve obligada a atemperar sus aspiraciones para conseguir los acuerdos, pues las clases más conservadoras nunca conciertan una constitución que realmente transforme la estructura económica del país en detrimento de los más potentados. Por tanto, los puntos de acuerdo necesariamente acaban siendo pocos. La apuesta del Derecho Constitucional *clásico* por los textos constitucionales breves, consensuados y permanentes no es, pues, inocente”. In: VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. Necesidad y oportunidad en el proyecto venezolano de reforma constitucional (2007). In: **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, vol. 14, n. 2, mayo-agosto, 2008, pp. 107-108.

²⁵² VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Ruben. Fundamentos teóricos y prácticos del nuevo constitucionalismo latinoamericano. In: **Gaceta Constitucional**, n. 48, Lima, enero de 2011, pp. 324.

²⁵³ SANTOS, Boaventura de Souza. La reivención del Estado y el Estado Plurinacional. En: **OSPAL**, nº 22, setiembre de 2007, p. 39.

frente, sendo um dos pressupostos da democracia participativa a “demodiversidade”, o NCLA não se furta de criar soluções constitucionais próprias para resolver problemas locais. Isto não significa uma rejeição completa do constitucionalismo original; na verdade, é a assunção de que o transplante constitucional trouxe mais problemas que benefícios à América Latina. Viciano e Dalmau sintetizam este processo:

Desde a aparição do referendo revocatório no caso colombiano, até a criação do Conselho de Participação Cidadã e Controle Social no Equador, passando pela superação venezuelana da tradicional divisão tripartite dos poderes, ou a incorporação do conceito de plurinacionalidade no caso boliviano, a originalidade e a perda do medo de inventar estão presentes, sem exceção, em todos os novos textos latino-americanos. Os avanços foram particularmente profundos no âmbito da criação dos órgãos que muitas vezes não só não formam parte da tradição constitucional do país, mas que não foram comprovadas as suas funcionalidade e utilidade no marco do desenho constitucional comparado²⁵⁴.

3.3.7 Diferenças entre o NCLA e o neoconstitucionalismo

Antes de falar das diferenças com o neoconstitucionalismo é preciso estabelecer ao menos uma semelhança com este movimento constitucional europeu. A principal semelhança é a importância que os dois movimentos constitucionais conferem à constituição nas sociedades modernas, bem como à própria constitucionalização do direito, vale dizer, os dois movimentos põem a constituição no topo do sistema normativo.

²⁵⁴ No original: “Desde la aparición del referendo revocatorio en el caso colombiano, hasta la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en Ecuador, pasando por la superación venezolana de la tradicional división tripartita de los poderes, o la incorporación del concepto de plurinacionalidad en el caso boliviano, la originalidad y la pérdida del miedo a la invención están presentes en todos los nuevos textos latinoamericanos, sin excepción. Los avances han sido particularmente profundos en el ámbito de la institucionalidad, aun cuando se es consciente de la fragilidad en la creación de órganos que muchas veces no solo no forman parte de la tradición constitucional del país, sino que no han sido comprobados en su funcionalidad y utilidad en el marco del diseño constitucional comparado”. In: VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Ruben. Fundamentos teóricos y prácticos del nuevo constitucionalismo latinoamericano. In: **Gaceta Constitucional**, n. 48, Lima, enero de 2011, pp. 322-323.

As diferenças, no entanto, são notórias.

A primeira diferença diz respeito à legitimidade democrática. De fato, para o NCLA a constituição não é apenas a norma fundamental do Estado, como sustenta o neoconstitucionalismo, mas a responsável pela tradução institucional da vontade constituinte e da limitação do poder constituído, de modo que só é possível a preocupação com a normatividade da constituição após averiguar a sua legitimidade democrática²⁵⁵. Como sustentam Viciano e Dalmau:

Com efeito, o primeiro problema do constitucionalismo democrático é servir de tradução fiel da vontade constituinte e estabelecer os mecanismos de relação entre a *soberania*, essência do poder constituinte, e a *Constituição*, entendida em seu sentido amplo como a fonte do poder (constituído e, portanto, limitado) que se sobrepõe ao resto do Direito e das relações políticas e sociais. Deste ponto de vista, o *Novo constitucionalismo* reivindica o caráter revolucionário do constitucionalismo democrático, dotando-o dos mecanismos atuais que podem fazê-lo mais útil à emancipação e avanço dos povos através da Constituição, com o mandato direto do poder constituinte e, em consequência, fundamento último da razão de ser do poder constituído²⁵⁶.

A segunda diferença é que o neoconstitucionalismo é resultado de teorização acadêmica, diferentemente do NCLA que é fruto de movimentos populares. Por esta razão, o primeiro, por ser teórico, é mais coerente que o segundo, fruto da prática social, razão pela qual também é conhecido como “*constitucionalismo sin padres*”. Veja:

²⁵⁵ VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Ruben. Fundamentos teóricos y prácticos del nuevo constitucionalismo latinoamericano. In: **Gaceta Constitucional**, n. 48, Lima, enero de 2011, pp. 313.

²⁵⁶ No original: “En efecto, el primer problema del constitucionalismo democrático es servir de traslación fiel de la voluntad constituyente y establecer los mecanismos de relación entre la *soberanía*, esencia del poder constituyente, y la *Constitución*, entendida en su sentido amplio como la fuente del poder (constituído y, por lo tanto, limitado) que se superpone al resto del Derecho y a las relaciones políticas y sociales. Desde este punto de vista, el *nuevo constitucionalismo* reivindica el carácter revolucionario del constitucionalismo democrático, dotándolo de los mecanismos actuales que pueden hacerlo más útil en la emancipación y avance de los pueblos a través de la Constitución como mandato directo del poder constituyente y, en consecuencia, fundamento último de la razón de ser del poder constituído”. In: VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Ruben. Fundamentos teóricos y prácticos del nuevo constitucionalismo latinoamericano. In: **Gaceta Constitucional**, n. 48, Lima, enero de 2011, pp. 312.

[...] o neoconstitucionalismo é uma corrente doutrinária, produto de anos de teorização acadêmica enquanto que, como vamos ver em seguida, o novo constitucionalismo latino-americano é um fenômeno surgido fora da academia, produto mais das reivindicações populares e dos movimentos sociais que de planejamentos teóricos coerentemente armados. E, conseqüentemente, o novo constitucionalismo carece de uma coesão e uma articulação como sistema fechado de análise e proposição de um modelo constitucional²⁵⁷.

A terceira diferença é que o neoconstitucionalismo é uma teoria do direito, enquanto o NCLA é uma teoria da constituição. Isto porque o primeiro movimento constitucional desconsidera o poder em sua teorização, que pode ser notado pela ausência de crítica às origens das constituições, já que eles se interessam tão somente pela relação entre as normas, não sendo incomum a análise exclusiva da estática jurídica. Veja:

[...] o neoconstitucionalismo deste ponto de vista é uma *teoria do Direito* e não, propriamente, uma *teoria da constituição*, ainda que tampouco pretenda ser. Seu fundamento é a análise da dimensão positiva da Constituição, para a qual não é necessário adentrar nos pressupostos e condições de legitimidade democrática e da fórmula através da qual a vontade constituinte é transferida para a vontade constituída²⁵⁸.

²⁵⁷ No original: “[...] el neoconstitucionalismo es una corriente doctrinal, producto de años de teorización académica mientras que, como vamos a ver a continuación, el nuevo constitucionalismo latinoamericano es un fenómeno surgido en el extrarradio de la academia, producto más de las reivindicaciones populares y de los movimientos sociales que de planteamientos teóricos coherentemente armados. Y consiguientemente, el nuevo constitucionalismo carece de una cohesión y una articulación como sistema cerrado de análisis y proposición de un modelo constitucional”. In: VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Ruben. Fundamentos teóricos y prácticos del nuevo constitucionalismo latinoamericano. In: **Gaceta Constitucional**, n. 48, Lima, enero de 2011, pp. 312.

²⁵⁸ No original: “[...] el neoconstitucionalismo desde este punto de vista es una *teoría del Derecho* y no, propiamente, una *teoría de la Constitución*, aunque tampoco pretende serlo. Su fundamento es el análisis de la dimensión positiva de la Constitución, para lo cual no es necesario adentrarse en los supuestos y condiciones de legitimidad democrática y de la fórmula a través de la cual la voluntad constituyente se traslada a la voluntad constituída”. In: VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Ruben. Fundamentos teóricos y prácticos del nuevo constitucionalismo latinoamericano. In: **Gaceta Constitucional**, n. 48, Lima, enero de 2011, pp. 310.

Por fim, os movimentos se diferenciam também quanto aos métodos de interpretação. Apesar desta não ser uma distinção do ponto de vista lógico, mas político-ideológico:

Com efeito, a interpretação constitucional cobra um sentido puramente positivista quando a interpretação da Constituição é, definitivamente, a interpretação de uma lei (fundamental) sem maiores considerações. Mas quando, ademais, se trata de uma Constituição originária de um poder constituinte democrático – isto é, do novo constitucionalismo – estamos ante o único caso de aplicação normativa onde não se pode aceder ao conhecimento direto da vontade geradora, mas que só pode se conhecer através dos documentos gerados durante o período constituinte. Requer, portanto, de um intérprete autêntico *substitutivo* que realize a função de intérprete constitucional, e que em todos os casos do sistema de controle concentrado de constitucionalidade é, habitualmente, o tribunal constitucional. Por outro lado, a interpretação da Constituição democrática obedece necessariamente a critérios metajurídicos, *políticos*, porque apela à vontade constituinte. Pelo contrário, o juízo de *constitucionalidade* de uma norma infraconstitucional só deve tomar como critério se essa norma é compatível ou não com o que indica o texto constitucional. Vale dizer, deve determinar o significado da dita norma em interconexão com o texto constitucional, o que reconduz o mecanismo de interpretação ao critério sistemático/contextual²⁵⁹.

²⁵⁹ No original: “En efecto, la interpretación constitucional cobra un sentido puramente positivista cuando la interpretación de la Constitución es, en definitiva, la interpretación de una ley (fundamental) sin mayores consideraciones. Pero cuando, además, se trata de una Constitución originaria de un poder constituyente democrático –esto es, del nuevo constitucionalismo– estamos ante el único caso de aplicación normativa donde no se puede acceder al conocimiento directo de la voluntad generadora, sino que solo puede conocerse a través de los documentos generados durante el periodo constituyente. Requiere, por lo tanto, de un intérprete autêntico *sustitutivo* que realice la función de intérprete constitucional, y que en los casos del sistema de control concentrado de la constitucionalidad es, habitualmente, el tribunal constitucional. Por otro lado, la interpretación de la Constitución democrática obedece necesariamente a criterios metajurídicos, *políticos*, porque apela a la voluntad constituyente. Por el contrario, el juicio de *constitucionalidade* de una norma infraconstitucional solo debe tomar como criterio si esa norma es compatible o no con lo que indica el texto constitucional. Es decir, debe determinar el significado de dicha norma en interrelación con el texto constitucional, lo que reconduce el mecanismo de interpretación al criterio sistemático/contextual”. In: VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. La constitución democrática, entre el neoconstitucionalismo y el nuevo constitucionalismo. In: Debates constitucionales en nuestra América. Enfoques y tendencias. In: **El outro derecho**, n. 25, 2014, p. 78.

3.4 Revolución Ciudadana: problemas da “democratização da democracia” via hiperpresidencialismo

Como o objetivo da Tese é entender as implicações do NCLA no Equador, ao lado da descrição abstrata deste movimento constitucional deve-se pontuar, ainda que superficialmente, o processo político que foi pano de fundo deste “novo constitucionalismo” – a “*Revolución Ciudadana*”. Para entendê-la, porém, é preciso compreender um movimento geral de contestação aos políticos profissionais e, no limite, à própria democracia representativa, onde o povo exigiu mais protagonismo na formatação de políticas. Como visto, na Bolívia os destaques foram as guerras do gás e da água; na Venezuela, o “Caracazo”; e no Equador, a “Rebelión forajida”.

Todos estes movimentos podem ser enquadrados no que alguns autores chamam de demandas por “democratização da democracia”. Considerando que a democracia (representativa) moderna foi concebida para impedir um governo de massas (cf. cap. 2) e que tal fato gerou, durante toda a sua história, várias crises em torno da sua legitimidade²⁶⁰, as demandas por “democratização da democracia” propõem a transferência para formas participativas de deliberação algumas das prerrogativas decisórias que a princípio estariam detidas pela democracia representativa, com o fim de diminuir tanto o controle das decisões políticas quanto da própria agenda política pelos governantes, o que geraria mais legitimidade para a própria representação política²⁶¹.

Para tanto, seria preciso atuar em algumas frentes.

Em primeiro lugar, no fortalecimento da “demodiversidade”²⁶². Esta frente exige o reconhecimento de que não existe nenhum motivo para a

²⁶⁰ HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2012, pp. 12-13; WOLKMER, Antônio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. **Seqüência**, nº 42, jun. 2001, pp. 83-97.

²⁶¹ Cf. SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, pp. 77-78; SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 83 e ss; AVRITZER, Leonardo (2000). Teoria democrática e deliberação pública. In: **Lua Nova**, n. 50, São Paulo, 2000, pp. 25-46.

²⁶² A expressão é de: SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 77.

democracia ter apenas uma forma, principalmente considerando o multiculturalismo e as diversas experiências de participação mundiais. Para tanto, dever-se-ia aprofundar os casos nos quais o sistema político abre mão de suas prerrogativas decisórias em favor de instâncias participativas, como demonstra, por exemplo, a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre.

Em segundo lugar, no fortalecimento da articulação contra-hegemônica entre o local e o global. Experiências alternativas bem-sucedidas necessitam ser ampliadas para atingir esferas políticas cada vez mais abrangentes em determinado país, de modo que a experiência influencie também as políticas de outros países. Para tanto, faz-se necessário o apoio de atores democráticos transnacionais que possam, a partir do seu capital social, difundir o experimentalismo democrático contra-hegemônico no plano global²⁶³.

Por fim, e de forma mais avançada, na transformação qualitativa da democracia. Não basta a integração de indivíduos em processos democráticos amplos e plurais, caracterizados pela imparcialidade e pela reciprocidade, já que a igualdade da democracia liberal só proporcionou o ocultamento da desigualdade. Dever-se-ia sair da ética da igualdade e migrar para a ética da diferença, o que implicaria na denúncia da insuficiência dos valores liberais, principalmente quando nem todos os povos referendam a cultura ocidental. Em poucas palavras, o respeito à diferença levaria em conta tanto a ampliação da integração de indivíduos à administração do Estado (mulheres, imigrantes etc.) quanto aqueles indivíduos que não querem ser integrados por terem um modo de vida não condizentes com o *modus vivendi* ocidental (caso dos indígenas em isolamento voluntário)²⁶⁴.

Esses ideais, de uma forma ou de outra, foram absorvidos por Rafael Correa, a ponto de no Plano de Governo do seu partido, o “Alianza País 2007-2011”, estar registrado que a sua intenção era estabelecer “um modelo participativo através do qual todos os cidadãos possam exercer o poder, formar

²⁶³ SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 77.

²⁶⁴ Nesse sentido, GREPPI, Andrea. Democratizar a democracia: conflicto y diferencia. In: GREPPI, Andrea. **Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo**. Madrid: Editorial Trotta, 2006, p. 125-126.

parte das decisões públicas e controlar a atuação dos representantes políticos”. Para tanto, dever-se-ia realizar uma assembleia constituinte para formar “um projeto de vida comum, um acordo social amplo” em que a “sociedade mobilizada terá que participar não apenas das eleições dos parlamentares”, mas também “assenhorear-se da Constituição, de modo a pressionar para que se cumpra o acordado”²⁶⁵.

Uma das metodologias aptas para aferir este processo pode ser encontrada em Tilly²⁶⁶ que, diferentemente da teorização proposta por Dahl²⁶⁷ – que oferece uma lista estática de condições políticas, devendo um regime, para ser considerado democrático, obedecer a todas elas –, propõe que a investigação se concentre nas dinâmicas que levam um regime à democratização ou à desdemocratização. Isto possibilita realizar tanto a verificação de quão democráticos são determinados regimes em momentos específicos (o que é possível através do modelo de Dahl²⁶⁸) quanto o acompanhamento de regimes individuais ao longo do tempo, observando quando e como eles se tornam mais ou menos democráticos. Isto porque para obtermos informações sobre as causas e os efeitos da democratização ou da desdemocratização, temos que reconhecê-los como “processos contínuos”, e não apenas como “simples passos em um caminho que leva numa ou noutra direção”²⁶⁹.

Devido às limitações deste trabalho, não podemos abordar toda a teoria democrática de Tilly, que propõe ao menos quatro aspectos de medição da democratização de um regime: consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes. Aqui nos valeremos apenas da amplitude das consultas, que é um critério apto a medir o aumento (ou diminuição) dos grupos sociais que estão incluídos (ou excluídos) dos processos políticos públicos²⁷⁰.

²⁶⁵ ALIANZA PAÍS. **Plan de gobierno Alianza Pais (2007-2011)**. Disponível em: https://www.ucm.es/data/cont/media/www/17360/Texto%201%20-%20Plan_de_Gobierno_Alianza_PAIS.pdf. Acesso em: 09 abr. 2017, p. 4.

²⁶⁶ TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

²⁶⁷ DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

²⁶⁸ É claro que, por este modelo, há limitações no que atina à demodiversidade e ao experimentalismo democrático, já que os critérios para a identificação de um regime democrático são fixos e inegociáveis.

²⁶⁹ TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, p. 24; cf. também WHITEHEAD, Laurence. **Democratización: teoría y experiencia**. México: FCE, 2011, p. 19 e ss.

²⁷⁰ TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, p. 28.

Alguns exemplos gerais podem ser dados²⁷¹: (i) formação de coalizões entre segmentos das classes governantes e atores políticos constituídos que estão atualmente excluídos do poder (p. ex., burgueses dissidentes que recrutam apoio de trabalhadores, promovendo a participação destes); (ii) cooptação ou eliminação de intermediários políticos previamente autônomos (p. ex., lideranças regionais que aderem a coalizões do governo, tornando-se comprometidas com os programas deste); (iii) dissolução ou transformação de redes clientelistas não estatais (p. ex., grandes proprietários de terra transformam-se em fazendeiros comerciais, expulsando grileiros e trabalhadores temporários de terra); e (iv) negociação de coalizões entre categorias desiguais, entre diferentes redes de confiança e entre centros de poder previamente autônomos (p. ex., alianças regionais se formam contra a apreensão governamental de bens locais, promovendo a utilização dessas alianças em outras disputas políticas).

No caso do Equador, a constituição do NCLA apresentou um processo de integração combinado com elementos de um autêntico giro descolonial, passando a considerar que o “povo” não é homogêneo e que, por isso, há relações de dominação envolvendo perspectivas de classe, raça e gênero²⁷², e que isso tem relação direta com os níveis de integração ao Estado dos grupos invisibilizados.

Alguns exemplos podem ser dados. No que atina aos *estrangeiros*, embora todas as constituições do período de pesquisa (1978-2017) tenham consignado que eles terão os mesmos direitos que os cidadãos equatorianos, as constituições de 1978 (art. 14) e 1998 (art. 26) estabeleceram expressamente que os estrangeiros não possuíam nenhum direito político, ao passo que, na constituição de 2008 (art. 63), estes direitos foram conferidos àqueles que residissem no país por um período superior a 5 anos. Do mesmo modo, as constituições anteriores (arts. 17 e 29, respectivamente) só conferiram ao estrangeiro o direito de asilo, enquanto que a atual também conferiu o direito de refúgio (art. 41).

²⁷¹ TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, p. 154.

²⁷² Cf. QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (org.). **Epistemologias do sul**. Coimbra: Edições Almedina, 2009.

Em uma perspectiva de *gênero*, não há qualquer menção à problemática na constituição de 1978, enquanto que, na de 1998, há apenas um dispositivo (art. 41), de eficácia limitada²⁷³, que dispõe que a lei criará políticas públicas que oportunizem a igualdade entre homens e mulheres. Já a última constituição estabeleceu que deverá haver participação das mulheres na justiça indígena (art. 171) e representação paritária nos cargos de livre nomeação e de direção (art. 65), bem como no Conselho da Judicatura (art. 179), além de exigir nomeação alternada e sequencial entre homens e mulheres nos cargos pluripessoais (art. 65).

Em uma perspectiva *étnica*, enquanto na constituição de 1978 não há distinção entre os cidadãos equatorianos, desde a constituição de 1998 (art. 83) há o reconhecimento de que indígenas e negros também fazem parte do Estado equatoriano, embora só na constituição de 2008 haja referência à participação de todas as etnias na formulação das políticas públicas (art. 85). Ademais, diferentemente das constituições anteriores, a de 2008 dispôs que todos, nacionais ou estrangeiros, pertencentes a qualquer etnia, poderão propor as ações previstas na constituição (art. 86, 1); para tanto, poderão ser propostas de modo oral ou escrito, sem formalidades, e não será necessário auxílio de advogado (art. 86, 2, d). Do mesmo modo, ainda em relação às etnias indígenas, que possuem um forte vínculo com o meio natural, é notório que, enquanto a constituição de 1998 estabelecia que a natureza poderia ser explorada segundo os interesses nacionais (art. 247) e que o Estado possuía direito soberano sobre a diversidade biológica (art. 248), a constituição de 2008 inovou ao estabelecer que a própria natureza é um sujeito de direitos (art. 71) e qualquer um pode protegê-la²⁷⁴.

²⁷³ Aqui nos valem da classificação das normas constitucionais de José Afonso da Silva, segundo a qual existem as normas de *eficácia plena*, que são aquelas normas constitucionais com possuem eficácia imediata desde o surgimento da constituição; *eficácia contida*, que são as normas que possuem eficácia plena, porém uma legislação posterior pode limitar o seu alcance; e *eficácia limitada*, que são as normas que dependem de regulamentação posterior para possuírem eficácia. Cf. SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 3. ed., revista atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 1998.

²⁷⁴ Na Acción de Protección n. 11121-2011-0010, a Corte Provincial de Justicia de Loja, no Equador, reconheceu os “direitos da natureza” em relação ao Rio Vilacamba ao consignar que o direito à existência, manutenção e regeneração dos seus ciclos vitais naturais foram violados por uma empresa que efetuava depósitos de materiais no leito do referido rio. Consignou, ainda, que tal depósito se tratava de ‘daños generacionales’ por repercutir não apenas na

Todo esse processo de democratização, porém, teve que conviver com o controle que Rafael Correa exerceu sobre a agenda política da “Revolução Cidadã”, o que levou a literatura a considerá-lo um líder populista²⁷⁵, mesmo diante das dificuldades em torno da sua conceituação²⁷⁶, além da sua constante utilização como um “dispositivo ideológico” por parte daqueles que são contra governos populares e que, em razão disso, atribuem-lhes a insígnia normativa de esquerda “má”, posto que autoritária, em contraposição a uma esquerda que seria “boa”, mais próxima da social-democracia²⁷⁷.

A despeito disso, ainda que conscientes das dificuldades em torno do conceito de populismo e contrários a tese de que a “razão populista” traduza a própria lógica do político, como quer Laclau²⁷⁸, estamos convencidos de que o governo de Correa possui sim algumas características que normalmente são

geração atual, mas também na futura, determinando que a empresa cessasse de fazê-lo imediatamente, além de incumbir o “*Ministerio Ambiental de Ecuador*” e a “*Defensoria del Pueblo*” da fiscalização da decisão judicial. Cf. LOJA. **Sala Penal de la Corte Provincial de Loja**. Sentencia en la acción de protección 11121-2011-0010, interpuesta por Richard Wheeler y otra contra el Gobierno Provincial de Loja, 31 de marzo de 2011. Disponível em: <https://mariomelo.files.wordpress.com/2011/04/proteccion-derechosnatura-loja-11.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2017.

²⁷⁵ Cf. GRATIUS, Susanne. **La “terceira ola populista” de América Latina**. Documento de Trabajo apresentado a FRIDE. Disponível em: http://fride.org/descarga/WP45_Populismo_America_Latina_ES_oct07.pdf. Acesso em: 22 fev. 2017; GALLEGOS, Ramírez F. El despliegue de la democracia directa en el Ecuador posconstitucional. In: LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina; ZOVATTO, Daniel (ed.). **Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina**. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014; DE LA TORRE, Carlos. Rafael Correa y la muerte lenta de democracia en Ecuador. In: MAYORGA, Fernando (comp.). **Elecciones y legitimidade democrática en América Latina**. La Paz: CESU-UMSS / CLACSO / IESE / Plural editores, 2016; DE LA TORRE, Carlos. El tecnopopulismo de Rafael Correa: ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia? **Latin American Research Review**, vol. 48, n. 1, 2013.

²⁷⁶ Parte da literatura evita o uso do termo “populismo” como categoria política, principalmente no contexto da discussão latino-americana acerca das “duas esquerdas”, sob o argumento de que, em primeiro lugar, o termo possui um caráter pejorativo, além de que a sua imprecisão conceitual não permite uma abordagem analítica (cf., nesse sentido, PEREIRA DA SILVA. **Vitórias na crise**. Trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas. Rio de Janeiro: Ponteio, 2011). Porém, como demonstram estudos teóricos (LACLAU, Ernesto. **A razão populista**. São Paulo: Três Estrelas, 2013; e LIRIA, Carlos Fernández. **En defensa del populismo**. Madrid: La Catarata, 2016) e empíricos (SÁEZ, Manuel Alcántara. La escala de la izquierda. La ubicación ideológica de presidentes y partidos de izquierda en América Latina. **Nueva Sociedad**, n. 217, 2008, pp. 72-85), o uso desta categoria não impede a identificação das características específicas de cada governo populista, além de que nem sempre a sua utilização possui uma carga pejorativa.

²⁷⁷ Cf. CASTAÑEDA, Jorge. Latin America’s left turn. **Foreign Affairs**, vol. 85, n. 3, 2006, pp. 28-43; LANZARO, Jorge. La socialdemocracia criolla. **Análise de conjuntura OPSA**, n. 3, 2009, pp. 1-24; PETKOFF, Teodoro. **Dos izquierdas**. Caracas: Alfadil, 2005; MIREs, Fernando. Socialismo nacional versus democracia social. Una breve revisión histórica. **Nueva Sociedad**, n. 217, 2008, pp. 59-71.

²⁷⁸ LACLAU, Ernesto. **A razão populista**. São Paulo: Três Estrelas, 2013.

atribuídas aos líderes populistas²⁷⁹. No entanto, como não é objetivo da Tese fugir da abordagem institucional, preferimos trabalhar com o pressuposto de que a Revolução Cidadã pertence ao paradigma da “esquerda refundadora”, que se caracteriza, de um lado, por um “nível mais baixo de institucionalização, menor integração ao sistema político e pela integração crítica às instituições da democracia representativa”, e, por outro, propõe “refundar suas institucionalidades, seus sistemas partidários e o Estado enquanto todo”, ao superar mais radicalmente o *status quo* vigente no momento em que chega ao poder, estando associada geralmente a um “colapso dos sistemas partidários e institucionais”²⁸⁰.

Essa esquerda, porém, que a literatura identifica com a que conduziu a Revolução Cidadã, entra em um paradoxo político no que atina à participação popular, porque em razão da centralidade que possui a figura do líder, ao mesmo tempo em que é possibilitado um canal institucional por meio do qual os interesses das massas podem se concretizar, é exercido um forte controle sobre a própria agenda política, que é possibilitado por um desenho constitucional hiperpresidencialista.

3.5 O enfraquecimento institucional do Poder Legislativo equatoriano

Anteriormente argumentamos que o período 1978-2006 foi caracterizado pelo conflito Executivo-Legislativo, chamado no Equador de “pugna de poderes”, que teve como consequência, de um lado, o imobilismo do Poder Executivo (presidentes com bases legislativas minoritárias) e, consequentemente, paralisia de todo o sistema político. Ocorre que a partir de

²⁷⁹ Conforme síntese realizada por Santos, o populismo possui as seguintes características: (i) prioridade à participação em detrimento da representação e, por isso, tendência a se expressar por mobilizações massivas onde a denúncia política prevalece sobre a formulação de alternativas políticas; (ii) apelo a uma ampla convergência de interesses das maiorias excluídas ou ameaçadas de exclusão por parte de inimigos internos e externos; (iii) atuação política hostil à mediação da democracia representativa e, por isso, portador de vocação anti-institucional ou pós-institucional; e (iv) antielitismo, ainda que a esperança de dias melhores seja depositada em um líder ou em um Estado. Cf. SANTOS, Boaventura de Sousa. *A revolução cidadã tem quem a defenda?* In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **A difícil democracia**: reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016, p. 159.

²⁸⁰ PEREIRA DA SILVA. **Vitórias na crise**. Trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas. Rio de Janeiro: Ponteio, 2011, p. 654.

2009 esse quadro sofreu uma alteração radical, pois o partido do presidente Rafael Correa, Alianza Pais, conquistou 46% dos assentos da Assembleia Nacional (maioria relativa) e, a partir de 2013, 73% desses assentos (maioria absoluta, com quórum para aprovar emendas constitucionais). Esta configuração, somada a um desenho constitucional que fortaleceu o poder presidencial (2008), influenciaram decisivamente na produção normativa.

A pesquisa acerca da dinâmica legislativa (2009-2016) será apresentada apenas no capítulo 4. Neste final de capítulo nos concentraremos na descrição da evolução do desenho constitucional hiperpresidencial e, para tanto, utilizaremos como comparação as constituições equatorianas de 1978 e 1998. O objetivo é demonstrar que, de um modo geral, o desenho construído pelo NCLA (2008) ou não alterou a concentração de poder presidencial que já estava consagrada nas constituições anteriores ou, o que foi mais comum, aprofundou-a ainda mais²⁸¹, o que conduziu o Equador a ocupar a posição do segundo presidencialismo mais forte da região, perdendo apenas para a Venezuela²⁸².

Para demonstrar os nossos argumentos, utilizamos a estratégia de iniciar a análise comparada a partir do desenho do Poder Legislativo. O objetivo será demonstrar que, durante o período 1978-2008, houve casos em que, embora o Legislativo mantivesse as prerrogativas para determinada matéria, outros órgãos também passaram a possuí-las, o que inaugurou certa competição institucional e, por conseguinte, o Legislativo perdeu parcela do seu poder; por outro lado, houve casos mais radicais em que o Legislativo teve suas prerrogativas transferidas para outros poderes, como o Executivo e, no

²⁸¹ Nesse sentido, PACHANO, Simón. **Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú**. Quito: FLACSO, Sede Ecuador, 2011, p. 157-158; NEGRETTO, Gabriel. **La política del cambio constitucional en América Latina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015, p. 254; ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro. **El neoconstitucionalismo transformador: el Estado y el derecho en la constitución de 2008**. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2011, p. 305; ECHEVERRÍA, Julio. Plenos poderes y democracia en el proceso constituyente ecuatoriano. In: ECHEVERRÍA, Julio; MONTÚFAR, Cesar (eds.). **Plenos poderes y transformación constitucional**. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2008, p. 33.

²⁸² Nesse sentido, BASABE-SERRANO, Santiago. Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina. **Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, 157, p. 9. Para chegar nesta conclusão, o cientista político equatoriano utilizou uma série de variáveis que estão inseridas no que a literatura chama de “poderes institucionais do presidente”, que incluem as capacidades legislativas do presidente, capacidades não legislativas do presidente, capacidade do presidente de designar funcionários de controle, capacidade do presidente de designar funcionários judiciais e se a reeleição presidencial é possível e sob que condições.

caso da constituição equatoriana de 2008, o Conselho de Participação Cidadã e Controle Social, perdendo, assim, todo o poder em relação a determinadas matérias.

Uma primeira matéria que o Legislativo perdeu poder durante o período, não em relação ao Executivo, mas mais propriamente em relação ao Judiciário foi a quantidade de crimes que ele poderia conceder anistia (Tabela 3). Enquanto na constituição de 1978 a previsão era tão subjetiva que qualquer crime, político ou comum, a depender da repercussão, poderia ser objeto de anistia, na de 1998 houve uma limitação que impedia a concessão para crimes contra a administração pública, por exemplo, e com o NCLA, além destes, a proibição se estendeu para vários outros delitos atentatórios aos direitos humanos, restringindo, assim, o poder do parlamento.

Tabela 3
Crimes que o Legislativo pode conceder anistia

Constituição de 1978	Constituição de 1998	Constituição de 2008
Art. 82, k) Conceder amnistía por delitos políticos e indultos por delitos comunes, cuando lo justifique algún motivo transcendental;	Art. 130, 15. Conceder amnistías generales por delitos políticos, e indultos por delitos comunes, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes. En ambos casos, la decisión se justificará cuando medien motivos humanitarios. No se concederá el indulto por delitos cometidos contra la administración pública y por los delitos mencionados en el inciso tercero del número 2 del Art. 23.	Art. 120, 13. Conceder amnistías por delitos políticos e indultos por motivos humanitarios, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes. No se concederán por delitos cometidos contra la administración pública ni por genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia.

Fonte: elaboração própria.

No que se refere à relação Executivo-Legislativo, um grupo de prerrogativas referentes à fiscalização do Executivo e da Administração Pública em geral foram retiradas do parlamento ou atenuado o seu papel. Desde 1998 foi retirado do parlamento a possibilidade de conhecer as “desculpas” do Presidente e desde 2008 também lhe foi retirado a possibilidade de conhecer as suas “renúncias” (Tabela 4), bem como de 1998 para 2008 a quantidade de matérias que tinham que ser abordadas pelo presidente no discurso anual perante o Legislativo caiu progressivamente (Tabela 5).

Tabela 4
Possibilidade do Legislativo conhecer desculpas e renúncias do Presidente

Constituição de 1978	Constituição de 1998	Constituição de 2008
Art. 82, h) Conocer y resolver sobre las excusas y renuncias del Presidente y el Vicepresidente de la República y de los magistrados o miembros y funcionarios de cortes, tribunales y organismos a que se refiere la letra anterior, con excepción de los Ministros de Estado;	Art. 130, 1. Posesionar al Presidente y Vicepresidente de la República proclamados electos por el Tribunal Supremo Electoral. Conocer sus renuncias; destituirlos, previo enjuiciamiento político; establecer su incapacidad física o mental o abandono del cargo, y declararlos cesantes.	Inexistente

Fonte: elaboração própria.

Tabela 5
Matérias abordadas no discurso anual do Presidente no Parlamento

Constituição de 1978	Constituição de 1998	Constituição de 2008
	Art. 171, 2. Presentar, en el momento de su posesión, su plan de gobierno con los lineamientos fundamentales de las políticas y acciones que desarrollará durante su ejercicio. Art. 171, 7. Presentar al Congreso Nacional, el 15 de enero de cada año, el informe sobre la ejecución del plan de gobierno, los indicadores de desarrollo humano, la situación general de la República, los objetivos que el gobierno se proponga alcanzar durante el año siguiente, las acciones que llevará a cabo para lograrlo, y el balance de su gestión. Al fin del período presidencial, cuando corresponda posesionar al nuevo presidente, presentará el informe dentro de los días comprendidos entre el 6 y el 14 de enero.	Art. 147, 2. Presentar al momento de su posesión ante la Asamblea Nacional los lineamientos fundamentales de las políticas y acciones que desarrollará durante su ejercicio.

Fonte: elaboração própria.

Em relação ao impeachment, pode-se dizer que ele perdeu e ganhou poder. Ganhou porque pôde proceder ao impeachment por mais condutas; por outro lado, perdeu porque, enquanto na constituição de 1978 poderia fazê-lo

até 1 ano depois do fim do mandato, desde 1998 não há mais esta previsão. Ademais, a quantidade de votos necessários aumentou (saiu de ¼ de votos dos parlamentares em 1998 para 1/3 em 2008).

Tabela 6
Procedimento do impeachment

Constituição de 1978	Constituição de 1998	Constituição de 2008
Art. 82, g) Proceder al enjuiciamiento político durante el ejercicio de sus funciones, y hasta un año después de terminadas, del Presidente y Vicepresidente de la República, de los Ministros, Secretarios de Estado, de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura, de los miembros del Tribunal Constitucional y de los del Tribunal Supremo Electoral, del Contralor General y del Procurador General del Estado, del Ministro Fiscal General, del Defensor del Pueblo y de los Superintendentes de Bancos y Compañías por infracciones cometidas en el desempeño de sus cargos, y resolver su censura en el caso de declaratoria de culpabilidad, lo que producirá como efecto su destitución e inhabilidad para desempeñar cargos públicos durante el mismo período en todo caso la inhabilidad no podrá ser inferior a un año. [...] El Presidente y el Vicepresidente de la	Art. 130, 9. Proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de los integrantes del Congreso Nacional, del Presidente y Vicepresidente de la República, de los ministros de Estado, del Contralor General y Procurador del Estado, del Defensor del Pueblo, del Ministro Fiscal General; de los superintendentes, de los vocales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de terminadas.	Art. 129.- La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político de la Presidenta o Presidente, o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, a solicitud de al menos una tercera parte de sus miembros, en los siguientes casos: 1. Por delitos contra la seguridad del Estado. 2. Por delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito. 3. Por delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia. Para iniciar el juicio político se requerirá el dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional, pero no será necesario el enjuiciamiento penal previo. En un plazo de setenta y dos horas, concluido el procedimiento establecido en la ley, la Asamblea Nacional resolverá motivadamente con base en las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente de la República. Para proceder a la censura y destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. Si de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la jueza o juez competente. Art. 130.- La Asamblea Nacional podrá destituir a la Presidenta o Presidente de la República en los siguientes casos: 1. Por arrogarse funciones que no le

República solo podrán ser enjuiciados por traición a la Patria, cohecho o cualquier otra infracción que afectare gravemente al honor nacional;		competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional. 2. Por grave crisis política y conmoción interna. En un plazo de setenta y dos horas, concluido el procedimiento establecido en la ley, la Asamblea Nacional resolverá motivadamente con base en las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente de la República. Para proceder a la destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. De prosperar la destitución, la Vicepresidenta o Vicepresidente asumirá la Presidencia de la República. 82 Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez durante el período legislativo, en los tres primeros años del mismo. En un plazo máximo de siete días después de la publicación de la resolución de destitución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales anticipadas para el resto de los respectivos períodos. La instalación de la Asamblea Nacional y la posesión de la Presidenta o Presidente electo tendrá lugar de acuerdo con lo previsto en la Constitución, en la fecha determinada por el Consejo Nacional Electoral. Art. 131.- La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros y por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley, de las ministras o ministros de Estado, o de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General, Superintendencias, y
---	--	--

		de los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y de las demás autoridades que la Constitución determine, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado. Para proceder a su censura y destitución se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, con excepción de las ministras o ministros de Estado y los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, en cuyo caso se requerirá las dos terceras partes. La censura producirá la inmediata destitución de la autoridad. Si de los motivos de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente.
--	--	--

Fonte: elaboração própria.

Ainda sobre a fiscalização exercida pelo Legislativo, é preciso analisar detidamente os dispositivos constitucionais para não ter a impressão de que o seu poder aumentou nesta matéria. Embora ele tenha passado a fiscalizar mais órgãos (Tabela 7), ele passou a receber a concorrência de um outro poder criado pela Constituição de 2008, o Conselho de Participação Cidadã e Controle Social, para a fiscalização dos crimes de corrupção e de responsabilidade (Tabela 10), além de ter perdido para o referido poder a prerrogativa de nomear uma série de autoridades em áreas-chave do Estado equatoriano. É notório que se até 1998 o Legislativo tinha a incumbência de “nomear” (“nombrar”) as referidas autoridades, a partir de 2008 passou apenas a “dar posse” (“posesionar”) (Tabela 8), tendo o Conselho de Participação Cidadã e Controle Social a prerrogativa de designá-las (Tabela 9).

Como se sabe, assim como a formação do gabinete ministerial interfere diretamente na relação Executivo-Legislativo, principalmente no “poder

legislativo do presidente”²⁸³, a prerrogativa de nomeação de autoridades também é crucial para estabelecer o equilíbrio institucional. Evidentemente, quando se retira quase totalmente tal poder do Legislativo, conferindo a um poder sem história institucional, no caso o Conselho de Participação Cidadã e Controle Social, é mais provável que instituições mais tradicionais e consolidadas, como os Poderes Legislativo e Executivo, colonizem o poder mais novo e, no caso equatoriano, diante da disparidade de prerrogativas entre estes dois poderes em benefício do Executivo, maior a influência deste último, como, de fato, foi observado em vários sistemas constitucionais latino-americanos²⁸⁴.

Tabela 7
Órgãos e poderes fiscalizados pelo Legislativo

Constituição de 1978	Constituição de 1998	Constituição de 2008
Art. 82, f) Fiscalizar los actos de la Función Ejecutiva y demás órganos del poder público y conocer los informes que le sean presentados por sus titulares;	Art. 130, 8. Fiscalizar los actos de la Función Ejecutiva y los del Tribunal Supremo Electoral y solicitar a los funcionarios públicos las informaciones que considere necesarias. Art. 130, 3. Conocer el informe anual que debe presentar el Presidente de la República y pronunciarse al respecto.	Art. 120, 4. Conocer los informes anuales que debe presentar la Presidenta o Presidente de la República y pronunciarse al respecto. Art. 120, 9. Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias.

Fonte: elaboração própria.

²⁸³ Nesse sentido, AMORIM NETO, Octavio. The presidential calculus executive policy making and cabinet formation in the Americas. **Comparative Political Studies**, v. 39, n. 4, 2006, p. 160; MEJÍA ACOSTA, A. Weak coalitions and policy making in the ecuatorian Congress (1979-1996). Miami. Trabalho apresentado na reunião anual da **Latin American Studies Association**, 2000.

²⁸⁴ Esta é a tese central de: GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución**: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz Editores, 2014, pp. 285 e ss.

Tabela 8
Da prerrogativa do Legislativo de nomear ou empossar autoridades

Constituição de 1978	Constituição de 1998	Constituição de 2008
Art. 82, j) Nombrar Procurador General y Ministro Fiscal, de las ternas que le sean enviadas por el Presidente de la República y removerlos si fuera del caso. Designar Contralor General del Estado, Superintendente de Bancos, Superintendente de Compañías y Superintendente de Telecomunicaciones, con el voto favorable de por lo menos las dos terceras partes de sus integrantes, y removerlos si fuere del caso. En todos los casos en que el Congreso Nacional deba designar a funcionarios a base de ternas, éstas deberán serle presentadas durante los veinte días subsiguientes al de la cesación. De no recibirse tales ternas, luego del plazo señalado, se procederá a los nombramientos sin ellas. El Congreso Nacional hará las designaciones dentro del plazo de cuarenta días de haber recibido la respectiva terna.	Art. 130, 11. Nombrar al Procurador General del Estado, al Ministro Fiscal General, al Defensor del Pueblo, a los superintendentes; a los vocales del Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo Electoral y a los miembros del directorio del Banco Central; conocer sus excusas o renunciaciones, y designar a sus reemplazos. En los casos en que los nombramientos procedan de ternas, éstas deberán ser presentadas dentro de los veinte días subsiguientes a la vacancia del cargo. De no recibirse tales ternas en este plazo, el Congreso procederá a los nombramientos, sin ellas. El Congreso Nacional efectuará las designaciones dentro del plazo de treinta días contados a partir de la fecha de recepción de cada terna. De no hacerlo, se entenderá designada la persona que conste en el primer lugar de dicha terna.	Art. 120, 11. Posesionar a la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Superintendencias, y a los miembros del Consejo Nacional Electoral, del Consejo de la Judicatura y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Fonte: elaboração própria.

Tabela 9
Da prerrogativa do Conselho de Participação Cidadã e Controle Social de nomear autoridades

Constituição de 1978	Constituição de 1998	Constituição de 2008	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
Art. 82, j) Nombrar	Art. 130, 11. Nombrar	Art. 120, 11.	Art. 208, 10.

Procurador General y Ministro Fiscal, de las ternas que le sean enviadas por el Presidente de la República y removerlos si fuera del caso. Designar Contralor General del Estado, Superintendente de Bancos, Superintendente de Compañías y Superintendente de Telecomunicaciones, con el voto favorable de por lo menos las dos terceras partes de sus integrantes, y removerlos si fuere del caso. En todos los casos en que el Congreso Nacional deba designar a funcionarios a base de ternas, éstas deberán serle presentadas durante los veinte días subsiguientes al de la cesación. De no recibirse tales ternas, luego del plazo señalado, se procederá a los nombramientos sin ellas. El Congreso Nacional hará las designaciones dentro del plazo de cuarenta días de haber recibido la respectiva terna.	al Procurador General del Estado, al Ministro Fiscal General, al Defensor del Pueblo, a los superintendentes; a los vocales del Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo Electoral y a los miembros del directorio del Banco Central; conocer sus excusas o renunciaciones, y designar a sus reemplazos. En los casos en que los nombramientos procedan de ternas, éstas deberán ser presentadas dentro de los veinte días subsiguientes a la vacancia del cargo. De no recibirse tales ternas en este plazo, el Congreso procederá a los nombramientos, sin ellas. El Congreso Nacional efectuará las designaciones dentro del plazo de treinta días contados a partir de la fecha de recepción de cada terna. De no hacerlo, se entenderá designada la persona que conste en el primer lugar de dicha terna.	Posesionar a la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Superintendencias, y a los miembros del Consejo Nacional Electoral, del Consejo de la Judicatura y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.	Designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre las ternas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente. Art. 208, 11. Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado, luego de agotar el proceso de selección correspondiente. 208, 12. Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.
--	---	--	--

Fonte: elaboração própria.

Tabela 10
Concorrência de prerrogativas entre o Legislativo
e o Conselho de Participação Cidadã e Controle Social

Constituição de 1978	Constituição de 1998	Constituição de 2008	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
Art. 82, f) Fiscalizar los actos de la Función Ejecutiva y demás órganos del poder público y conocer los informes que le sean presentados por sus titulares;	Art. 130, 8. Fiscalizar los actos de la Función Ejecutiva y los del Tribunal Supremo Electoral y solicitar a los funcionarios públicos las informaciones que considere necesarias.	Art. 120,9. Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias.	Art. 208, 2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social.
Art. 82, f) Fiscalizar los actos de la Función Ejecutiva y demás órganos del poder público y conocer los informes que le sean presentados por sus titulares;	Art. 130, 8. Fiscalizar los actos de la Función Ejecutiva y los del Tribunal Supremo Electoral y solicitar a los funcionarios públicos las informaciones que considere necesarias.	Sem previsão.	Art. 208, 4. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción.
Art. 82, g) Proceder al enjuiciamiento político durante el ejercicio de sus funciones, y hasta un año después de terminadas, del Presidente y Vicepresidente de la República, de los Ministros, Secretarios de Estado, de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura, de los miembros del Tribunal Constitucional y de los del Tribunal Supremo Electoral, del Contralor General y del	Art. 130, 9. Proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de los integrantes del Congreso Nacional, del Presidente y Vicepresidente de la República, de los ministros de Estado, del Contralor General y Procurador del Estado, del Defensor del Pueblo, del Ministro Fiscal General; de los superintendentes, de los vocales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de terminadas	ART. 131, §2º. Para proceder a su censura y destitución se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, con excepción de las ministras o ministros de Estado y los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, en cuyo caso se requerirá las dos terceras partes.	Art. 208, 5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan.

Procurador General del Estado, del Ministro Fiscal General, del Defensor del Pueblo y de los Superintendentes de Bancos y Compañías por infracciones cometidas en el desempeño de sus cargos, y resolver su censura en el caso de declaratoria de culpabilidad, lo que producirá como efecto su destitución e inhabilidad para desempeñar cargos públicos durante el mismo período en todo caso la inhabilidad no podrá ser inferior a un año.			
--	--	--	--

Fonte: elaboração própria.

Por fim, um comentário sobre o desenho em matéria de competência legislativa. Neste ponto, a Tabela 11 demonstra que, embora não tenha havido perda de competência normativa do Legislativo, desde 1978 cresceu o número de órgãos que passaram a concorrer com ele na produção normativa, principalmente em temas de interesse desses respectivos órgãos, o que é coerente com a agenda de democratização proposta pelo NCLA.

Porém, no que se referente especificamente à iniciativa popular normativa, duas observações são fundamentais. Em primeiro lugar, o Legislativo teve que se adaptar à participação de representantes populares também nos debates legislativos, quando estes considerassem que os seus direitos poderiam ser afetados por algum projeto de lei discutido entre os parlamentares (Constituição de 2008, art. 137). Em segundo lugar, conforme se depreende da Tabela 12, na constituição de 1998, a despeito da iniciativa popular normativa poder abranger qualquer tema de competência do Poder Legislativo, havia vedação expressa da participação popular em relação às competências exclusivas do presidente da República, bem como o presidente

poderia vetar parcialmente o projeto de lei de iniciativa popular, mas o Legislativo não poderia interferir nele. No entanto, o NCLA retirou a limitação da iniciativa popular normativa de dispor sobre as iniciativas exclusivas do presidente, embora tenha mantido o resto do desenho propugnado pela constituição de 1998.

Tabela 11
Iniciativa de leis

Constituição de 1978	Constituição de 1998	Constituição de 2008
Art. 88.- La iniciativa para la expedición de las Leyes corresponde a los legisladores, al Presidente de la República y a la Corte Suprema de Justicia.	Art. 144.- La iniciativa para la presentación de un proyecto de ley corresponderá: 1. A los diputados, con el apoyo de un bloque legislativo o de diez legisladores. 2. Al Presidente de la República. 3. A la Corte Suprema de Justicia. 4. A la Comisión de Legislación y Codificación. Art. 145.- El Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo Electoral, el Contralor General del Estado, el Procurador General del Estado, el Ministro Fiscal General, el Defensor del Pueblo y los superintendentes, tendrán facultad para presentar proyectos de ley en las materias que correspondan a sus atribuciones específicas.	Art. 134.- La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde: 1. A las asambleístas y los asambleístas, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional. 2. A la Presidenta o Presidente de la República. 3. A las otras funciones del Estado en los ámbitos de su competencia. 4. A la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública en las materias que les corresponda de acuerdo con sus atribuciones. 5. A las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional. 6. Quienes presenten proyectos de ley de acuerdo con estas disposiciones podrán participar en su debate, personalmente o por medio de sus delegados.

Fonte: elaboração própria.

Tabela 12
Iniciativa popular normativa

Constituição de 1978	Constituição de 1998	Constituição de 2008
Art. 88. Reconócese la iniciativa popular para reformar la Constitución y para la reforma y expedición de Leyes. El ejercicio de este derecho lo regulará la Ley.	Art. 146.- Podrán presentar proyectos de ley, un número de personas en goce de los derechos políticos, equivalente a la cuarta parte del uno por ciento de aquellas inscritas en el padrón electoral. Se reconocerá el derecho de los movimientos sociales de carácter nacional, a ejercer la iniciativa de presentar proyectos de ley. La ley regulará el ejercicio de este derecho. Mediante estos procedimientos no podrán presentarse proyectos de ley en materia penal ni en otras cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente de la República.	Art. 103.- La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente. Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia. Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente. Para la presentación de propuestas de reforma constitucional se requerirá el respaldo de un número no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. En el caso de que la Función Legislativa no trate la propuesta en el plazo de un año, los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el ocho por ciento de respaldo de los

		inscritos en el registro electoral. Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional no podrá presentarse otra.
--	--	--

Fonte: elaboração própria.

3.6 O hiperpresidencialismo na constituição equatoriana de 2008

Se o presidente americano possui, basicamente, um poder normativo reativo (veto), o presidente equatoriano possui, além de poderes materiais²⁸⁵, uma série de poderes normativos. Para esta análise, vamos nos valer das características hiperpresidenciais descritas na seção 1.6.

As duas primeiras características são a 1) *capacidade do presidente de emitir decretos de conteúdo legislativo sob circunstâncias de extrema urgência que seja impossível seguir os procedimentos legislativos ordinários*, bem como a 2) *capacidade de fazer com que alguns projetos de lei devam ser votados pelo Congresso em um tempo limite, o que se costuma chamar de “leis de urgência”*.

Um exemplo dessa primeira prerrogativa, sem precedentes no direito constitucional comparado, é a parte final do art. 148, que trata da prerrogativa que o presidente possui de dissolver o parlamento, que será vista mais abaixo. Neste dispositivo foi concedido ao presidente a possibilidade de, no período anterior à instalação de uma nova Assembleia Nacional após a sua dissolução, expedir decretos-lei de urgência econômica, que poderiam ser aprovados ou derogados pelo órgão legislativo posteriormente.

Outro exemplo pode ser visto pela leitura do art. 140 da constituição de 2008. Neste caso, o NCLA manteve uma tradição constitucional que já vinha desde 1978 e diz respeito à prerrogativa do presidente qualificar de “urgentes”

²⁸⁵ Segundo Ortiz, os poderes materiais são o de enviar proyectos a través de sus parlamentarios; enviar observaciones a los proyectos de ley, él mismo o por medio de los legisladores de su partido; enviar a sus ministros o algún otro funcionario a las comisiones o reuniones de bloque para impartir instrucciones; disciplinar a su bloque parlamentario en los debates y en las votaciones; ofrecer cargos públicos; poner a disposición recursos financieros para políticas locales u otras prebendas, con el fin de lograr apoyo a los proyectos estratégicos para el Ejecutivo”. In: ORTIZ, Richard Ortiz. Las relaciones de poderes en el estado constitucional. El rol del Legislativo y del Ejecutivo en la producción normativa. ASAMBLEA NACIONAL. **II Compendio de derecho parlamentario, ciencia política y técnica legislativa**. Quito: Impresión El Telégrafo, 2016, p. 41.

alguns projetos de lei em matéria econômica. A constituição de 1998, entretanto, aumentou o tempo que o Congresso possuía para deliberar este projeto, de 15 para 30 dias, o que foi mantido pelo NCLA. Por outro lado, o NCLA ripristinou a regra – que a constituição de 1998 havia silenciado – de que se o projeto não for deliberado em 30 dias, o presidente poderá publicá-lo como decreto-lei. De todo modo, o parlamento poderá derogá-lo posteriormente²⁸⁶.

Tabela 13
Projetos de lei de matéria econômica qualificados como urgentes

Constituição de 1978	Constituição de 1998	Constituição de 2008
Art. 88. Si un proyecto de Ley en materia económica fuere presentado por el Presidente de la República y calificado por él de urgente, el Congreso Nacional o, en su receso el Plenario de las Comisiones Legislativas, deberá aprobarlo, reformarlo o negarlo dentro de un término de quince días. Si no lo hiciere, el Presidente de la República podrá promulgarlo como Decreto - Ley en el Registro Oficial y entrará en vigencia hasta que el Congreso Nacional lo reforme o derogue. La reforma recibirá el mismo trámite previsto en el artículo 91 de esta Constitución para la formación de la Ley. La derogatoria se hará en la misma forma, pero el Presidente de la República no podrá objetarla. No se podrá presentar más de un proyecto urgente mientras esté tratándose otro, sin perjuicio de las facultades determinadas en el literal ñ) del artículo 103.	Art. 155.- El Presidente de la República podrá enviar al Congreso Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. En este caso, el Congreso deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos, dentro de un plazo máximo de treinta días, contados a partir de su recepción. El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos. Mientras se discute un proyecto calificado de urgente, el Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de emergencia.	Art. 140.- La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción. El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos. Mientras se discute un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción. Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en

²⁸⁶ MARQUEZ, Piedad García-Escudero. Procedimiento legislativo. In: ASAMBLEA NACIONAL. **Manual de técnica legislativa**. Quito: Ediecuatorial, 2014, pp. 81-82.

		la Constitución.
--	--	------------------

Fonte: elaboração própria.

A terceira e a quarta características são a 3) *autoridade exclusiva do presidente de apresentar projetos de lei em assuntos econômicos e financeiros importantes*, bem como a 4) *exclusividade, ainda que com ratificação do Congresso, de estabelecer a proposta orçamentária*.

Tanto o legislativo quando a cidadania só podem participar da formulação do orçamento depois que a proposta orçamentária já está pronta, tendo uma função, portanto, *a posteriori*. (Tabela II. 14). Tal prerrogativa, ausente na constituição de 1978, foi consagrada na constituição de 1998 e 2008. Inclusive, na constituição de 1978 o constituinte estabelecia que, caso o Congresso apresentasse fonte de financiamento, seria possível aumentar o gasto público (Tabela 14). A feição hiperpresidencial dela é retirar do Legislativo um poder normativo e conferi-lo de forma exclusiva ao presidente. Do mesmo modo, o art. 303 da constituição de 2008 confere a formulação das políticas monetária, creditícia, cambiária e financeira exclusivamente ao Executivo.

Tabela 14
Projetos de lei de iniciativa exclusiva do presidente

Constituição de 1978	Constituição de 1998	Constituição de 2008
Art. 97.- El Congreso Nacional no expedirá Leyes que aumenten el gasto público o que deroguen o modifiquen las que establezcan ingresos comprendidos en el Presupuesto del Estado, sin que, al mismo tiempo, establezca fuentes de financiamiento, cree nuevas rentas sustitutivas o aumente las existentes. La creación de nuevos gravámenes para el financiamiento del Presupuesto del Estado se sujetará a lo dispuesto	Art. 147.- Solamente el Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley mediante los cuales se creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político - administrativa del país.	Art. 135.- Solo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.

en la Constitución y la Ley.		
------------------------------	--	--

Fonte: elaboração própria.

Tabela 15
Iniciativa exclusiva do presidente na formulação do orçamento

Constituição de 1978	Constituição de 1998	Constituição de 2008
Art. 95.- La formulación de la proforma del presupuesto corresponde a la Función Ejecutiva que la presentará al Congreso Nacional hasta el primero de septiembre de cada año.	Art. 130. El Congreso Nacional tendrá los siguientes deberes y atribuciones: [...] 13. Aprobar el presupuesto general del Estado y vigilar su ejecución	Art. 120. La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: [...] 12. Aprobar el Presupuesto General del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público, y vigilar su ejecución.

Fonte: elaboração própria.

A quinta característica é a de 5) *submeter a referendo popular a aprovação de projetos de lei*, que foi consagrado em todas as constituições do período e que será tratada com mais profundidade no capítulo IV.

Tabela 16
Prerrogativa do presidente de convocar consultas populares

Constituição de 1978	Constituição de 1998	Constituição de 2008
Art. 58. El Presidente de la República tiene la atribución para convocar a consulta popular en los siguientes casos...	Art. 171. Serán atribuciones y deberes del Presidente de la República los siguientes: [...] 6. Convocar a consultas populares de acuerdo con lo preceptuado en la Constitución.	Art. 147. Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: [...] 14. Convocar a consulta popular en los casos y con los requisitos previstos en la Constitución.

A sexta característica é a 6) *possibilidade da utilização pelo presidente do veto parcial com o envio de texto substitutivo*. Afora os comentários realizados na seção 1.6, onde pudemos abordar o excesso de poder conferido ao presidente que possui essa prerrogativa, principalmente a contar dos prazos limitados da Assembleia e a maioria qualificada que é exigida para o veto ser vencido, acrescenta-se que, no caso do Equador, o Presidente não possui limites para vetar trechos do projeto oriundos dos outros poderes e, por outro

lado, o único limite para as propostas de textos substitutivos realizadas por ele é a pertinência temática com o projeto; ademais, há um entendimento de que se a Assembleia Nacional não considerar a objeção no prazo de trinta dias, entender-se-á que ela concordou com o veto e, por conseguinte, com o texto substitutivo, podendo o Presidente promulgar a lei e, ato contínuo, publicá-la²⁸⁷.

Quanto ao veto total no Equador, é preciso fazer uma observação. Como sustentam alguns, trata-se do maior poder no âmbito regional²⁸⁸, na medida em que o Legislativo só poderá deliberar sobre ele novamente um ano depois (art. 138).

Ao lado dos vetos totais e parciais, há ainda o “veto por inconstitucionalidade”. Se o veto do presidente se fundamenta na inconstitucionalidade total ou parcial do projeto, requerer-se-á a remessa do projeto para a análise da Corte Constitucional, que o fará dentro do prazo de trinta dias. Se a Corte der provimento à inconstitucionalidade total, o projeto será arquivado. Se der provimento à inconstitucionalidade parcial, o projeto será devolvido à comissão especializada da Assembleia Nacional para que realize as modificações necessárias. Por fim, se a Corte entende que não há inconstitucionalidade, a Assembleia o promulgará e ordenará a sua publicação²⁸⁹.

Por fim, a doutrina cita um outro veto, chamado de “*veto de bolsillo*”, quando o presidente evita que uma lei entre em vigência ao se negar a enviá-la ao Registro Oficial²⁹⁰.

Tabela 17
Tipos de veto que podem ser utilizados pelo presidente

Constituição de 1978	Constituição de 1998	Constituição de 2008
Art. 93.- Las Leyes	Art. 150.- Dentro de los ocho	Art. 137.- El proyecto de ley

²⁸⁷ Nesse sentido, MARQUEZ, Piedad García-Escudero. Procedimiento legislativo. In: ASAMBLEA NACIONAL. **Manual de técnica legislativa**. Quito: Ediecuatorial, 2014, pp. 77-78.

²⁸⁸ ORTIZ, Richard Ortiz. Las relaciones de poderes en el estado constitucional. El rol del Legislativo y del Ejecutivo en la producción normativa. ASAMBLEA NACIONAL. **II Compendio de derecho parlamentario, ciencia política y técnica legislativa**. Quito: Impresión El Telégrafo, 2016, p. 42.

²⁸⁹ Nesse sentido, MARQUEZ, Piedad García-Escudero. Procedimiento legislativo. In: ASAMBLEA NACIONAL. **Manual de técnica legislativa**. Quito: Ediecuatorial, 2014, pp. 77-78.

²⁹⁰ ORTIZ, Richard Ortiz. Las relaciones de poderes en el estado constitucional. El rol del Legislativo y del Ejecutivo en la producción normativa. ASAMBLEA NACIONAL. **II Compendio de derecho parlamentario, ciencia política y técnica legislativa**. Quito: Impresión El Telégrafo, 2016, p. 42.

aprobadas por el Congreso Nacional o por el Plenario de las Comisiones Legislativas, que fueren objetadas por el Presidente de la República, solo podrán ser consideradas por el Congreso después de un año de la fecha de objeción. Sin embargo el Congreso Nacional, con el pronunciamiento de las dos terceras partes de sus miembros, podrá pedir al Presidente de la República que la someta a Consulta Popular. Si la objeción recayere en alguna parte de la Ley, el Congreso Nacional la rectificará, aceptando la objeción, o la ratificará en dos debates, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, y se procederá a su promulgación.	días subsiguientes al de la recepción del proyecto, el presidente del Congreso ordenará que se lo distribuya a los diputados y se difunda públicamente su extracto. Enviará el proyecto a la comisión especializada que corresponda, la cual iniciará el trámite requerido para su conocimiento, luego de transcurrido el plazo de veinte días contados a partir de su recepción. Ante la comisión podrán acudir con sus puntos de vista, las organizaciones y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación de la ley, o que consideren que sus derechos pueden ser afectados por su expedición. Art. 151.- Con el informe de la comisión, el Congreso realizará el primer debate sobre el proyecto, en el curso del cual podrán presentarse las observaciones pertinentes. Luego volverá a la comisión para que ésta presente un nuevo informe para el segundo debate, dentro del plazo establecido por la ley. Art. 152.- En el segundo debate, el proyecto será aprobado, modificado o negado por el voto de la mayoría de los concurrentes a la sesión, salvo en el caso de las leyes orgánicas. Art. 153.- Aprobado el proyecto, el Congreso lo enviará inmediatamente al Presidente de la República para que lo sancione u objete. Sancionada la ley o no habiendo objeciones, dentro de los diez días subsiguientes a aquel en que el Presidente de la República la recibió, se promulgará de inmediato en el Registro Oficial. Si el Presidente de la República objetare totalmente el proyecto, el Congreso	será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite. Las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos. Aprobado el proyecto de ley, la Asamblea lo enviará a la Presidenta o Presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada. Sancionado proyecto de ley o de no haber objeciones dentro del plazo de treinta días posteriores a su recepción por parte de la Presidenta o Presidente de la República, se promulgará la ley, y se publicará en el Registro Oficial. Art. 138.- Si la Presidenta o Presidente de la República objeta 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 Presidente de la República presentará un texto alternativo, que no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto;
--	--	---

	podrá volver a considerarlo solamente después de un año, contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido este plazo, el Congreso podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su promulgación. Si la objeción fuere parcial, el Congreso deberá examinarla en un plazo máximo de treinta días contados a partir de la fecha de entrega de la objeción presidencial 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. Podrá también ratificar el proyecto inicialmente aprobado, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. En ambos casos, el Congreso enviará la ley al Registro Oficial para su promulgación. Si el Congreso no considerare la objeción en el plazo señalado, se entenderá que se ha allanado a ésta y el Presidente de la República dispondrá la promulgación de la ley en el Registro Oficial. Toda objeción será fundamentada y en el caso de objeción parcial, el Presidente de la República presentará un texto alternativo. En los casos señalados en esta disposición y en el Art. 152, el número de asistentes a la sesión no podrá ser menor de la mitad de los integrantes del Congreso.	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. Si la Asamblea no considera la objeción en el plazo señalado, se entenderá que se ha allanado a ésta y la Presidenta o Presidente de la República dispondrá la promulgación de la ley y su publicación en el Registro Oficial. Si la objeción fuera también por inconstitucionalidad, se resolverá primero la objeción por inconstitucionalidad. Art. 139.- Si la objeción de la Presidenta o Presidente de la República se fundamenta en la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto, requerirá dictamen de la Corte Constitucional, que lo emitirá dentro del plazo de treinta días. Si el dictamen confirmara la inconstitucionalidad total del proyecto, éste será archivado, y si esta fuera parcial, la Asamblea Nacional realizará las enmiendas necesarias para que el proyecto pase a la sanción de la Presidenta o Presidente de la República. Si la Corte Constitucional dictamina que no hay inconstitucionalidad, la Asamblea Nacional lo promulgará y ordenará su publicación.
--	---	--

--	--	--

Fonte: elaboração própria.

A sétima característica é a possibilidade de 7) *reelecciones indefinidas*. Durante o período da pesquisa (1978-2016) era possível no Equador, sendo esta uma inovação trazida pela emenda constitucional de 03.12.2015, que alterou a constituição de 2008, do mesmo modo que é possível na Venezuela e na Bolívia, o que demonstra que essa característica hiperpresidencial faz parte do perfil do NCLA. No entanto, atualmente não há mais essa possibilidade no Equador. Em consulta popular realizada em 2018 foi aprovada com 64,2% emenda constitucional que proibiu as reelecciones indefinidas²⁹¹.

Por fim, a oitava característica é a 8) *posibilidad de o presidente disolver o Congreso*. Como vimos na seção 1.6, esta prerrogativa está prevista inicialmente no art. 148 da constituição do Equador e não possui precedentes no direito constitucional comparado. O presidente equatoriano poderá dissolver a Assembleia Nacional se de forma reiterada e injustificada ela obstruir a execução do Plano Nacional de Desenvolvimento (*Plan Nacional de Desarrollo*) ou, depois de prévia autorização da Corte Constitucional, ela tiver usurpado as funções constitucionalmente atribuídas ao Executivo. Essa prerrogativa, que só poderá ser exercida uma só vez nos três primeiros anos de mandato, implica também na destituição do próprio presidente do seu cargo e, ato contínuo, convocação para a mesma data de eleições presidenciais e legislativas. Por estas razões é que este instituto é chamado de “morte cruzada”, pois o seu uso implica na destituição dos titulares dos poderes Legislativo e Executivo ao mesmo tempo.

Embora esta prerrogativa também seja conferida ao Poder Legislativo (art. 130), ao contrário do que sustenta a Corte Constitucional em sentença interpretativa²⁹², é preciso atentar para o desequilíbrio entre os poderes gerado

²⁹¹ Assim dispunha a consulta: “Para garantizar el principio de alternabilidad, ¿está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que todas las autoridades de elección popular puedan ser reelectas una sola vez, recuperando el mandato de la Constitución de Montecristi, y dejando sin efecto la reelección indefinida aprobada mediante enmienda por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre del 2015, según lo establecido en el Anexo 2?”. Cf. CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. **Presentación de resultados finales referendun y consulta popular 2018**. Disponível em: <https://resultados2018.cne.gob.ec/>. Acesso em: 12 mai. 2018.

²⁹² CORTE CONSTITUCIONAL DE ECUADOR. Sentencia interpretativa n. 002-10-SIC-CC. Caso n. 0020-09-IC, establecida a los 09 set. 2010. Disponível em:

pelo instituto da “morte cruzada”. Isto porque os requisitos que a Assembleia Nacional tem que obter, típicos de um poder colegiado, são bem mais custosos do que a mesma prerrogativa impõe ao presidente, cargo unipessoal. De fato, em um prazo de 72 horas, após todo o procedimento de análise das provas da conduta do presidente da República, para proceder à sua destituição é necessário o voto favorável de dois terços dos membros da Assembleia Nacional.

Ademais, o presidente tem mais possibilidade de medir os custos políticos da sua decisão do que a Assembleia, na medida em que se a base governista possui maioria na Assembleia não há necessidade de usar a prerrogativa, ao passo que a oposição não conseguiria a maioria qualificada exigida para usar a prerrogativa da sua parte; por outro lado, quando a oposição possui maioria na Assembleia e, assim, poderia exercer uma das funções do Poder Legislativo, que é a fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, é possível que o presidente, de forma unipessoal e sem qualquer controle externo ou interno, utilize a prerrogativa e impeça a oposição de realizar o papel que lhe foi constitucionalmente atribuído.

Evidentemente que esta situação não é necessária. Um exemplo claro foi quando Rafael Correa, após ficar 10 anos na presidência e perceber que o então vice-presidente e seu apadrinhado político, Lenín Moreno, correria o risco de não ganhar as eleições de 2017, que foram ao segundo turno, e consciente de que possuía maioria absoluta na Assembleia (100 dos 137 assembleístas eram do partido do presidente), ameaçou usar a prerrogativa da “morte cruzada” no primeiro ano da legislatura caso Moreno não ganhasse as eleições do seu opositor, Guillermo Lasso²⁹³.

http://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2010/002-10-SIC-CC/REL_SENTENCIA_002-10-SIC-CC.pdf. Acesso em: 12 mai. 2018, pp. 13-14.

²⁹³ CNN EN ESPAÑOL. **¿Qué es la "muerte cruzada" con la que amenaza Rafael Correa si gana Lasso?** Disponível em: <http://cnnespanol.cnn.com/2017/02/23/que-es-la-muerte-cruzada-con-la-que-amenaza-rafael-correa-si-gana-lasso/>. Acesso em: 25 mar. 2017.

Tabela 18
Prerrogativa do presidente de dissolver a Assembleia Nacional

Constituição de 1978	Constituição de 1998	Constituição de 2008
		Art. 148.- La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competen 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. Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato. En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos. Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo.

Fonte: elaboração própria.

4 OS EFEITOS DO HIPERPRESIDENCIALISMO NA DINÂMICA LEGISLATIVA: DA DESTITUIÇÃO DE DEPUTADOS OPOSICIONISTAS AO PREDOMÍNIO DO PARTIDO OFICIALISTA

Sumário: 3.1. O episódio da destituição dos deputados equatorianos como exemplo da “pugna de poderes” equatoriana; 3.2. O controle da “pugna de poderes” a partir de 2007.

4.1 O episódio da destituição dos deputados equatorianos como exemplo da “pugna de poderes” equatoriana

Anteriormente, mencionamos que o regime político equatoriano no período 1978-2006 foi caracterizado pela “pugna de poderes” e, conseqüentemente, pelo imobilismo do Poder Executivo (cap. 2); e que, como estratégia política, a campanha de Rafael Correa propugnava o fortalecimento da democracia participativa com o fim de legitimar a atuação do governo em um presidencialismo que já era reforçado (cap. 3). O objetivo deste capítulo é tentar reconstruir este período de transição entre o sistema constitucional anterior e aquele propugnado pelo NCLA, não mais a partir do direito constitucional comparado, mas por meio de pesquisa documental e análise da dinâmica legislativa, cuja metodologia será explicada no momento oportuno. Nesta análise será possível perceber, de um lado, a força que possuía o Poder Legislativo até 2007 e, por outro, como, depois do episódio da destituição dos deputados de oposição, o Executivo possuiu força moral, mas principalmente poderes institucionais para implantar suas políticas de forma hegemônica.

Pretendemos começar pelo episódio da destituição dos deputados, que terá grande impacto na dinâmica legislativa do governo Correa.

Em análises precedentes, expusemos o panorama geral da “pugna de poderes” equatoriana (cap. 2). Agora, aproveitando as informações já despendidas, teremos que retroceder aos anos anteriores ao governo Correa, com o fim de contextualizar minimamente o processo que queremos relatar; mais precisamente, ao período seguinte à vitória do Presidente Lúcio Gutiérrez. Em 25 de novembro de 2004, em um movimento que não era incomum na política equatoriana, o Congresso destituiu cerca de três membros do Tribunal

Constitucional e do Tribunal Superior Eleitoral. Mais à frente, em 8 de dezembro, destituiu os trinta e um membros da Corte Suprema. Após essa destituição em massa, a nova Corte Suprema, em evento já relatado anteriormente (cap. 3), tomou uma decisão de enorme transcendência política e que se mostrou, ao final, bastante impolular, que foi a declaração de nulidade dos processos em que os ex-presidentes Abdalá Bucarâm e Gustavo Noboa foram condenados, dentre outros crimes, por corrupção.

A população foi às ruas e organizou uma série de protestos que ficaram conhecidos posteriormente como “*rebelión forajida*” e a consequência direta foi que, em 15 de abril de 2005, o Presidente Gutiérrez, que se aliou a Bucarâm e Noboa após a eleição, destituiu todos os membros que compunham a Corte Suprema nomeada pelo Congresso em 8 de dezembro do ano anterior. O Congresso, por sua vez, invalidou o seu próprio ato de nomeação de 8 de dezembro, porém determinou um prazo para que houvesse a reincorporação em seus cargos dos membros que anteriormente ocupavam a Corte.

O Equador, então, ficou sem Corte Suprema e este vácuo durou quase um ano, principalmente enquanto era decidida que decisão seria aplicada: a do Congresso ou a do Presidente. Embora essa história seja longa e cheia de detalhes, o que não podemos deixar de mencionar é que, em 20 de abril de 2005, em meio a uma onda de protestos sociais, Gutiérrez, sentindo-se pressionado e temendo pela própria vida, saiu do palácio presidencial pelo teto, a bordo de um helicóptero equatoriano do Exército, e, em seguida, um militar estendeu uma bandeira na entrada da sede do Executivo informando que não havia mais governo. Gutiérrez fugiu para o aeroporto, mas sua aeronave foi impedida de decolar pela população. Ele, então, pediu asilo à Embaixada do Brasil em Quito que, após a obtenção do competente salvo-conduto, possibilitou que o presidente conseguisse sair do país a bordo da aeronave da Força Aérea Brasileira.

Por estas razões, o Congresso, reunido no *Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina* (CIESPAL), amparados pela cláusula constitucional que permitia ao Congresso destituir o presidente quando este invadisse as competências constitucionais do parlamento, em 25 de abril de 2005 assim o fez justificando que o ato

presidencial de destituir os membros da Corte Suprema invadiu a competência do Congresso, além de que o presidente, ao sair do país, havia abandonado o seu cargo.

No lugar de Gutiérrez assume Alfredo Palacio, que completa o mandato do seu antecessor e fica no cargo até 15 de janeiro de 2007, quando é substituído por Rafael Correa. Correa ganha as eleições de 2006 e uma de suas promessas de campanha foi a convocação de uma consulta popular para que o povo decidisse sobre a formação de uma nova assembleia constituinte (cf. Cap. 4). No entanto, o entendimento do TSE, firmado em 2005 quando o então presidente Palacio solicitou a convocação de uma consulta popular, era que seria necessária a autorização do Congresso para a referida consulta, por entender que isso seria um ato de reforma da constituição. A justificativa era que a constituição de 1998 não previa a sua própria extinção e, por conseguinte, a possibilidade de convocar uma assembleia constituinte. Tal argumento era sustentado também pela oposição, que defendia que primeiro dever-se-ia reformar a constituição para possibilitar esse procedimento e, somente após, é que se poderia convocar a consulta popular²⁹⁴.

Para entender esta disputa jurídico-constitucional, é preciso conhecer o dispositivo da constituição de 1998 que estava sob disputa:

Art. 104. O Presidente da República poderá convocar a consulta popular nos seguintes casos:

1. Para reformar a Constituição, segundo o previsto no art. 283.
 2. Quando, ao seu juízo, tratem-se de questões de transcendental importância para o país, distintas das previstas no número anterior.
- [...]

Art. 283. O Presidente da República, nos casos de urgência, qualificados previamente pelo Congresso Nacional com o voto da maioria de seus integrantes, poderá submeter à consulta popular a aprovação de reformas constitucionais. Nos demais casos, a consulta procederá quando o Congresso Nacional não haja conhecido, aprovado ou negado as reformas em 120 dias, contados a partir do vencimento do prazo de um ano, referido no artigo anterior. Em ambos eventos se porão em consideração do eleitorado textos concretos de reforma constitucional que, caso sejam aprovados, serão incorporados imediatamente à Constituição²⁹⁵.

²⁹⁴ TORRES, Luis Fernando. **Presidencialismo constituyente**. La ruta del autoritarismo en el Ecuador (Semblanza de la Constitución de Montecristi). Quito: Cevallos, 2009, pp. 96-97.

²⁹⁵ No original: "Art. 104.- El Presidente de la República podrá convocar a consulta popular en los siguientes casos: 1. Para reformar la Constitución, según lo previsto en el Art. 283. 2. Cuando, a su juicio, se trate de cuestiones de trascendental importancia para el país, distintas de las previstas en el número anterior. [...] Art. 283.- El Presidente de la República, en los casos de urgencia, calificados previamente por el Congreso Nacional con el voto de la mayoría

O presidente Correa, por entender que o seu ato não se tratava de reforma da constituição, mas sim da promulgação de uma nova constituição e, por isso, tal demanda estaria disciplinada pelo art. 104, 2, que trata das “questões de transcendental importância para o país, distintas das previstas no número anterior” (reforma constitucional), expediu o Decreto Executivo n. 02, de 17 de janeiro de 2007²⁹⁶, determinando que o TSE convocasse uma consulta popular com a seguinte indagação:

Você aprova que se convoque e instale uma Assembleia Constituinte com plenos poderes, de conformidade com o Estatuto Eleitoral que se adjunta, para que transforme o marco institucional do Estado e elabore uma nova Constituição?²⁹⁷

O art. 13 do Estatuto, referido no texto da proposta de consulta popular, estabelecia ainda que os partidos ou movimentos políticos deveriam apresentar um número de candidatos iguais ao número de vagas reservadas para cada região do Equador, definida em tabela apresentada no art. 3º, bem como teriam que coletar ao menos 1% de assinaturas em apoio ao candidato escolhido.

Dias depois, usando as prerrogativas dadas pelo art. 11, alíneas a) e f), do *Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva*, em substituição ao Decreto n. 2, Correa baixa o Decreto Executivo n. 54 para ouvir as demandas dos cidadãos²⁹⁸.

Porém, o TSE, mantendo o entendimento de 2005²⁹⁹, entende que o Congresso deve ser consultado e envia o Decreto n. 54 para o Congresso, por considerar que se trata de reforma constitucional. O Congresso, então, a partir

de sus integrantes, podrá someter a consulta popular la aprobación de reformas constitucionales. En los demás casos, la consulta procederá cuando el Congreso Nacional no haya conocido, aprobado o negado las reformas en el término de ciento veinte días contados a partir del vencimiento del plazo de un año, referido en el artículo anterior. En ambos eventos se pondrán en consideración del electorado textos concretos de reforma constitucional que, de ser aprobados, se incorporarán inmediatamente a la Constitución”.

²⁹⁶ ECUADOR. **Decreto Ejecutivo n. 02**, de 15 de enero de 2007. Disponível em: R.O. 008 (s), 25-01-07. Acesso em: 15 jul. 2017.

²⁹⁷ No original: “¿Aprueba usted que se convoque e instale una Asamblea Constituyente con plenos poderes, de conformidad con el Estatuto Electoral que se adjunta, para que transforme el marco institucional del Estado, y elabore una nueva Constitución?”

²⁹⁸ ECUADOR. **Decreto Ejecutivo n. 54**, de 23 de enero de 2007. Disponível em: R.O. 12, 31-01-07. Acesso em 15 jul. 2017.

²⁹⁹ ECUADOR. **PLE-TSE-3-23-1-2007**, de 15 de abril de 2007. Disponível: R.O. 39 (2s), 12-03-07. Acesso em: 17 jul. 2017.

Da Resolução R-28-038³⁰⁰, reforma o Estatuto Eleitoral contido no referido Decreto Executivo e elimina a coleta de assinaturas, o que, conseqüentemente, autoriza uma quantidade ilimitada de registro de candidaturas, ao mesmo tempo em que, por pressão da população, qualifica o decreto de “urgente”.

Correa, então, insatisfeito, baixa o Decreto Executivo n. 148, cujo art. 5º “repristina” o que estava disposto no Decreto n. 02 em relação à necessidade de assinaturas³⁰¹. O TSE recebe o decreto n. 148 e autoriza a convocação da consulta popular, marcada para 15 de abril de 2007. Evidentemente que, ao decidir não consultar o Congresso, há uma mudança em relação ao entendimento anterior (PLE-TSE-3-23-1-2007), que de todo modo, em nossa opinião, era fundado em uma compreensão equivocada da constituição de 1998. Isto porque o seu art. 104 estabelecia duas situações distintas a respeito da prerrogativa presidencial de convocar uma consulta popular: a primeira objetivava reformar a constituição (art. 104, 1), onde seria imperativa, nesse caso, a consulta ao Congresso (art. 104, 1 c/c art. 283); já a segunda objetivava tratar de assuntos de “importância transcendental”, que não estivessem incluídos na disposição anterior (art. 104, 2), o que certamente poderia incluir a convocação de uma assembleia constituinte. Isso sem contar que o poder constituinte é um fato político e, nesse sentido, pré-jurídico³⁰², não necessitando, pois, de autorização constitucional.

A oposição, no entanto, considerou que a decisão do TSE teria violado expressamente a constituição, entendimento que estava, inclusive, consagrado no procedimento adotado quando da expedição do Decreto n. 02 (PLE-TSE-3-23-1-2007). Por isso, em 2 de março de 2007 o Congresso remeteu ao Tribunal Constitucional uma ação de inconstitucionalidade para deixar sem efeito a convocatória da consulta popular.

Porém, alguns dias depois, em 6 de março de 2007, o Congresso, adiantando-se a uma possível decisão denegatória do Tribunal Constitucional,

³⁰⁰ ECUADOR. **R-28-038**, de 13 de febrero de 2007. Disponível em: R.O. 25, 21-02-07. Acesso em: 17 jul. 2017.

³⁰¹ ECUADOR. **Decreto Ejecutivo n. 148**, de 28 de febrero de 2007. Disponível em: R.O. 33, 05-03-07. Acesso em: 17 jul. 2017.

³⁰² Cf., nesse sentido, NEGRI, Antonio. **O poder constituinte**: ensaio sobre as alternativas da modernidade. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

Adotou a resolução R-28-053³⁰³, por meio da qual destituiu Jorge Acosta, então Presidente do TSE, declarando “la pérdida de calidad de representante del Vocal del Partido Sociedad Patriótica ante el Tribunal Supremo Electoral por haber incumplido con los mandatos constitucional y políticos asignados”, substituindo “o vocal designado, Jorge Acosta, por una de las personas de la terna enviada por el Presidente Nacional del Partido Sociedad Patriótica”, determinando, ainda, o congelamento das contas do TSE. E por meio da resolução R-28-054³⁰⁴, pôs em seu lugar Alejandro Cepeda Estupiñán, também representante do Partido Sociedad Patriótica.

Em nossa opinião, este é mais uma vez um entendimento equivocado das disposições constitucionais, neste caso do art. 209 da constituição de 1998, que assinala que o TSE “Se integrará con siete vocales principales, quien tendrán sus respectivos suplentes, en representación de los partidos políticos, movimientos o alianzas políticas...”, para em seguida dizer que “Los vocales serán designados por la mayoría de los integrantes del Congreso, permanecerán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos”, só podendo, segundo o art. 130, 9, serem substituídos por *impeachment*. Assim, ainda que a constituição estabeleça que o vogal é representante dos partidos políticos, ele possui estabilidade de quatro anos e não poderia ser destituído quando o partido que o nomeou bem quisesse.

Tanto é assim que, no dia seguinte, em 7 de marzo de 2007, os representantes do Partido Social Cristiano (PSC), do Partido Sociedad Patriótica (PSP), do Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) e da União Democrática Cristiana (UDC), de conformidade com o disposto no art. 130, 9, da constituição, ajuizaram ação de *impeachment* contra Jorge Acosta, René Maugé, Hernán Rivadeneira e Elsa Bucarám, todos vogais que aprovaram a resolução que autorizou a convocação da consulta popular.

No mesmo dia, no entanto, o TSE, em nítido contra-ataque político, resolveu destituir os deputados que assinaram a ação de *impeachment*³⁰⁵. Dos

³⁰³ ECUADOR. **R-28-053**, de 13 de febrero de 2007. Disponível em: R.O. 25, 21-02-07. Acesso em: 17 jul. 2017.

³⁰⁴ ECUADOR. **R-28-054**, de 13 de febrero de 2007. Disponível em: R.O. 25, 21-02-07. Acesso em: 17 jul. 2017.

³⁰⁵ ECUADOR. **PLE-TSE-3-23-1-2007**, de 15 de abril de 2007. Disponível: R.O. 39 (2s), 12-03-07. Acesso em: 17 jul. 2017.

Argumentos expendidos, vale destacar a desobediência às normas constitucionais previstas no art. 209 (competência do TSE de organizar os processos eleitorais) e art. 119 (autonomia do TSE), além do art. 155, e), da *Ley Orgánica de Elecciones* (punição de destituição do cargo e suspensão dos direitos políticos por um ano para aqueles que interferirem no funcionamento dos órgãos eleitorais).

Em nossa opinião, embora esses argumentos sejam razoáveis e, em certa medida, corretos, o que não significa que conduzam à correção da destituição dos deputados, chama atenção uma série de outros argumentos que revelam a precariedade do Estado de Direito equatoriano neste momento. Dois deles, inclusive, fundamentaram a própria destituição dos deputados: o primeiro se concentra no fato deles terem apresentado uma ação de inconstitucionalidade contra a convocação da consulta popular³⁰⁶ e o segundo por terem ajuizado uma ação de *impeachment* contra quatro vogais do TSE³⁰⁷. Ora, uma das principais fragilidades de um regime político é quando o combate de decisões jurídicas, realizada por meio dos recursos e ações previstas no ordenamento jurídico, são motivos ensejadores de punições para aqueles subscritores das referidas ações contestatórias. Ao utilizarmos o conceito de “poliarquia”, de Robert Dahl (cf. Cap. 3), podemos perceber que um dos seus pressupostos, que ele chama de “liberdade de expressão”, diz respeito ao direito de se expressar sem o perigo de punições severas, quanto aos assuntos políticos de uma forma geral, o que inclui a liberdade de criticar os funcionários do governo, o governo em si, o regime, a ordem socioeconômica e a ideologia dominante³⁰⁸. E esse direito se potencializa se as opiniões são consagradas em ações jurídicas previstas no próprio ordenamento.

³⁰⁶ “Que, el señor Presidente del H. Congreso Nacional junto al Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales, presentó demanda de Inconstitucionalidad en contra de la ya referida Convocatoria, misma que, actualmente ha sido inadmitida por el Tribunal Constitucional”. In: ECUADOR. **PLE-TSE-3-23-1-2007**, de 15 de abril de 2007. Disponível: R.O. 39 (2s), 12-03-07. Acesso em: 17 jul. 2017.

³⁰⁷ “Que, pese al decurso del período electoral, el Congreso Nacional, por pedido de varios de sus integrantes ha iniciado trámite de juicio político contra cuatro de los vocales del Tribunal Supremo Electoral, entre los cuales se halla su presidente y vicepresidente”. In: ECUADOR. **PLE-TSE-3-23-1-2007**, de 15 de abril de 2007. Disponível: R.O. 39 (2s), 12-03-07. Acesso em: 17 jul. 2017.

³⁰⁸ DAHL, Robert. **A Democracia e Seus Críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

Outra questão, bastante controvertida, foi a utilização de uma categoria jurídica bem discutível no direito equatoriano, o “estado de emergência eleitoral”, para também fundamentar a destituição dos deputados. Pela argumentação do TSE, neste período nenhum organismo ou pessoa natural ou jurídica poderia realizar qualquer ato que impedisse ou obstaculizasse a consulta popular³⁰⁹. O problema de uma figura jurídica deste tipo é que, segundo a constituição de 1998, em dispositivo consagrado na maioria das constituições ocidentais, os deputados possuem imunidade por suas opiniões, palavras e votos emitidos no Parlamento, sendo terminantemente vedada as ações judiciais contra condutas realizadas no regular exercício da função parlamentar. Inclusive, esta foi a conclusão que chegou a União Interparlamentária, através da Comissão de Direitos Humanos dos Parlamentares, que analisou o processo que aqui está sendo descrito³¹⁰.

No dia seguinte, 8 de março, o Congresso amanheceu protegido por mais de mil policiais devidamente instruídos para impedir o ingresso dos deputados destituídos, mesmo que eles nem sequer tivessem sido

³⁰⁹ “Que, la Resolución PLE-TSE-13-13-2-2007, de 13 de febrero de 2007, en el artículo 4 resolvió declarar como período electoral para el Tribunal Supremo Electoral y para los Tribunales Provinciales Electorales, el lapso comprendido desde el 15 de febrero hasta el 15 de mayo de 2007, inclusive. Esto significa que estamos en lo que podríamos denominar estado de emergencia electoral, por lo que ningún organismo ni persona natural o jurídica puede realizar acto alguno que impida u obstaculice, en este caso de consulta popular”. In: ECUADOR. **PLE-TSE-3-23-1-2007**, de 15 de abril de 2007. Disponível: R.O. 39 (2s), 12-03-07. Acesso em: 17 jul. 2017.

³¹⁰ “La cuestión de la inmunidad parlamentaria y de la pérdida del mandato parlamentario: la UIP ha subrayado siempre que la inmunidad parlamentaria respecto de las opiniones y los votos emitidos en el Parlamento es piedra angular de la democracia representativa y está firmemente protegida en los parlamentos de todo el mundo, amparando así a los parlamentarios contra cualquier acción judicial o de otra índole por los votos u opiniones emitidos durante el ejercicio de sus mandatos parlamentarios. Para la delegación no cabe duda que los 57 diputados fueron destituidos por las decisiones, aún cuando fueran dudosas desde el punto de vista constitucional, que tomaron en el ejercicio de su mandato. La delegación cree que el hecho de que en ese momento el Ecuador se encontrara en período electoral no eximía a la autoridad electoral de su obligación de respetar esas garantías. Porello, la delegación llegó a la conclusión de que no se respetó la inmunidad parlamentaria de los diputados destituidos, incluido su derecho al fuero de Corte Suprema de Justicia. En lo que se refiere a la destitución de los diputados, la delegación nota que las normas jurídicas, en particular la Constitución, claramente estipula las situaciones, razones y los procesos que pueden llevar a la pérdida del mandato parlamentario en el Ecuador. Además, la Constitución consagra una amplia protección del derecho a un debido proceso. Para la delegación queda claro que no existe norma que dé competencia al TSE para destituir a los diputados nacionales por infracciones electorales, tampoco en períodos electorales. Asimismo, queda claro que los 57 diputados no tuvieron la oportunidad de defenderse” (grifo no original). In: UNIÓN INTERPARLAMENTARIA. **Informe de la delegación sobre su misión al Ecuador** (18 a 20 de junio de 2007). Disponível em: [http://www.alvaronoboa.com/Imágenes/ComisionDerechosHumanosGinebra\(09Ene08\).pdf](http://www.alvaronoboa.com/Imágenes/ComisionDerechosHumanosGinebra(09Ene08).pdf). Acesso em: 22 mai. 2018, p. 15.

Comunicados da resolução do TSE³¹¹. Por estas razões, os deputados decidiram se reunir, na qualidade de membros do Congresso Nacional, em vários hotéis de Quito durante este período³¹², atitude que teria repercussões futuras, como veremos abaixo.

No dia seguinte, em 9 de março de 2007, o Presidente do Congresso, Jorge Cevallos, pediu ao Tribunal Constitucional um esclarecimento sobre qual decisão deveria prevalecer: a adotada pelo Congresso (que destituiu o presidente do TSE) ou a do TSE (que destituiu os deputados).

E dois dias depois, em 11 de março, os deputados iniciaram uma série de demandas (*acciones de amparo*) com o fim de desconstituir a decisão do TSE. Três delas foram indeferidas liminarmente por diferentes juízes em razão do disposto no art. 57, da *Ley de Control Constitucional*, que indica que “*Se prohíbe la presentación de más de un recurso de amparo, sobre la misma materia y con el mismo objeto, ante más de un juez o tribunal...*”. Ademais, segundo a jurisprudência do Tribunal Constitucional, devem ser indeferidos os recursos que são apresentados em uma jurisdição distinta da qual se produziu a decisão impugnada (TC, Causa n. 649-06-RA). Do mesmo modo, em reiteradas vezes o referido tribunal decidiu que “*...el amparo no es medio procesal adecuado para revisar las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral, dentro de las atribuciones constitucionales y legales, esto es, sobre materia electoral*” (cf. causas n. 761-200-RA, 836-2000-RA, 281-2000-RA, 835-2003). De todo modo, respondendo ao pedido do presidente do Congresso realizado em 9 de marzo, em 14 de março o Tribunal Constitucional decidiu que um pedido daquela natureza não poderia ser feito a título pessoal, mas pela maioria do Congresso, conforme dispõe o art. 277, 2, da constituição.

Em razão destas decisões, em 20 de março vinte e um deputados suplentes tomaram posse em substituição aos destituídos. Diante disso, os deputados recorreram ao Tribunal Constitucional, que decidiu pela suspensão da resolução do TSE (TC-001-2007-QE), o que implicaria na anulação da

³¹¹ TORRES, Luis Fernando. **Presidencialismo constituyente**. La ruta del autoritarismo en el Ecuador (semblanza de la Constitución de Montecristi). Quito: Cevallos, 2009, p. 215.

³¹² UNIÓN INTERPARLAMENTARIA. **Informe de la delegación sobre su misión al Ecuador** (18 a 20 de junio de 2007). Disponível em: [http://www.alvaronoboa.com/Imagenes/ComisionDerechosHumanosGinebra\(09Ene08\).pdf](http://www.alvaronoboa.com/Imagenes/ComisionDerechosHumanosGinebra(09Ene08).pdf). Acesso em: 22 mai. 2018, p. 5.

Posse dos novos deputados. A resolução do TSE, entretanto, foi executada mesmo assim.

Porém, em 27 de março a situação dos deputados destituídos sofreu uma primeira reviravolta, pois o juiz suplente do 15º Juzgado Penal de Guayas, José Ramírez Massuh, reconheceu a ilegalidade da destituição dos deputados³¹³. A sentença foi apelada e, embora tenha sido recebida apenas no efeito devolutivo, ela não foi executada. Muito pelo contrário, já no dia seguinte, em 28 de março, o TSE resolveu destituir o juiz de Guayas por ter aceitado a *acción de amparo* mesmo que o juiz de outra comarca (Rocafuerte) já tivesse indeferido a ação, ao passo que reafirmou a resolução de destituição dos deputados³¹⁴.

Em 3 abril, o Presidente do Congresso solicitou ao *Procurador General del Estado* que se pronunciasse sobre a validade da resolução tomada pelo TSE em 28 de março, ao qual, no dia seguinte, a procuradoria afirmou que a decisão estava vigente e já havia sido executada. No mesmo dia, a *Comisión de Recursos Humanos* do *Consejo Nacional de la Judicatura* resolveu acatar a resolução do TSE para suspender os direitos políticos do juiz suplente da província de Guayas pelo prazo de 1 ano³¹⁵.

Em 12 de abril, os vinte e um deputados suplentes que assumiram os assentos no Congresso, diante do fato dos deputados destituídos estarem se reunindo, em nome do Congresso, em vários hotéis de Quito, o que configuraria a formação de um Congresso Nacional paralelo e, por isso, atentório à segurança do Estado, solicitaram ao *Fiscal Distrital de Pichincha* que solicitasse ao juiz competente a prisão preventiva dos deputados. Diante desta solicitação, seis dos vinte e quatro deputados mencionados saíram do país e se abrigaram na Colômbia, enquanto outros se esconderam no Equador

³¹³ ECUADOR. **TC-496-07-RA**, de 27 de julho de 2007. Disponível em: R.O. 158 (s), 29-08-07. Acesso em: 17 jul. 2017.

³¹⁴ ECUADOR. **Res. PLE-TSE-8-28-3-2007**, de 28 de março de 2007. Disponível em: R.O. 62, 12-04-07. Acesso em: 17 jul. 2017.

³¹⁵ UNIÓN INTERPARLAMENTARIA. **Informe de la delegación sobre su misión al Ecuador** (18 a 20 de junio de 2007). Disponível em: [http://www.alvaronoboa.com/Imagenes/ComisionDerechosHumanosGinebra\(09Ene08\).pdf](http://www.alvaronoboa.com/Imagenes/ComisionDerechosHumanosGinebra(09Ene08).pdf). Acesso em: 22 mai. 2018, p. 6.

Mesmo. Porém, em 7 de maio a juíza não conheceu o processo, devido ao fato de que os deputados destituídos possuíam prerrogativa de foro³¹⁶.

Porém, em mais uma reviravolta na situação dos deputados, a *acción de amparo* contra a resolução do TSE que, em 28 de março, havia sido desconstituída pelo próprio TSE, chegou ao Tribunal Constitucional, que após um longo debate, por 6 votos a 3, ordenou que 51 dos 57 deputados destituídos fossem reincorporados aos seus cargos, principalmente porque a Constituição assinalava que “no se podía hacer civil o penalmente responsables a los miembros del Congreso por los votos u opiniones que emitían en el ejercicio de sus funciones”³¹⁷.

Em 23 de abril, o TSE pediu esclarecimentos, fazendo com que a decisão fosse suspensa. Nesse momento, os deputados manifestaram ao Tribunal Constitucional que um atraso demasiado no julgamento desse caso poderia fazer com que uma nova composição do Tribunal Constitucional invalidasse a decisão tomada em razão de algum problema formal³¹⁸.

De fato, logo no dia seguinte, em 24 de abril, o Congresso, integrado pelos novos membros que substituíram os deputados destituídos, apesar de já haver decisão do Tribunal Constitucional suspendendo a resolução do TSE (TC-001-2007-QE), o que, portanto, invalidaria a própria substituição dos parlamentares, decidiu em sessão plenária substituir os membros do Tribunal Constitucional, pois eles se encontravam em exercício de função prorrogada, haja vista que o prazo de quatro anos de mandato deveria ter sido encerrado em janeiro de 2007.

Depois de um longo processo, que envolveu protestos sociais, quedas de ministros e muitas reuniões a portas fechadas, a nova composição do Tribunal Constitucional anulou a decisão anterior que restituía os deputados

³¹⁶ UNIÓN INTERPARLAMENTARIA. **Informe de la delegación sobre su misión al Ecuador** (18 a 20 de junio de 2007). Disponível em: [http://www.alvaronoboa.com/Imagenes/ComisionDerechosHumanosGinebra\(09Ene08\).pdf](http://www.alvaronoboa.com/Imagenes/ComisionDerechosHumanosGinebra(09Ene08).pdf). Acesso em: 22 mai. 2018, p. 6.

³¹⁷ ECUADOR. **TC, caso n. 0448-07-RA**, de 27 de julho de 2007. Disponível em: R.O. 138 (s), de 31 de julho de 2007. Acesso em: 17 jul. 2017.

³¹⁸ UNIÓN INTERPARLAMENTARIA. **Informe de la delegación sobre su misión al Ecuador** (18 a 20 de junio de 2007). Disponível em: [http://www.alvaronoboa.com/Imagenes/ComisionDerechosHumanosGinebra\(09Ene08\).pdf](http://www.alvaronoboa.com/Imagenes/ComisionDerechosHumanosGinebra(09Ene08).pdf). Acesso em: 22 mai. 2018, p. 11.

Destituídos às suas funções³¹⁹. Vários recursos foram interpostos, mas a decisão foi mantida³²⁰. Aqui o destaque é que, depois da decisão tomada pelo TC, o pedido de “aclaraciones” realizado pelo TSE não possibilitava a modificação da *ratio decidendi* do julgado anterior, mas apenas o ajuste de obscuridades, omissões etc. O que ocorreu, no entanto, foi que a decisão anterior foi completamente modificada.

Todo esse processo foi, como já visto, objeto de crítica da *Unión Interparlamentaria*, especialmente porque a comissão enviada por essa organização internacional, apesar de ter sido recebida pelo Ministro das Relações Exteriores do Equador, jamais foi recebida pelo então presidente, Rafael Correa³²¹, que agiu tanto nos bastidores quanto em seus discursos públicos fazendo pressão política para a destituição dos deputados de oposição, sempre referidos por ele como os grandes responsáveis pela “pugna de poderes” e que, portanto, eram prejudiciais ao regime político equatoriano³²². Inclusive, no seu primeiro discurso, o presidente, em ato bastante simbólico, não jurou defender a constituição, mas sim o mandato dos seus eleitores, conduta que, para a oposição, revelava a sua falta de

³¹⁹ ECUADOR. **TC, caso 448-07-RA**, de 27 de julho de 2007. Disponível em: R.O. 138 (s), de 31 de julho de 2007. Acesso em: 17 jul. 2017.

³²⁰ A Segunda Sala do TC confirmou tudo no caso n. 006-2007 e a Primeira Sala seguiu a mesma orientação com a Resolução 0496-07-RA. Cf. ECUADOR. **TC, Caso n. 006-2007**, de 18 de julho de 2007. Disponível em: R.O. 167 (s), 11-09-07. Acesso em: 17 jul 2007; ECUADOR. **TC, Res. 0496-07-RA**, de 15 de agosto de 2007. Disponível em: R.O. 168 (s), 29 de agosto de 2007. Acesso em: 17 jul. 2017.

³²¹ “La delegación desea expresar su agradecimiento a todas las personas que dedicaron su tiempo a recibirla. Manifiesta su especial agradecimiento a las autoridades parlamentarias y al personal del Parlamento que organizaron las reuniones con las autoridades del Gobierno y del poder judicial. Aunque apreció mucho la entrevista que se realizó con la Ministra y el Viceministro de Relaciones Exteriores, delegada por el Sr. Presidente de la República del Ecuador para recibir la delegación, lamentó, por la trascendencia del caso, que no tuviera lugar una reunión directa con el Sr. Presidente”. In: UNIÓN INTERPARLAMENTARIA. **Informe de la delegación sobre su misión al Ecuador** (18 a 20 de junio de 2007). Disponível em: [http://www.alvaronoboa.com/Imagenes/Comision DerechosHumanosGinebra\(09Ene08\).pdf](http://www.alvaronoboa.com/Imagenes/Comision_DerechosHumanosGinebra(09Ene08).pdf). Acesso em: 22 mai. 2018, p. 2.

³²² “El reparto que refleja la Constitución vigente, a través de la politización de autoridades de control, tribunales, etcétera, ha desestabilizado e inmovilizado al país. El Congreso Nacional, supuestamente máxima expresión de la democracia representativa, no es percibido por la ciudadanía como su representante. Esto es un hecho innegable. Por el contrario, su pérdida de credibilidad refleja el desencanto de millones de hombres y mujeres que ansían un cambio. Las reformas anheladas no pueden limitarse a maquillajes”. In: CORREA, Rafael. **Discurso de posesión de Rafel Correa Delgado como presidente constitucional de la República del Ecuador**. Quito, Quito, enero 15 de 2007. Disponível em: <https://www.presidencia.gob.ec/discursos/>. Acesso em: 12 abr. 2016, p. 3.

Compromisso com os poderes constituídos em relação à sua plataforma política de convocação de uma constituinte³²³.

Isto, entretanto, não invalida a conduta inadequada dos membros do TSE, que também foi objeto de crítica do Relator Especial sobre a independência dos magistrados e advogados, da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, que sugeriu que o Equador modificasse o método de nomeação de juízes³²⁴. O que também, no nosso entendimento, como registramos acima, não isenta os próprios deputados destituídos de culpa sobre o procedimento inconstitucional de retirada do vogal do TSE.

4.2 O controle da “pugna de poderes” a partir de 2007

Após a mudança da composição do Tribunal Constitucional e confirmação da destituição dos deputados opositoristas, além de força moral, Correa obteve várias vitórias no Judiciário, o que aumentou os seus poderes institucionais. Destacamos a decisão do Tribunal Constitucional que autorizou os “plenos poderes da Assembleia”, o que, na prática, permitiu à Assembleia Constituinte, de maioria do partido do presidente³²⁵, além de fazer a nova constituição, o que era natural, funcionar também como poder constituído, sendo autorizada a promover a “*transformación del marco institucional del Estado*”³²⁶, o que também gerou bastante crítica da oposição. A consequência

³²³ “En pocos minutos más, cumpliendo el mandato que el pueblo ecuatoriano me entregara el 26 de Noviembre pasado, mandato que acabo de jurar hacer cumplir y cumplir yo mismo, y en uso de las atribuciones que la actual Constitución Política del Estado me confiere, convocaré a la consulta popular para que el soberano, el pueblo ecuatoriano, ordene o niegue esa Asamblea Nacional Constituyente de plenos poderes que busque superar el bloqueo político, económico y social en el que el país se encuentra sumergido.”. In: CORREA, Rafael. **Discurso de posesión de Rafel Correa Delgado como presidente constitucional de la República del Ecuador**. Quito, Quito, enero 15 de 2007. Disponível em: <https://www.presidencia.gob.ec/discursos/>. Acesso em: 12 abr. 2016, p. 4.

³²⁴ UNITED NATIONS. E/CN.4/2006/52/Add.2, de 31 de janeiro de 2006. In: UNIÓN INTERPARLAMENTARIA. **Informe de la delegación sobre su misión al Ecuador** (18 a 20 de junio de 2007). Disponível em: [http://www.alvaronoba.com/Imagenes/ComisionDerechosHumanosGinebra\(09Ene08\).pdf](http://www.alvaronoba.com/Imagenes/ComisionDerechosHumanosGinebra(09Ene08).pdf). Acesso em: 22 mai. 2018, p. 4.

³²⁵ Dos 130 deputados constituintes, o partido do presidente (Alianza PAIS) obteve 73, somados por 2 do Movimiento Popular Democrático, 3 do Movimiento de Centro Izquierda, 3 da socialdemocracia criolla e 12 de outros movimentos. Já a oposição teve apenas 35 deputados. Cf. TORRES, Luis Fernando. **Presidencialismo constituyente**. La ruta del autoritarismo en el Ecuador (semblanza de la Constitución de Montecristi). Quito: Cevallos, 2009, p. 97.

³²⁶ ECUADOR. **TC, Res. 008-07-TP**, de 5 de julio de 2007. Disponível em: R.O. 133 (s), 24-07-07. Acesso em: 17 jul. 2017.

foi que, ao funcionar como poder originário e ilimitado, sem respeito à constituição de 1998 e sem que a constituição de 2008 ainda estivesse pronta, o Presidente pôde, amparado por uma maioria legislativa, governar sem contrapesos institucionais. Nesse período, foram ditadas resoluções, nomeadas novas autoridades e criadas leis que modificaram o perfil do Estado equatoriano, prerrogativa autorizada por outra decisão do Tribunal Constitucional, que considerou compatível com a constituição o Mandato Constituinte n. 1, que conferiu ainda mais poderes à assembleia, dominada, é preciso repetir, pelo partido do presidente³²⁷.

Essa conjuntura, favorecida por uma mudança inédita de perfil do parlamento, que passou a ter, se considerarmos as coalizões, maioria da base governista (cf. Tabela 1, no cap. 2), fez com que a “pugna de poderes” fosse controlada já durante a assembleia constituinte. Isso possibilitou, como era natural³²⁸, que o partido do presidente defendesse que a nova constituição devesse conferir amplos poderes ao presidente, posição que, ao final, se mostrou vencedora.

Assim, como já vimos os amplos poderes legislativos do presidente (cap. 3), agora pretendemos investigar os seus reflexos na dinâmica legislativa equatoriana após a aprovação da constituição.

É preciso destacar, entretanto, que considerando que um “governo unificado” ocorre quando um só partido detém os poderes legislativos e

³²⁷ ECUADOR. **TC, Caso 0043-07-TC**, de 26 de fevereiro de 2008. Disponível em: R.O. 268 ou 286 (s), 3-03-08. Acesso em: 17 jul. 2017.

³²⁸ As conclusões da pesquisa de política constitucional comparada conduzida por Gabriel Negretto indicam que o nível de poder legislativo do Presidente é diretamente ligado ao grau de domínio do partido oficialista no Congresso quando das assembleias constituintes: “Una comparación entre los episodios de creación constitucional de 1949 y 1994 en Argentina sugiere que el predominio del partido presidencial en el primer caso fue lo que llevó a Perón a incrementar sus poderes de nombramiento y gobierno, mientras que en el segundo caso Menem los redujo debido a la necesidad de alcanzar un acuerdo con el principal partido opositor. De manera similar, la debilidad del partido presidencial en Colombia y su necesidad de alcanzar un acuerdo con los partidos y movimientos opositores para aprobar las reformas fue un factor importante para explicar las restricciones que los reformadores impusieron a los poderes de nombramiento, gobierno y emergencia del presidente. Incluso en el caso de Ecuador, donde buena parte de la población culpaba a los excesivos poderes del Congreso por los altos niveles de inestabilidad política en el país, la reducción de controles legislativos sobre el gobierno no hubiera sido tan radical sin la influencia del gobierno y los partidos más grandes en la aprobación de las reformas”. In: NEGRETTO, Gabriel. **La política del cambio constitucional en América Latina**. Buenos Aires: Fonde de Cultura Económica, 2015, p. 299.

executivos³²⁹, apesar da amplitude da representação parlamentar do Alianza Pais, não podemos falar de um governo de tal tipo na legislatura 2009-2012, haja vista que o partido do governo nunca alcançou esse *status*; e se no momento da eleição o partido governista detinha 46% dos assentos parlamentares (56 parlamentares de 124 possíveis), durante o ciclo legislativo ele foi perdendo deputados e, em 2012, só possuía 40% da representação parlamentar³³⁰. Esse fato, porém, não impossibilitou uma legislatura que, a contar com as coalizões parlamentares, foi amplamente favorável ao partido presidencial.

Para chegarmos a esta conclusão, elaboramos uma base de dados³³¹, apresentada na Tabela 19, que analisou os projetos de lei votados durante o período com a votação individual de cada parlamentar. Vale ressaltar que para a aprovação de um projeto de lei eram necessários 63 votos e o partido governista, no melhor cenário, possuía apenas 56 assentos, que poderia corresponder ao mesmo número de votos a depender da disciplina partidária.

Tabela 19
Votações no período 2009-2012

Data	Projeto de Lei	Votação
01/09/2009	Ley Orgánica Reformatoria a Mandato Constituyente N. 10	Sim: 64 Não: 28 Abstenção: 13 Branco: 4 Ausente: 15
22/10/2009	Reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa	Sim: 63 Não: 15 Abstenção: 15 Branco: 4 Ausente: 27
08/12/2009	Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Equidad Tributaria (rechaçado)	Sim: 52 Não: 49 Abstenção: 3 Branco: 5 Ausente: 15
26/01/2010	Ley de Protección de Inmunidad de la Comisión de la Verdad	Sim: 71 Não: 40 Abstenção: 4

³²⁹ COLOMER, Josep. **Instituciones políticas**. Barcelona: Ariel, 2001, pp. 164-165.

³³⁰ RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin; BASTIDAS, Cristina; LE QUANG, Mattieu. La dinámica de las fuerzas políticas en la asamblea nacional 2009-2012. In: RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin (coord.). **Nuda política**. Democracia, participación y conflictos. Ecuador 2009-2012. Quito: FES-ILDES / FLACSO-ECUADOR, 2013, p. 24.

³³¹ Neste ponto, agradecemos ao Prof. Matthieu Le Quang, do Instituto de Altos Estudos Nacionales (Quito), que nos orientou como deveríamos elaborar o banco de dados.

		Branco: 1 Ausente: 8
26/01/2010	Ley Sist. Nacional de Registros de Datos Públicos	Sim: 75 Não: 29 Abstenção: 6 Branco: 2 Ausente: 12
02/02/2010	Ley Org. de Participación Ciudadana	Sim: 82 Não: 9 Abstenção: 15 Branco: 3 Ausente: 15
04/02/2010	Ley Reformatoria a Código Penal y Código de Procedimiento Penal	Sim: 78 Não: 0 Abstenção: 29 Branco: 1 Ausente: 16
11/03/2010	Art 1 Ley Derrogatoria art.38	Sim: 64 Não: 44 Abstenção: 6 Branco: 0 Ausente: 10
11/03/2010	Transitoria 1 Ley Derrogatoria art.38	Sim: 94 Não: 3 Abstenção: 17 Branco: 0 Ausente: 10
11/03/2010	Transitoria 2 Ley Derrogatoria art.38	Sim: 64 Não: 31 Abstenção: 17 Branco: 2 Ausente: 10
11/03/2010	Transitoria 3 Ley Derrogatoria art.38	Sim: 95 Não: 0 Abstenção: 18 Branco: 1 Ausente: 10
18/03/2010	Ley Delitos Serv. Policial y Militar	Sim: 67 Não: 0 Abstenção: 45 Branco: 4 Ausente: 8
20/05/2010	Ley Derogatoria N°1 para Depuración de la Normativa Legal	Sim: 97 Não: 1 Abstenção: 1 Branco: 11 Ausente: 14
03/06/2010	Ley Deporte y Recreación	Sim: 90 Não: 7 Abstenção: 13 Branco: 1 Ausente: 13
20/07/2010	Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado (rejeitada)	Sim: 59 Não: 59 Abstenção: 3 Branco: 0 Ausente: 3
29/07/2010	Ley Interpretativa al Decreto Legislativo publicado en el Registro Oficial n° 971 de 20 de junio de 1996 y Ley n°	Sim: 115 Não: 0

	2003-5 publicada en el Registro Oficial n° 90 de 27 de mayo de 2003	Abstenção: 0 Branco: 1 Ausente: 8
29/07/2010	Ley Derrogatoria N. 2 depuración de la normativa legal	Sim: 85 Não: 0 Abstenção: 0 Branco: 4 Ausente: 35
04/08/2010	LOES	Sim: 63 Não: 47 Abstenção: 12 Branco: 1 Ausente: 1
11/08/2010	Ley Org. del Serv. Público	Sim: 106 Não: 2 Abstenção: 9 Branco: 2 Ausente: 5
11/08/2010	COOTAD	Sim: 80 Não: 10 Abstenção: 30 Branco: 2 Ausente: 2
12/10/2010	Ley de Soberanía Alimentaria	Sim: 105 Não: 0 Abstenção: 3 Branco: 3 Ausente: 13
14/10/2010	Código de Planificación y Finanzas Públicas	Sim: 73 Não: 31 Abstenção: 11 Branco: 1 Ausente: 8
19/10/2010	Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica del Consejo de Participación y Control Social. Art. 68	Sim: 64 Não: 41 Abstenção: 10 Branco: 1 Ausente: 8
21/10/2010	Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social	Sim: 109 Não: 0 Abstenção: 0 Branco: 0 Ausente: 15
26/10/2010	Ley Derogatoria N. 3 para la depuración de la normativa legal	Sim: 97 Não: 0 Abstenção: 1 Branco: 6 Ausente: 20
26/10/2010	Ley Derogatoria N. 4 para la depuración de la normativa legal	Sim: 99 Não: 0 Abstenção: 0 Branco: 4 Ausente: 21
05/11/2010	Ley Reformatoria de la Ley para reprimir el lavado de activos	Sim: 101 Não: 0 Abstenção: 4 Branco: 0 Ausente: 19
16/11/2010	Código Orgánico de la Producción, Comercio e	Sim: 68

	Inversiones	Não: 38 Abstenção: 3 Branco: 0 Ausente: 15
18/11/2010	Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos (rechazado)	Sim: 61 Não: 49 Abstenção: 3 Branco: 0 Ausente: 11
23/11/2010	Ley Reformatoria a la Ley de Legalización de la Tenencia de tierras a favor de los moradores y poseionarios de predios que se encuentran en la circunscripción de los cantones Guayaquil, Sanborondon y El Triunfo y a la Ley de Legalización de terrenos a favor de los moradores y poseionarios de los predios que se encuentran dentro de la jurisdicción Cantón Huaquillas	Sim: 102 Não: 0 Abstenção: 0 Branco: 2 Ausente: 20
15/12/2010	Ley Derogatoria N. 5 para la depuración de la Normativa Legal	Sim: 101 Não: 0 Abstenção: 1 Branco: 2 Ausente: 20
28/12/2010	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas del Ecuador - Código de la Democracia	Sim: 79 Não: 6 Abstenção: 18 Branco: 5 Ausente: 16
04/01/2011	Ley Orgánica para la Donación y Trasplante de Órganos, Tejidos y Células	Sim: 110 Não: 0 Abstenção: 2 Branco: 1 Ausente: 11
11/01/2011	Ley Org. de Educación Intercultural	Sim: 108 Não: 1 Abstenção: 4 Branco: 8 Ausente: 3
13/01/2011	Ley Orgánica de Tránsito, Transporte Terrestre, y Seguridad Vial	Sim: 80 Não: 21 Abstenção: 12 Branco: 3 Ausente: 8
13/01/2011	Ley Reconocimiento a los Heroes Nacionales	Sim: 117 Não: 0 Abstenção: 0 Branco: 0 Ausente: 0
08/02/2011	Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Judicial	Sim: 67 Não: 2 Abstenção: 33 Branco: 3 Ausente: 19
14/02/2011	Ley de defensa y desarrollo del trabajador autónomo y del comerciante minosrista	Sim: 100 Não: 0 Abstenção: 2 Branco: 3 Ausente: 19
10/03/2011	Ley Derogatoria N. 6 para la depuración de la Normativa	Sim: 93

	Legal	Não: 0 Abstenção: 0 Branco: 8 Ausente: 23
10/03/2011	Ley Derogatoria N. 7 para la depuración de la Normativa Legal	Sim: 92 Não: 0 Abstenção: 0 Branco: 5 Ausente: 27
29/03/2011	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas - Código de la Democracia y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que regula la revocatoria del mandato	Sim: 69 Não: 4 Abstenção: 31 Branco: 2 Ausente: 18
13/04/2011	Ley Orgánica de Economía Popular Solidaria y del Sector Financiero Popular Solidario	Sim: 85 Não: 0 Abstenção: 9 Branco: 3 Ausente: 27
14/06/2011	Ley Orgánica de regulación y control del tabaco	Sim: 104 Não: 1 Abstenção: 2 Branco: 7 Ausente: 10
28/06/2011	Ley Reformatoria a la Ley de propiedad Horizontal	Sim: 112 Não: 0 Abstenção: 0 Branco: 1 Ausente: 11
26/07/2011	Ley Derogatoria N. 9 de la Normativa Legal para la depuración de la Normativa Legal	Sim: 105 Não: 0 Abstenção: 1 Branco: 2 Ausente: 16
06/09/2011	Ley Derogatoria N. 8 de la Normativa Legal para la depuración de la Normativa Legal	Sim: 91 Não: 0 Abstenção: 10 Branco: 5 Ausente: 18
15/09/2011	Ley Reformatoria al Código Orgánico de la Función Judicial	Sim: 96 Não: 0 Abstenção: 0 Branco: 3 Ausente: 25
29/09/2011	Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado	Sim: 67 Não: 23 Abstenção: 34 Branco: 0 Ausente: 0
18/10/2011	Ley reformatoria a la Ley de creación del consejo de gestión de aguas de la cuenta del Paute y derogatoria de las Leyes de creación de las juntas de los recursos hídricos de Jipijapa Pajan y Puerto López y de las empresas para la prestación de servicio público de agua potable y alcantarillado	Sim: 61 Não: 1 Abstenção: 38 Branco: 3 Ausente: 21
07/11/2011	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Salud, Ley 67, para Incluir el Tratamiento de las Enfermedades Raras o Huérfanas y Catastróficas	Sim: 101 Não: 0 Abstenção: 0 Branco: 2

		Ausente: 21
22/12/2011	Ley reformatoria a la Ley organica de la funcion legislativa articulo 2	Sim: 64 Não: 57 Abstenção: 0 Branco: 2 Ausente: 1
22/12/2011	Ley reformatoria a la Ley organica de la funcion legislativa articulo 3	Sim: 62 Não: 60 Abstenção: 0 Branco: 1 Ausente: 1
22/12/2011	Ley reformatoria a la Ley organica de la funcion legislativa articulo 6	Sim: 64 Não: 59 Abstenção: 0 Branco: 0 Ausente: 1
22/12/2011	Ley reformatoria a la Ley organica de la funcion legislativa articulo 7 (rejeitado)	Sim: 59 Não: 60 Abstenção: 3 Branco: 1 Ausente: 1
22/12/2011	Ley reformatoria a la Ley organica de la funcion legislativa articulo 9	Sim: 62 Não: 59 Abstenção: 1 Branco: 1 Ausente: 1
22/12/2011	Ley reformatoria a la Ley organica de la funcion legislativa articulo 19	Sim: 66 Não: 56 Abstenção: 1 Branco: 0 Ausente: 1
22/12/2011	Ley reformatoria a la Ley organica de la funcion legislativa articulo 22 (rejeitado)	Sim: 62 Não: 57 Abstenção: 4 Branco: 0 Ausente: 1
22/12/2011	Ley reformatoria a la Ley organica de la funcion legislativa articulo 29 (rechazado)	Sim: 62 Não: 61 Abstenção: 0 Branco: 0 Ausente: 1
22/12/2011	Ley reformatoria a la Ley organica de la funcion legislativa articulo 30 (rechazado)	Sim: 54 Não: 63 Abstenção: 3 Branco: 3 Ausente: 1
22/12/2011	Ley reformatoria a la Ley organica de la funcion legislativa articulo 32	Sim: 63 Não: 60 Abstenção: 0 Branco: 0 Ausente: 1
22/12/2011	Ley reformatoria a la Ley organica de la funcion legislativa articulo 34	Sim: 62 Não: 60 Abstenção: 0 Branco: 1 Ausente: 1
22/12/2011	Ley reformatoria a la Ley organica de la funcion legislativa articulo 40	Sim: 62 Não: 59 Abstenção: 1

		Branco: 1 Ausente: 1
22/12/2011	Ley reformatoria a la Ley organica de la funcion legislativa articulo 41	Sim: 62 Não: 59 Abstenção: 0 Branco: 2 Ausente: 1
22/12/2011	Ley reformatoria a la Ley organica de la funcion legislativa articulo 44 (rechazado)	Sim: 59 Não: 52 Abstenção: 0 Branco: 1 Ausente: 12
22/12/2011	Ley reformatoria organica de la funcion legislativa excepto art. 2,3,6,7,9,19,22,29,30,32,34,40,41,44 ,51,59,62,64,70,71,74,78,49, seccion de comparencia del pleno de la asamblea nacional y comisiones especializadas con todos sus articulos, prelegislativa, disposicion septima y novena y disposicion derogatoria tercera.	Sim: 96 Não: 0 Abstenção: 26 Branco: 1 Ausente: 1
27/12/2011	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y Organizaciones Políticas de la República del Ecuador Código de la Democracia	Sim: 63 Não: 42 Abstenção: 1 Branco: 0 Ausente: 18
24/01/2012	Ley reformatoria a la ley general de instituciones del sistema financiero y a la ley de reordenamiento en materia economica en el area tributario-financiero	Sim: 90 Não: 1 Abstenção: 14 Branco: 1 Ausente: 18
03/01/2012	Ley organica de la funcion legislativa articulo 55	Sim: 69 Não: 53 Abstenção: 0 Branco: 1 Ausente: 1
31/01/2012	Ley organica de la funcion legislativa articulo 56	Sim: 67 Não: 57 Abstenção: 0 Branco: 0 Ausente: 0
31/01/2012	Ley organica de la funcion legislativa articulo 57	Sim: 68 Não: 56 Abstenção: 0 Branco: 0 Ausente: 0
31/01/2012	Ley organica de desarrollo fronterizo	Sim: 112 Não: 0 Abstenção: 1 Branco: 2 Ausente: 9
28/02/2012	Ley Interpretativa del artículo 3 de la Ley Orgánica de Servicio Público	Sim: 104 Não: 0 Abstenção: 3 Branco: 0 Ausente: 17
24/04/2012	Ley de Administración de Bienes, Reformatoria a la Disposición Transitoria Única de la Ley de Prevención, Detección, y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos; y, a la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas	Sim: 90 Não: 0 Abstenção: 3 Branco: 1 Ausente: 30

08/05/2012	Ley Orgánica para la Regulación de los Créditos para Vivienda y Vehículos	Sim: 68 Não: 1 Abstenção: 21 Branco: 1 Ausente: 33
26/06/2012	Ley orgánica de discapacidades	Sim: 94 Não: 0 Abstenção: 0 Branco: 0 Ausente: 30
31/07/2012	Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales	Sim: 72 Não: 31 Abstenção: 8 Branco: 0 Ausente: 13
07/08/2012	Ley Reformatoria a la Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales	Sim: 97 Não: 0 Abstenção: 1 Branco: 0 Ausente: 26
30/08/2012	Ley Derogatoria a la Ley de creación del CONEFA Comisión Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa	Sim: 75 Não: 0 Abstenção: 21 Branco: 0 Ausente: 28
25/09/2012	Proyecto de Ley Derogatoria en Materia de Casinos y Salas de Juego (rejeitado)	Sim: 51 Não: 0 Abstenção: 41 Branco: 1 Ausente: 31
02/10/2012	Ley Derogatoria a la Ley Burós de Información Crediticia y Reformatoria a la Ley del Sistema Nacional del Registro de Datos Públicos, a la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, a la Ley de Compañías y a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero	Sim: 100 Não: 0 Abstenção: 17 Branco: 0 Ausente: 7
02/12/2012	Ley Orgánica para la Redistribución del Gasto Social	Sim: 79 Não: 5 Abstenção: 10 Branco: 0 Ausente: 30
09/01/2013	Ley Reformatoria a la Codificación de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado	Sim: 94 Não: 0 Abstenção: 5 Branco: 0 Ausente: 25
26/02/2013	Ley de Fijación de Límites Territoriales Internos	Sim: 70 Não: 1 Abstenção: 38 Branco: 1 Ausente: 14
26/02/2013	Ley Reformatoria a la Codificación de la Ley de Inquilinato	Sim: 72 Não: 3 Abstenção: 25 Branco: 2 Ausente: 22

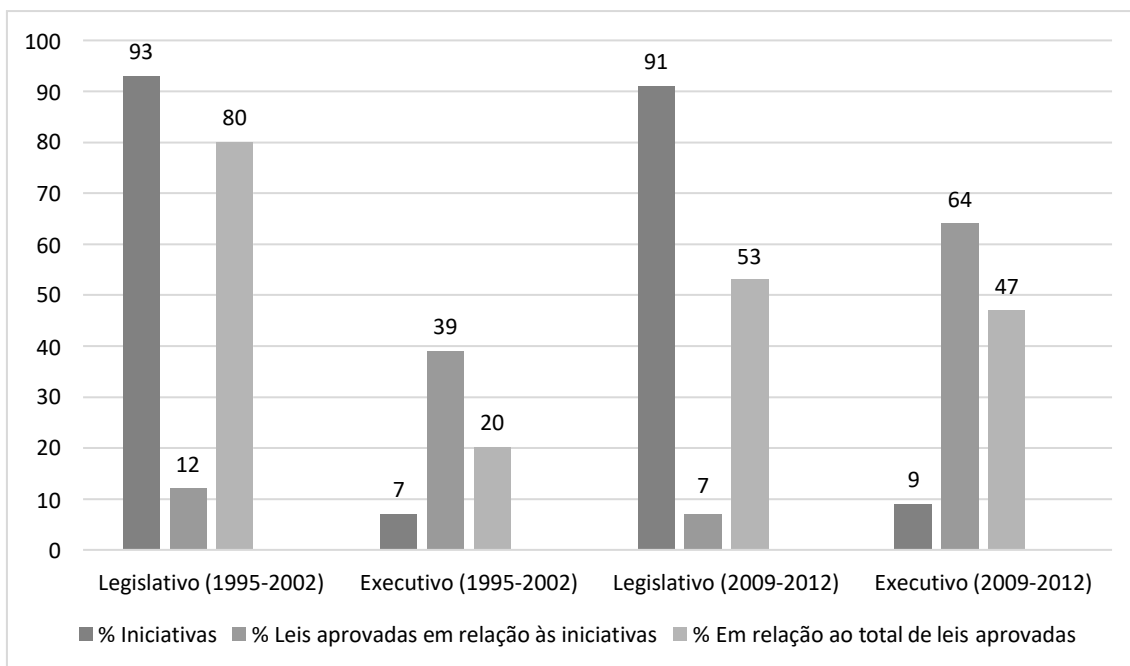
Fonte: Assembleia Nacional. Elaboração do autor.

O primeiro resultado que obtivemos foi que, durante o período 2009-2012, apenas três votações não alcançaram aprovação, o que significa que apenas 6,9% de todos os projetos apresentados não conseguiram obter maioria absoluta. A dificuldade da oposição foi tamanha que em nenhum dos projetos de lei que não conseguiram ser aprovados a oposição conseguiu superar os votos que objetivavam a sua aprovação. A não aprovação destes projetos, portanto, deveu-se a que o “sim” não alcançou os votos necessários para alcançar a maioria absoluta. Na votação mais disputada, a coalizão governamental obteve 59 votos e a oposição também 59. E mais, dos 93,1% de projetos de lei votados, notórios 27,6% obtiveram dois terços dos votos (mínimo de 83 votos), o que se mostrou muito importante haja vista que esta é a quantidade de votos necessários para rejeitar o veto presidencial.

Outro resultado importante foi que houve uma clara mudança de forças. Se, por exemplo, no período 1995-2002, a produção normativa mostrou o domínio do parlamento em relação ao Executivo, tanto na apresentação de projetos de lei (93% para o parlamento e apenas 3% para o Executivo) quanto na participação das leis aprovadas (80% vs. 20%)³³², já na primeira legislatura da era Correa (2009-2012), contando com uma maioria legislativa obtida pela coalizão governista, a Gráfico 1 mostra que o Executivo teve um maior êxito legislativo em suas iniciativas (64%). Assim é que, nesta etapa, o Executivo incrementou ao menos 25 pontos percentuais na aprovação de leis em relação ao período anterior (39% para o Congresso e 64% para o Executivo).

³³² ORTIZ, Richard Ortiz. Las relaciones de poderes en el estado constitucional. El rol del Legislativo y del Ejecutivo en la producción normativa. ASAMBLEA NACIONAL. **II Compendio de derecho parlamentario, ciencia política y técnica legislativa**. Quito: Impresión El Telégrafo, 2016, p. 37.

Gráfico 1
Comparação da taxa de sucesso legislativo do presidente e do parlamento

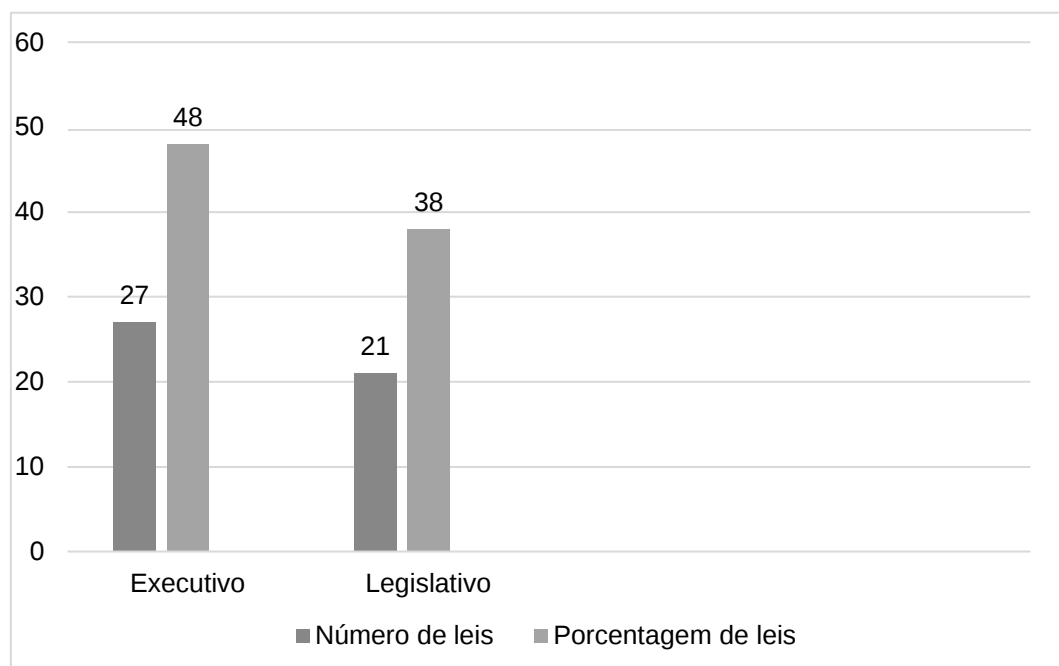


Fonte³³³

Outro resultado importante foi a mudança do perfil da iniciativa legislativa, tendo o Executivo proposto uma quantidade maior de projetos de lei que o Legislativo, conforme mostra a Gráfico 2.

³³³ ORTIZ, Richard Ortiz. Las relaciones de poderes en el estado constitucional. El rol del Legislativo y del Ejecutivo en la producción normativa. ASAMBLEA NACIONAL. **II Compendio de derecho parlamentario, ciencia política y técnica legislativa**. Quito: Impresión El Telégrafo, 2016, p. 37.

Gráfico 2
Iniciativa das Leis



Fonte: Assembleia Nacional. Elaboração do autor.

Outro resultado de destaque foi a participação do presidente por meio dos vetos. Considerando que, dos 56 projetos de lei que foram propostos, três não obtiveram aprovação, tomando como parâmetro apenas os 53 projetos de lei aprovados, 29 foram vetados pelo Executivo, ou seja, mais da metade dos projetos aprovados, sendo que 25 tiveram vetos parciais e os outros quatro vetos totais.

Interessante também notar que os quatro projetos de lei que obtiveram vetos totais mostram muito o perfil desequilibrado do desenho constitucional equatoriano, na medida em que dois dos quatro projetos eram relativos a leis orgânicas de outros poderes da República: a “Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Judicial” e a “Ley reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa”. Como veremos no próximo capítulo, um dos temas mais polêmicos do MDD de 2011 foi a reformulação do Conselho da Judicatura, que alterou significativamente os métodos de escolha dos juízes, reduzindo a

participação popular no processo, o que é coerente com o veto total usado aqui³³⁴.

Pois bem. Empregamos a mesma metodologia para analisar a dinâmica legislativa 2013-2016, que apresentamos na Tabela III.4. Aqui é preciso registrar, inicialmente, que se no primeiro período o partido do governo não detinha maioria absoluta (46%), nesta legislatura o partido alcançou 73% dos assentos parlamentares (100 dos 137 parlamentares pertenciam a Alianza PAIS). Consideramos que este domínio foi imprescindível para a configuração dos resultados, que, ao final das contas, foi bastante óbvio, embora sem precedentes na política constitucional comparada.

Tabela 20
Votações no período 2013-2016

Data	Projeto de Lei	Votação
09/01/2013	Ley Reformatoria a la Codificación de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado	Sim: 94 Não: 0 Abstenção: 5 Branco: 0 Ausente: 25
26/02/2013	Ley de Fijación de Límites Territoriales Internos	Sim: 70 Não: 1 Abstenção: 38 Branco: 1 Ausente: 14
26/02/2013	Ley Reformatoria a la Codificación de la Ley de Inquilinato	Sim: 72 Não: 3 Abstenção: 25 Branco: 2 Ausente: 22
31/05/2013	Ley Reformatoria a la Ley de Creación del Cantón La Concordia y a la Ley de Creación de la Provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas	Sim: 110 Não: 7 Abstenção: 0 Branco: 16 Ausente: 4
06/06/2013	Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial	Sim: 108 Não: 2 Abstenção: 0 Branco: 23 Ausente: 4
13/06/2013	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Minería, a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador y a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno	Sim: 105 Não: 14 Abstenção: 14 Branco: 0 Ausente: 4
14/06/2013	Ley de Comunicación - CONSIDERANDOS, DENOMINACION Y TÍTULO I	Sim: 108 Não: 26

³³⁴ No mesmo sentido, GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas da constitución: dos siglos de constitucionalismo latinoamericano (1810-2010)**. Buenos Aires: Katz Editores, 2014, p. 314.

		Abstenção: 1 Branco: 0 Ausente: 2
14/06/2013	Ley de Comunicación - TITULO II	Sim: 108 Não: 26 Abstenção: 1 Branco: 0 Ausente: 2
2013-06-14	Ley de Comunicación -TITULO III	Sim: 108 Não: 26 Abstenção: 1 Branco: 0 Ausente: 2
2013-06-14	Ley de Comunicación -TITULO IV	Sim: 108 Não: 26 Abstenção: 1 Branco: 0 Ausente: 2
2013-06-14	Ley de Comunicación -TITULO V	Sim: 110 Não: 25 Abstenção: 0 Branco: 0 Ausente: 2
2013-06-14	Ley de Comunicación -TITULO VI	Sim: 110 Não: 25 Abstenção: 0 Branco: 0 Ausente: 2
2013-06-14	Ley de Comunicación -DISPOSICIONES DEROGATORIAS, TRANSITORIAS Y FINALES	Sim: 108 Não: 26 Abstenção: 1 Branco: 0 Ausente: 2
2013-07-04	Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social	Sim: 102 Não: 10 Abstenção: 0 Branco: 17 Ausente: 8
2013-07-30	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública	Sim: 104 Não: 13 Abstenção: 0 Branco: 4 Ausente: 16
2013-07-30	Ley Orgánica de Incentivos para el Sector Productivo	Sim: 103 Não: 1 Abstenção: 0 Branco: 15 Ausente: 18
2013-10-01	Ley para la reparación de las víctimas y la judicialización de graves violaciones de derechos humanos y delitos de lesa humanidad ocurridos en el Ecuador entre el 4 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008	Sim: 92 Não: 6 Abstenção: 17 Branco: 1 Ausente: 21
2013-10-01	Ley Reformatoria a la Ley de Legalización de la Tenencia de Tierras a favor de los moradores y posesionarios de predios que se encuentran dentro de la circunscripción territorial de los cantones Guayaquil, Samborondón y El Triunfo	Sim: 111 Não: 0 Abstenção: 0 Branco: 0 Ausente: 26
2013-10-03	Solicitud del Presidente de la República para la	Sim: 108

	Declaratoria de Interés Nacional de la Explotación Petrolera de los Bloques 31 y 43 dentro del Parque Nacional Yasuní	Não: 25 Abstenção: 0 Branco: 0 Ausente: 4
2013-11-12	Ley de Creación de la Universidad Regional Amazónica, IKIAM	Sim: 102 Não: 0 Abstenção: 0 Branco: 0 Ausente: 35
12/11/2013	Ley de Creación de la Universidad de Investigación de Tecnología Experimental, YACHAY	Sim: 112 Não: 0 Abstenção: 0 Branco: 0 Ausente: 25
19/11/2013	Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	Sim: 87 Não: 0 Abstenção: 0 Branco: 11 Ausente: 39
19/11/2013	Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con los cambios solicitados en los artículos 32 y 60	Sim: 80 Não: 0 Abstenção: 0 Branco: 9 Ausente: 48
26/11/2013	Ley de Creación de la Universidad de las Artes	Sim: 119 Não: 0 Abstenção: 0 Branco: 0 Ausente: 18
26/11/2013	Ley de Creación de la Universidad Nacional de Educación, UNAE	Sim: 114 Não: 0 Abstenção: 0 Branco: 0 Ausente: 23
06/02/2014	Ley para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999 (Urgente en materia económica)	Sim: 102 Não: 1 Abstenção: 3 Branco: 0 Ausente: 31
13/03/2014	Ley Orgánica para el Fortalecimiento y Optimización del Sector Societario y Bursátil	Sim: 100 Não: 1 Abstenção: 25 Branco: 0 Ausente: 11
06/05/2014	Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad	Sim: 90 Não: 5 Abstenção: 15 Branco: 0 Ausente: 27
24/06/2014	Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua	Sim: 103 Não: 21 Abstenção: 6 Branco: 0 Ausente: 7
24/07/2014	Código Orgánico Monetario y Financiero (Urgente en materia económica)	Sim: 91 Não: 22 Abstenção: 3 Branco: 0 Ausente: 21

25/09/2014	Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, para la Administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados	Sim: 87 Não: 26 Abstenção: 1 Branco: 0 Ausente: 23
18/11/2014	Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica	Sim: 88 Não: 23 Abstenção: 3 Branco: 0 Ausente: 23
2014-11-27	Ley Reformatoria a las Leyes Constitutiva del Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias (INIAP) y Especial del Sector Cafetalero.	Sim: 81 Não: 13 Abstenção: 9 Branco: 0 Ausente: 34
2014-12-04	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	Sim: 79 Não: 11 Abstenção: 6 Branco: 0 Ausente: 41
2014-12-17	Ley Orgánica de Telecomunicaciones	Sim: 93 Não: 25 Abstenção: 0 Branco: 0 Ausente: 19
2014-12-22	Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal (Urgente en materia económica)	Sim: 91 Não: 20 Abstenção: 4 Branco: 0 Ausente: 22
2014-12-22	Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas	Sim: 91 Não: 25 Abstenção: 0 Branco: 0 Ausente: 21
2015-01-20	Ley de Reconocimiento Público del Estado en las áreas cultural, científica y deportiva	Sim: 85 Não: 2 Abstenção: 26 Branco: 0 Ausente: 24
2015-03-26	Código Orgánico General de Procesos	Sim: 84 Não: 5 Abstenção: 20 Branco: 0 Ausente: 28
2015-04-14	Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar	Sim: 91 Não: 29 Abstenção: 0 Branco: 0 Ausente: 17
2015-04-21	Ley Reformatoria al Código Civil	Sim: 89 Não: 1 Abstenção: 23 Branco: 2 Ausente: 22
2015-04-28	Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos	Sim: 94 Não: 2 Abstenção: 0 Branco: 28

		Ausente: 13
2015-04-28	Ley Orgánica de Remisión de Intereses, Multas y Recargos Tributarios sobre Impuestos Nacionales (Urgente en materia económica)	Sim: 109 Não: 2 Abstenção: 19 Branco: 0 Ausente: 7
2015-06-30	Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural	Sim: 89 Não: 0 Abstenção: 22 Branco: 0 Ausente: 26
28/07/2015	Ley General de los Servicios Postales	Sim: 88 Não: 7 Abstenção: 18 Branco: 0 Ausente: 24
01/10/2015	Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización	Sim: 92 Não: 16 Abstenção: 13 Branco: 1 Ausente: 15
27/10/2015	Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas, y la Inversión Extranjera	Sim: 96 Não: 24 Abstenção: 1 Branco: 0 Ausente: 16
03/12/2015	Solicitud de Enmienda Constitucional	Sim: 100 Não: 8 Abstenção: 1 Branco: 0 Ausente: 28
10/12/2015	Ley Orgánica del Servicio Nacional de Gestión de la Identidad y Datos Civiles	Sim: 77 Não: 2 Abstenção: 20 Branco: 1 Ausente: 37
07/01/2016	Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales	Sim: 98 Não: 3 Abstenção: 23 Branco: 0 Ausente: 13
11/08/2015	Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal	Sim: 79 Não: 24 Abstenção: 6 Branco: 0 Ausente: 28
11/02/2016	Ley para la presentación de las Declaraciones Patrimoniales Juradas	Sim: 83 Não: 12 Abstenção: 5 Branco: 0 Ausente: 37
17/03/2016	Ley Orgánica para la Optimización de la Jornada Laboral y Seguro de Desempleo (Urgente em	Sim: 85 Não: 32 Abstenção: 0 Branco: 0 Ausente: 20
16/04/2016	Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas (Urgente en materia económica)	Sim: 93 Não: 29 Abstenção: 3

		Branco: 0 Ausente: 12
12/05/2016	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo	Sim: 86 Não: 37 Abstenção: 1 Branco: 0 Ausente: 13
12/05/2016	Ley Orgánica de Solidaria y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el Terremoto de 16 de abril de 2016 (Urgente en materia económica)	Sim: 94 Não: 26 Abstenção: 7 Branco: 0 Ausente: 10
2016-05-19	Ley Reformatoria a la Ley de Creación de la Universidad Estatal Amazónica	Sim: 112 Não: 0 Abstenção: 0 Branco: 0 Ausente: 25
2016-06-09	Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos	Sim: 105 Não: 1 Abstenção: 14 Branco: 0 Ausente: 17
2016-06-16	Ley Orgánica para Evitar la Elusión del Impuesto a la Renta sobre Ingresos provenientes de Herencias, Legados y Donaciones	Sim: 91 Não: 5 Abstenção: 22 Branco: 0 Ausente: 19
2016-06-30	Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD	Sim: 76 Não: 33 Abstenção: 1 Branco: 0 Ausente: 27
2016-08-11	Ley Orgánica que regula a las Compañías que financien Servicios de Atención Integral Prepagada y a las de Seguros que oferten Cobertura de Seguros de Asistencia Médica	Sim: 83 Não: 25 Abstenção: 5 Branco: 0 Ausente: 24
2016-09-02	Ley Orgánica de Incentivos Tributarios para varios Sectores Productivos e Interpretativa del artículo 547 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (Urgente en materia económica)	Sim: 108 Não: 0 Abstenção: 9 Branco: 0 Ausente: 20
2016-11-10	Ley Orgánica de Cultura	Sim: 82 Não: 0 Abstenção: 18 Branco: 0 Ausente: 37
2016-10-13	Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional	Sim: 89 Não: 31 Abstenção: 0 Branco: 0 Ausente: 17
2016-10-11	Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación	Sim: 88 Não: 22 Abstenção: 1 Branco: 0 Ausente: 26
2016-11-24	Ley Reformatoria de la Ley Notarial	Sim: 91 Não: 0

		Abstenção: 4 Branco: 0 Ausente: 42
2016-12-13	Ley Orgánica de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) y Mecanismos para Asegurar la Eficiencia en la Distribución y Uso de Recursos Públicos en el Sistema de Educación Superior	Sim: 78 Não: 16 Abstenção: 6 Branco: 0 Ausente: 37
2016-12-13	Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica del Servicio Público y al Código del Trabajo	Sim: 84 Não: 2 Abstenção: 25 Branco: 0 Ausente: 26
20/12/2016	Código Orgánico del Ambiente	Sim: 75 Não: 8 Abstenção: 33 Branco: 0 Ausente: 21
27/12/2016	Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos (Urgente en materia económica)	Sim: 79 Não: 27 Abstenção: 1 Branco: 0 Ausente: 30

Fonte: Assembleia Nacional. Elaboração do autor.

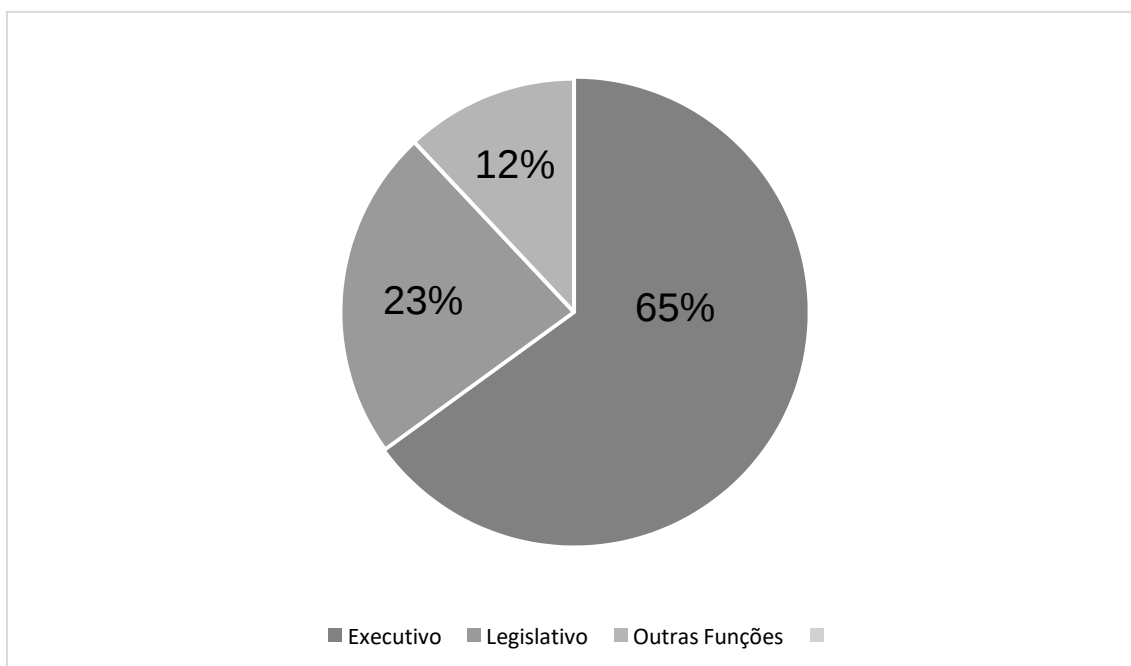
Em primeiro lugar, diferentemente do período anterior, todos os projetos de lei propostos pelo presidente foram aprovados (saindo de 64% para 100%) e o governo, por ter maioria absoluta, não precisou se submeter ao trabalho de negociação com a oposição, ao contrário do que aconteceu na legislatura anterior³³⁵.

Em segundo lugar, conforme mostra o Gráfico 3, nesta legislatura foi aprofundada a inversão iniciada na legislatura anterior acerca da iniciativa das leis, tendo o Executivo apresentado bem mais projetos que o Legislativo, o que se justifica pelo predomínio do partido oficialista. 65% dos projetos provieram do Executivo, enquanto 23% vieram do Legislativo e 12% de outras funções do Estado. E como cinco dos oito projetos da iniciativa da Assembleia Nacional vieram da legislatura anterior (2009-2013), apenas 9% tiveram origem no Legislativo nesta legislatura, número inferior aos apresentados por outras

³³⁵ RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin; BASTIDAS, Cristina; LE QUANG, Mattieu. La dinámica de las fuerzas políticas en la asamblea nacional 2009-2012. *In*: RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin (coord.). **Nuda política**. Democracia, participación y conflictos. Ecuador 2009-2012. Quito: FES-ILDES / FLACSO-ECUADOR, 2013, p. 20.

funções do Estado, o que revela a inferiorização ainda maior do Legislativo no cumprimento de suas funções típicas.

Gráfico 3
Iniciativa Legislativa (2013-2016)



Fonte: Assembleia Nacional. Elaboração do autor.

Por fim, em razão de ter o domínio da Assembleia Nacional, não houve necessidade de convocar nenhum MDD, o que se mostrou incoerente com a plataforma política de Correa, mas plenamente compreensível como estratégia política de um governo que possuía maioria no Congresso.

5 OS EFEITOS DO HIPERPRESIDENCIALISMO NOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA EQUATORIANOS (1978-2011)

Sumário: 4.1. Hipótese de trabalho e metodologia de abordagem; 4.2. Mecanismos de democracia direta: conceito e tipologia; 4.3. As vantagens da democracia direta e o aumento da sua previsão no constitucionalismo equatoriano; 4.4. As críticas à democracia direta e a análise de quais se aplicam ao Equador.

5.1 Hipótese de trabalho e metodologia de abordagem

O objetivo deste capítulo é analisar os efeitos políticos do hiperpresidencialismo na utilização dos mecanismos de democracia direta (MDDs) ocorridos no Equador no período de 1978-2011, com o fim de verificar se eles promoveram a concentração do poder, a sua dispersão ou um pouco de cada uma. Os dados foram colhidos dos 9 eventos de democracia direta ocorridos neste país, onde foram discutidos 52 temas. A hipótese é que a Revolução Cidadã promoveu a “democratização da democracia” de forma parcial, pois embora tenha inserido nos processos políticos públicos uma série de grupos sociais que, até então, estavam ocultos e sem poder decisório, em razão da concentração de poder no Executivo, os grupos não tiveram autonomia para ampliar a agenda política proposta pelo presidente, isto é, embora os grupos tenham sido importantes na aprovação dos temas propostos pelo presidente e os temas tenham sido, em sua maioria, relativos aos “interesses da sociedade civil”³³⁶, não houve um canal institucional que possibilitasse aos grupos a ampliação dos temas que seriam objeto de decisões políticas.

A utilização dos Mecanismos de Democracia Direta está inserida em um debate que alcança níveis globais, sendo também intensamente discutida na América Latina. Embora muitas sejam as pesquisas que demonstrem que a sua utilização é aprovada pela maioria da população, seja na América Latina³³⁷, na Europa³³⁸ ou nos Estados Unidos³³⁹, os MDDs ainda sofrem um

³³⁶ Para a definição de “interesses da sociedade civil”, cf. Seção 4.4.

³³⁷ LATINOBARÓMETRO. **Informe 2009**. ¿La democracia está más madura?, Noviembre, Santiago de Chile, p. 17-18. Disponível em:

conjunto de críticas da literatura especializada, que sustenta que a democracia direta é utilizada somente por governos populistas que manipulam a população com o fim de concretizar interesses alheios às demandas populares.

Considerando que os MDDs podem surgir de diversas fontes (obrigação constitucional; convocados pelos cidadãos; ou pelos órgãos estatais), pesquisar o caso equatoriano foi a estratégia que utilizamos para testar as potencialidades da democracia direta sem desconsiderar as críticas que lhe são dirigidas, já que o Equador é o país latino-americano que mais utilizou os MDDs por iniciativa governamental³⁴⁰ e, em razão disso, se seguirmos a lógica da literatura crítica, ele seria o país mais apto a utilizar a democracia direta para concretizar os interesses do governo, e não do povo. Assim é que, após a análise da dinâmica legislativa (cap. 4), a análise dos MDDs terá por objetivo medir outros efeitos políticos do hiperpresidencialismo na implantação da Revolução Cidadã.

Foi possível depreender da análise dos dados que, ao contrário do que defende a literatura crítica, a partir do governo do presidente Rafael Correa (2007) foram superados pelo menos dois padrões estatísticos encontrados tanto no período anterior ao seu governo quanto na própria América Latina, indicando, a princípio, que o Equador teria aprofundado o seu processo de democratização. A primeira estatística indica que a maioria (2/3) dos MDDs latino-americanos são relativos ao desenho institucional do Estado, e não aos

[https://www.oas.org/en/ser/dia/outreach/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2009\[1\].pdf](https://www.oas.org/en/ser/dia/outreach/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2009[1].pdf). Acesso em: 22 fev. 2017, pp. 17-18.

³³⁸ BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd; KARP, Jeffrey A. Enraged or Engaged? Preferences for Direct Citizen Participation in Affluent Democracies, **Political Research Quarterly**, vol. 60 no. 3, September 2007, pp. 371-390.

³³⁹ BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd. Direct Democracy's Effects on Political Parties. In: BOWLER, Shaun; GLAZER, Amihai (eds.). **Direct democracy's impact on American political institutions**. New York, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2008.

³⁴⁰ Equador e Uruguai são os dois países latino-americanos que mais utilizaram a democracia direta e são também paradigmáticos no subcontinente por outro motivo: enquanto o Uruguai foi o país que mais os utilizou pela iniciativa cidadã, o Equador foi o que mais os utilizou por iniciativa governamental (cf. ALTMAN, David. Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? **Perfiles latinoamericanos** 35, enero-junio, 2010, p. 24), e o fez seguindo o perfil dos países do Sul Global, onde as consultas populares são iniciadas predominantemente pelos governos (cf. MOREL, Laurence. The rise of government-initiated referendums in consolidated democracies. In: MENDELSON, Matthew; PARKIN, Andrew (ed.). **Referendum democracy**. Citizens, elites and deliberation in referendum campaigns. Grã Bretanha: Palgrave, 2001).

“interesses da sociedade civil”³⁴¹; e a segunda indica que o nível de participação popular nestes eventos é de 55,8% na América Latina e 71,7% no Equador (cf. Seção 4.4). No governo Correa, porém, os MDDs passaram a tratar pela primeira vez mais dos “interesses da sociedade civil” do que os do Estado e, talvez por isso, houve um aumento significativo da participação popular, que superou tanto a média latino-americana quanto a média equatoriana no período anterior a 2007.

Por outro lado, amparado por uma constituição hiperpresidencialista e conduzindo uma modernização que fomentou o capitalismo extrativista, o governo Correa gerou, de um lado, o aumento da concentração de poder, e de outro, um processo de modernização que foi concretizado em prejuízo dos direitos da natureza e das economias não-capitalistas, o que pode indicar que o processo de democratização equatoriano privilegiou a ética da igualdade sem a dimensão da ética da diferença³⁴². De fato, a pesquisa percebeu que, embora o Equador tenha invertido algumas estatísticas relativas aos MDDs, eles continuaram sendo convocados somente pelo Executivo e, quando da mobilização popular para a convocação de MDDs, como no caso “Yasuní-ITT”, que abordaremos mais adiante (cap. 6), a estrutura hiperpresidencialista impediu institucionalmente a sua convocação, inviabilizando, deste modo, a “democratização da democracia”.

Duas metodologias foram utilizadas. A primeira foi o *direito constitucional comparado*, que serviu para comparar o modo como os MDDs foram regulados nas constituições equatorianas promulgadas no período da pesquisa. Assim, foi pesquisado (i) o aumento (ou diminuição) dos atores autorizados a propor MDDs, (ii) o aumento (ou diminuição) da quantidade mínima de assinaturas de cidadãos para propor MDDs, (iii) o aumento (ou diminuição) dos temas que passaram a ser objeto de MDDs e (iv) o aumento (ou diminuição) da regulamentação dos dispositivos constitucionais necessários para efetivar os MDDs. Para complementar, utilizamos *cálculos estatísticos* para saber, no

³⁴¹ ALTMAN, David. Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? **Perfiles latinoamericanos** 35, enero-junio, 2010, p. 25.

³⁴² SANTOS, Boaventura de Sousa. A revolução cidadã tem quem a defenda? In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **A difícil democracia**: reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016, p. 99.

Período da pesquisa, (v) a quantidade total de MDDs já realizados no Equador; (vi) a proporção de MDDs em relação a cada categoria de proponente; (vii) a relação entre as propostas de MDDs governamentais e o percentual de aprovação destes MDDs pelos cidadãos; (viii) em que medida o Poder Executivo se apropriou de “demandas” de “interesse da sociedade civil” ou, por outro lado, dela se utilizou para aprovar “demandas” de “interesse do Estado”; e (ix) se os MDDs de “interesse do Estado” modificaram a estrutura estatal em benefício da população (“democratização da democracia”), mantiveram uma estrutura concentradora (hiperpresidencialismo) ou fizeram os dois ao mesmo tempo.

Estruturamos o capítulo da seguinte forma. Primeiramente, conceituamos os MDDs e explicamos os tipos de democracia direta que foram utilizados no Equador; em seguida, fizemos um mapeamento das vantagens e das críticas que a literatura dirige aos MDDs, mostrando que nem todas se aplicam ao Equador, isto é, tanto as vantagens quanto as desvantagens não podem ser generalizáveis.

5.2 Mecanismos de democracia direta: conceito e tipologia

É possível conceituar de várias formas os mecanismos de democracia direta. Muitos conceitos, porém, já trazem uma carga normativa que gera uma confusão entre as instituições políticas e as suas consequências sociais, que podem variar em contextos e momentos diversos. É por isso que a Tese adota uma definição institucional e procedimental dos MDDs, nestes termos: *mecanismos de democracia direta são um conjunto de instituições políticas mediante a qual os cidadãos, através de um sufrágio universal e secreto, escolhem as decisões políticas que julgam ser as mais acertadas para determinado momento histórico, desde que tais decisões não envolvam o processo regular de eleição de autoridades governamentais.*

Na América Latina, os MDDs podem ser decorrentes de obrigação constitucional ou de convocação, podendo estes últimos se originarem “de cima” (governo e parlamento) ou “de baixo” (cidadãos), e são de três tipos: consulta popular (que pode ser mandatória ou facultativa), iniciativa popular

normativa e referendos (que podem revogar uma legislação ou retirar do poder uma autoridade eleita e, nesse último caso, recebem o nome de “referendos revogatórios”).

Porém, como a Tese tem como objeto as consequências políticas do uso dos MDDs ocorridos no Equador e como, ao menos no plano nacional, no período da pesquisa a iniciativa popular só foi utilizada quatro vezes, embora nenhum projeto ainda tenha sido aprovado, e o referendo revocatório nunca ocorreu neste país, é preciso entender mais detidamente a consulta popular *top-down*, que é aquela que é originada dos poderes públicos³⁴³. Na Tese, trabalharemos com o seguinte conceito: *consulta popular é uma consulta formulada aos cidadãos, quer estejam em solo nacional ou estrangeiro, para que estes deliberem sobre assuntos de conteúdo legislativo ou administrativo, sendo possível que os cidadãos sejam convocados tanto com anterioridade quanto posteriormente ao ato legislativo ou administrativo com o fim de aprovar / rejeitar, no primeiro caso, e ratificar / não ratificar, no segundo caso, as matérias que lhes são submetidas.*

As consultas populares podem ser facultativas ou mandatórias. As consultas facultativas não são de convocação obrigatória e podem ser propostas tanto pelo Legislativo quanto pelo Executivo, apesar de, no Equador, a prática demonstrar que só o Executivo costuma utilizar este tipo de MDD. Segundo a literatura, as suas consequências sociais variam consideravelmente se o sistema partidário é estável e institucionalizado, ou não. Em democracias estáveis, eles podem funcionar como: (i) ferramenta de legitimação de políticas de governo que querem evitar o custo político da adoção de medidas conflitivas, isto é, são MDDs que, embora não sejam juridicamente obrigatórios, politicamente o são³⁴⁴; (ii) “válvula de escape” para elites governantes que estão enfrentando a ameaça de um MDD iniciado pelos cidadãos³⁴⁵; e (iii)

³⁴³ O estudo detalhado das diversas espécies normativas relativas à participação popular foi realizada no capítulo 3, para o qual remetemos o examinador.

³⁴⁴ ALTMAN, David. Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? **Perfiles latinoamericanos** 35, enero-junio, 2010; LEDUC, Lawrence. Referendums and elections: How do campaigns differ? In: FARRELL, David M.; SCHMITT-BECK, Rüdiger Schmitt (eds.). *Dopolitical campaigns matter? Campaign effects in elections and referendums*. London: Routledge, 2002.

³⁴⁵ MENEZES, Daiane Boelhauer. **Democracia e Percepção do Regime**: plebiscitos, referendos e iniciativas populares na América Latina. Porto Alegre: FEE, 2016, p. 25.

ferramenta apta a solucionar divisões internas ocorridas na coalizão e/ou no partido governante³⁴⁶.

Porém, em sistemas partidários instáveis eles podem funcionar como: (i) ferramenta apta a violar as competências constitucionais de outras instituições; (ii) ferramenta que aumenta a legitimidade de líderes carismáticos, sendo mais parecido com um “voto de confiança parlamentar” do que com uma consulta propriamente dita, isto é, ocorreria uma disfuncionalidade no instituto, pois o voto seria utilizado para avaliar o governo, e não os assuntos tratados no MDD³⁴⁷; (iii) ferramenta apta a construir consenso entre dois poderes diferentes, se ambos são responsáveis por chamar a consulta³⁴⁸; e (iv) eliminação de *veto players*, isto é, eliminação da participação dos partidos oposicionistas e, inclusive, de outros partidos que compõem a coalizão governamental, já que uma mesma pessoa (o presidente) controla a convocação do MDD e a formulação da proposta a ser votada³⁴⁹.

Já as consultas mandatórias são aquelas em que há obrigação jurídica em fazê-las e estas normalmente estão previstas na constituição. Em sistemas partidários institucionalizados, elas servem tanto para legitimar mudanças constitucionais quanto para criar uma sincronia entre os representantes e o corpo de cidadãos³⁵⁰. Porém, em sistemas partidários instáveis elas costumam ser utilizadas para desafiar presidentes ou reformas, na medida em que tais MDDs não facilitam a aprovação de modificações institucionais, como é

³⁴⁶ MOREL, Laurence. The rise of government-initiated referendums in consolidated democracies. In: MENDELSON, Matthew; PARKIN, Andrew (ed.). **Referendum democracy**. Citizens, elites and deliberation in referendum campaigns. Grã Bretanha: Palgrave, 2001.

³⁴⁷ MENEZES, Daiane Boelhouwer. **Democracia e Percepção do Regime**: plebiscitos, referendos e iniciativas populares na América Latina. Porto Alegre: FEE, 2016, p. 26.

³⁴⁸ ALTMAN, David. Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? **Perfiles latinoamericanos** 35, enero-junio, 2010; MOREL, Laurence. The rise of government-initiated referendums in consolidated democracies. In: MENDELSON, Matthew; PARKIN, Andrew (ed.). **Referendum democracy**. Citizens, elites and deliberation in referendum campaigns. Grã Bretanha: Palgrave, 2001.

³⁴⁹ MENEZES, Daiane Boelhouwer. **Democracia e Percepção do Regime**: plebiscitos, referendos e iniciativas populares na América Latina. Porto Alegre: FEE, 2016, p. 26.

³⁵⁰ SERDULT, Uwe; WELP, Yanina. Direct Democracy Upside Down. **Taiwan Journal of Democracy**, vol. 8, n. 1, July, 2012, pp. 69-92.

exemplo a tentativa de ampla reforma constitucional ocorrida na Venezuela em 2007³⁵¹.

Para contextualizar a prática dos MDDs no Equador, entretanto, é preciso reiterar a advertência realizada na Introdução, segundo a qual o período pesquisado está inserido na chamada “terceira onda de democratização”³⁵², onde vários países saíram de regimes militares, ditaduras unipessoais, governos de partido único, além de outras institucionalidades de viés autoritário ou ditatorial, e aos poucos foram se liberalizando e/ou se democratizando. Esse movimento, que foi mundial e começou com a Revolução dos Cravos (1974), em Portugal, atingiu a América Latina, inclusive o Equador, cujo regime militar permaneceu no poder entre 1972 e 1976. Nesse período, o Equador promulgou três constituições que regularam de forma distinta os MDDs (são as constituições de 1978, 1998 e 2008). Consideramos que tal institucionalidade pode produzir indicadores do nível de democratização gerado durante o período pesquisado, ainda que a análise constitucional da democracia possua algumas limitações³⁵³. Porém, para minorar as suas limitações combinamos, como já mencionado, o seu uso com o emprego de cálculos estatísticos e, assim, pudemos extrair da análise constitucional o que ela tem de melhor, que é a comparação institucional de extensos períodos históricos, como faremos neste capítulo.

5.3 As vantagens da democracia direta e o aumento da sua previsão no constitucionalismo equatoriano

Um dos principais argumentos favoráveis aos MDDs é que a sua utilização confere mais legitimidade às decisões políticas, pois os cidadãos decidem por si mesmos, sem necessitarem da mediação dos políticos profissionais. Isto porque, se, por um lado, a eleição é direta em relação à escolha dos representantes, é indireta em relação à tomada das decisões

³⁵¹ VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. Necesidad y oportunidad en el proyecto venezolano de reforma constitucional (2007). **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, vol. 14, núm. 2, mayo-agosto, 2008, pp. 102-132.

³⁵² HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Editora Ática, 1994.

³⁵³ TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, p. 21.

Políticas, pois na democracia representativa a legitimação dos parlamentares é feita *a priori*, através das eleições, e quase não há possibilidade de controle popular sobre as condutas dos parlamentares e das decisões tomadas por estes no curso do mandato. Nesse sentido, a participação popular devolveria o poder constituinte a quem é o seu legítimo titular, o povo, poder este que lhe teria sido retirado pelas elites dirigentes³⁵⁴ através da lógica da democracia representativa, cujo nível de participação é mínimo e, por isso, o poder de influência popular sobre a representação política é equivalente a de um placebo³⁵⁵. Somado a isso, muitos autores consideram que levar a política às ruas pode gerar um maior envolvimento dos cidadãos com os assuntos públicos³⁵⁶, o que seria um primeiro passo para superar as chamadas “democracias de baixa intensidade”³⁵⁷ e, assim, usar as práticas democráticas como ferramenta educativa³⁵⁸ a fim de tornar os cidadãos mais virtuosos, atentos e até mais livres³⁵⁹.

Mas não é só. Os MDDs podem, em circunstâncias específicas, melhorar a qualidade da própria democracia representativa. Ao investigar o caso uruguaio, que é o país que mais utiliza MDDs na América Latina, David Altman observou que apesar de ser difícil medir a ameaça do seu uso, o receio da convocação de um MDD pode ser um dos fatores que conduziu a democracia uruguaia a ser uma das mais consensuais do subcontinente. Isto

³⁵⁴ Utilizamos o termo *elites* contraposto a *peças comuns* de forma genérica, como o faz: TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, p. 209: “Por *elites*, vamos simplesmente entender redes de pessoas conectadas que exercem controle sobre recursos substanciais, incluindo a força de trabalho de outras pessoas. Sob o título de *peça comum*, vamos designar não mais do que redes conectadas de pessoas – trabalhadores, camponeses, comunidades locais, e assim por diante – que carecem de controle sobre recursos substanciais, incluindo a força de trabalho de outras pessoas”. Para uma história conceitual deste termo, cf. HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Teoria das elites**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

³⁵⁵ DUNN, John. **Western political theory in the face of the future**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979, p. 16.

³⁵⁶ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. **Lua nova** [on line], 1994, n. 33, São Paulo, pp. 10-15.

³⁵⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 73.

³⁵⁸ FREY, Bruno S.; STUTZER, Alois. Happiness prospers in democracy. **Journal of Happiness Studies**1, núm. 1, 2000, pp. 79-102;_____; KUCHER, Marcel; STUTZER, Alois. Outcome, process and power in direct democracy – new econometric results. **Public Choice**107, n. 3-4, 2001, pp. 283.

³⁵⁹ ORTRUP, Mads. A.V. Dicey: the referendum as the people's veto. **History of Political Thought** 20, n. 3, 1999, pp. 531-546.

Porque os representantes, cientes de que governam uma população que utiliza MDDs com frequência, antes preferem ceder espaço e entrar em acordo com adversários políticos do que se submeter à democracia direta, onde o resultado não é previsível e, por isso, não pode ser controlado³⁶⁰. Também é por isso que, como defendem alguns autores, os MDDs forçam os representantes a governarem com mais eficácia³⁶¹.

Porém, mesmo em democracias não consensuais, como são em geral as latino-americanas, os MDDs podem ter consequências benéficas. Em pesquisa envolvendo 10 países latinos entre 1996 e 2011, Menezes³⁶² observou que a convocação de MDDs melhora em até 9% a aprovação presidencial e nos anos em que eles são acompanhados de eleições, este escore pode chegar em até 42%, o que poderia conduzir à ideia de que quanto mais se permite a participação popular, mais legitimidade e apoio possui um governo, embora estas variáveis devam ser combinadas com outras, como por exemplo a percepção popular da situação econômica³⁶³.

No plano teórico, Charles Tilly argumenta que quando o Estado amplia a participação dos cidadãos nos processos políticos públicos, mediante decisões mutuamente vinculantes, esta relação gera a possibilidade de um consenso contingente, isto é, uma efetiva tradução da vontade coletiva do cidadão em ações por parte do Estado³⁶⁴. Nesse sentido, como debatemos no capítulo 3, o destaque é da constituição equatoriana de 2008, que dos seus nove títulos dedicou ao menos um inteiramente à democracia participativa, intitulado “Participação e organização do poder”, e 70 dos seus 444 artigos (17,5%) fazem referência ao tema. Nesta constituição, houve o aumento dos dispositivos constitucionais que possibilitam a participação popular, bem como a flexibilização dos espaços, das pessoas e dos quóruns de votação dos

³⁶⁰ALTMAN, David. Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? **Perfiles latinoamericanos** 35, enero-junio, 2010b, pp. 9-34.

³⁶¹ LUPIA, Arthur; MATSUSAKA, John G. Direct democracy: new approaches to old questions. **Annual Review of Political Science**, vol. 7, 2004, pp. 463.

³⁶² MENEZES, Daiane Boelhouver. **Democracia e Percepção do Regime**: plebiscitos, referendos e iniciativas populares na América Latina. Porto Alegre: FEE, 2016, p. 98.

³⁶³ BASABE-SERRANO, Santiago. Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina. **Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, vol. 157, 2017, pp. 3-22.

³⁶⁴ TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, p. 107.

MDDs. De fato, conforme mostra a Tabela 21, a constituição de 2008 ampliou o número de atores que puderam fazer uso dos MDDs (além do Presidente da República e da Assembleia Nacional (1978), bem como dos GADs [*Gobiernos Autónomos Descentralizados*] e dos cidadãos (1998), acrescentou-se os equatorianos que residem no exterior³⁶⁵), os âmbitos institucionais aos quais os MDDs poderiam ser dirigidos (além da Assembleia Nacional (1998), passou a ser possível a iniciativa popular normativa diante de qualquer órgão com faculdade normativa), as autoridades que podem ser interpeladas (além de deputados e autoridades locais (1998), passou a ser permitido revogar o mandato de todas as autoridades eleitas, incluindo o Presidente da República). Por outro lado, houve diminuição do número de assinaturas necessárias para a propositura de um MDD (na revocatória de mandato, saiu de 30% para todas as autoridades, que não incluía o Presidente, por exemplo (1998), para 15% em relação ao Presidente e 10% para as demais autoridades) e o quórum para sua aprovação (que saiu da necessidade da maioria da totalidade dos votos [maioria absoluta] (1998) para a maioria dos votos válidos [maioria relativa]). Por fim, incluiu novas possibilidades, como a convocação de assembleia constituinte (art. 444) e permissão da propositura de reforma constitucional (art. 103 e 444, 1) pelos cidadãos.

Tabela 21
Comparação entre os MDDs nas constituições equatorianas de 1978, 1998 e 2008

MDDs	CONSTITUIÇÃO (1978)	CONSTITUIÇÃO (1998)	CONSTITUIÇÃO (2008)
Consulta Popular			Acréscita a Assembleia Nacional (art. 444 – convocação

³⁶⁵ Em seu discurso de posse, Correa já adiantava que a questão dos equatorianos que viviam no exterior era uma de suas prioridades: “Un agravante a esta situación consiste en que los millones de migrantes, pese a su esfuerzo de Patria y a sostener en gran parte la economía del país, ni siquiera tienen representación política. Esta situación inadmisible se empezará a corregir desde la próxima Asamblea Nacional Constituyente, donde habrá tres asambleístas por parte de esa Quinta Región del país: los hermanos migrantes. Ya no es posible concebir al país en cuatro regiones: Costa, Sierra, Oriente y Galápagos; ¿qué de esos hermanos y hermanas, 3 millones en el extranjero? Es necesario plantear al país en cinco regiones, la quinta los migrantes. De igual manera se dará a los migrantes representación legislativa permanente, y se creará la Secretaría Nacional del Migrante, con rango de ministerio, para velar eficazmente por el bienestar de nuestros hermanos en el extranjero y de sus familias en la nación”. In: CORREA, Rafael. **Discurso de posesión de Rafael Correa Delgado como presidente constitucional de la República del Ecuador**. Quito, Quito, enero 15 de 2007. Disponível em: <https://www.presidencia.gob.ec/discursos/>. Acesso em: 12 abr. 2016, p. 22.

	Poder ser convocada pelo Presidente (art. 58) e pela Assembleia Nacional, em caso de veto do Presidente (art. 93). Convocatória cidadã da assembleia constituinte: NÃO PERMITE	Pode ser ativada por iniciativa da Presidência (art. 104), pelo GAD (<i>gobiernos autónomos descentralizados</i>) (art. 106) e pelos cidadãos (art. 105) (CF/2008, art. 104). Assinaturas necessárias para consulta de iniciativa cidadã: 8% (nacional) (art. 105) e 20% (local) (art. 106). Convocatória cidadã da assembleia constituinte: NÃO PERMITE	De assembleia constituinte) e os equatorianos residentes no exterior (art. 104). Neste caso, tem que ter um mínimo de 5% de assinaturas. Assinaturas necessárias para consulta de iniciativa cidadã: 5% (nacional) e 10% (local) (art. 104) Convocatória cidadã da assembleia constituinte: 12%. (art. 444)
Iniciativa Popular Normativa	Autoriza, mas submete a sua regulamentação à legislação infraconstitucional (art. 88). Opção de reforma constitucional: NÃO PERMITE.	Os cidadãos podem apresentar projetos de lei ante a Assembleia Nacional (art. 146). Número de assinaturas: 0,25% do eleitorado (art. 146). Opção de reforma constitucional: NÃO PERMITE.	Os cidadãos podem apresentar projetos de lei ante qualquer órgão com faculdade normativa a nível nacional ou local (art. 103). Número de assinaturas: 0,25% do eleitorado (art. 103). Inclui opção de reforma constitucional (8% de assinaturas) (art. 103 e 441, 1)
Revocatória De mandato	Não existe previsão.	Dirigida a autoridades locais (alcaldes y prefectos) e deputados (art. 109). 30% de assinaturas da respectiva circunscrição territorial (art. 110).	Dirigida a todos que possuem mandato eletivo (art. 105). Para o presidente (15%) e para demais autoridades (10%) (art. 105).

Fonte: Elaboração própria.

Outra amostra da democratização foi a regulamentação dos MDDs previstos na constituição de 2008. Em complemento às considerações do capítulo 3, nada menos do que quatro importantes leis foram promulgadas com este fim: o *Código de la Democracia*; a *Ley de Participación Ciudadana y Control Social*; o *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía e Descentralización*; e o *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Comparativamente, observamos que a constituição de 1978 nunca regulamentou nem a revocatória de mandato nem a iniciativa popular normativa, tendo em vista que eram normas de eficácia limitada, enquanto que a de 1998, embora tais normas fossem de eficácia plena, não procurou efetivar esses dispositivos³⁶⁶.

5.4 As críticas à democracia direta e a análise de quais se aplicam ao Equador

Existem ao menos três críticas que são dirigidas aos MDDs: (i) os governos só os utilizariam quando tivessem certeza que ganhariam³⁶⁷; (ii) configuram práticas (neo)populistas e constituem a melhor forma de manipular a população para, com isso, atingir os desideratos políticos governamentais³⁶⁸; (iii) revelam uma disputa entre elites políticas que enfraquece a democracia representativa³⁶⁹.

³⁶⁶ Aqui nos valem da classificação das normas constitucionais de José Afonso da Silva, segundo a qual existem as normas de eficácia plena, que são aquelas normas constitucionais com possuem eficácia imediata desde o surgimento da constituição; eficácia contida, que são as normas que possuem eficácia plena, porém uma legislação posterior pode limitar o seu alcance; e eficácia limitada, que são as normas que dependem de regulamentação posterior para possuírem eficácia. Cf. SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 3. ed., revista atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 1998.

³⁶⁷ LIJPHART, Arend. **Democracies**: patter of majoritarian and consensus government in twenty-one countries. New Haven: Yale University Press, 1984, p. 204.

³⁶⁸ TORRES, Luis Fernando. **Presidencialismo constituyente**. La ruta del autoritarismo en el Ecuador (semblanza de la constitución de Montecristi). Quito: Cevallos, 2009, p. 166.

³⁶⁹ GAMBLE, Barbara S. Putting civil rights to a popular vote. **American Journal of Political Science** 41, n. 1, 1997, pp. 245-269; MAGLEBY, David B. **Direct Legislation**: Voting on Ballot Propositions in the United States. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1984; DAHL, Robert. **Democracy and Its Critics**. New Haven: Yale University Press, 1989; SARTORI, Giovanni. **The Theory of Democracy Revisited**. Nueva Jersey: Chatham House, 1987; HELD, David. **Prospects for Democracy**. Standford: Standford University Press, 1993; HIGLEY, John; MCALLISTER, Ian. Elite division and voter confusion: Australia's republic referendum in 1999. **European Journal of Political Research** 41, n. 6, 2002, pp. 845-861.

Vários estudos empíricos, porém, demonstraram que estas críticas, a despeito de poderem ser verdadeiras em alguns contextos, não podem ser generalizadas. Nesta seção, nosso objetivo será analisar quais se aplicam ao Equador.

Em relação à crítica (i), segundo a qual os governos só utilizariam os MDDs quando tivessem certeza que iriam ganhar, após uma análise estatística simples podemos perceber o equívoco da sua generalização. Seguindo a pesquisa de Altman³⁷⁰, observamos que a média de aprovação dos MDDs de iniciativa governamental (*top-down*) na América Latina até 2009 é de 55,2%; inclusive, o escore de aprovação dos MDDs que vêm da iniciativa popular (*citizen-initiated*) é bem parecido (56,2%). A crítica fica inviabilizada porque, se os governos ganham os MDDs em pouco mais da metade das vezes, o seu uso pode ser uma decisão política arriscada, e não, como defende parte da literatura, uma estratégia totalmente eficiente.

No Equador, porém, o número de MDDs aprovados já é bem superior que a média do subcontinente, chegando ao escore de 69,7%, o que, em relação a este país, torna a crítica acima mencionada mais relevante, não podendo ser desconsiderada. Mais relevante ainda ao saber que, em primeiro lugar, no governo Correa todos os MDDs foram aprovados, e, em segundo lugar, a análise da dinâmica legislativa do período demonstrou um completo domínio do partido oficialista (cf. cap. 4).

Em relação às críticas (ii) e (iii), segundo as quais os MDDs são formas de manipular a população para atingir os interesses governamentais, sendo, portanto, uma disputa entre elites políticas que só defendem os seus próprios privilégios, esta tese também não pode ser generalizada. Em primeiro lugar, os MDDs podem funcionar como “votos de segunda ordem”, isto é, quando os cidadãos não se preocupam com o tema em si do MDD e suas decisões estão direcionadas ao próprio governo (como se fosse uma segunda rodada das eleições), sendo contrárias ou favoráveis a eles. Por exemplo, diante de uma crise econômica em que os cidadãos considerem que o governo é culpado, eles votariam contra o MDD governamental independentemente do conteúdo

³⁷⁰ ALTMAN, David. Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? **Perfiles latinoamericanos** 35, enero-junio, 2010.

proposto na democracia direta³⁷¹. Nesse sentido, vários estudos identificaram que é possível que os eleitores, em algumas ocasiões, votem com competência (*voter competence*) e, assim, nem sempre se deixem manipular pela publicidade governamental³⁷².

No caso específico do Equador, a crítica (ii) nem sempre se aplica, principalmente no governo Correa. Porém, para entender o nosso argumento é preciso ter conhecimento da distinção entre os MDDs cujos temas são do “interesse do Estado” e aqueles que são do “interesse da sociedade civil”. Para tanto, elaboramos uma tipologia binária. Essa tipologia foi necessária na medida em que a literatura específica menciona apenas que existem MDDs relativos ao desenho institucional e, por outro lado, os relativos aos outros temas³⁷³, porém não há um desenvolvimento suficiente desta contraposição para analisar a relevância da crítica número (ii), seja para refutá-la ou confirmá-la. Por estas razões, esta Tese partiu do pressuposto analítico de que temas de “interesse do Estado” são os relativos ao desenho institucional, como já é consagrado pela literatura, e temas de “interesse da sociedade civil” são aqueles que não se referem à dinâmica da Administração Pública e, por via reversa, atingem diretamente a dinâmica da sociedade civil. A consequência é que os temas de “interesse do Estado” (desenho institucional) só *indiretamente*

³⁷¹ Em relação à situação econômica, embora saibamos que a percepção da economia, na América Latina, interfere no poder presidencial (cf. BASABE-SERRANO, Santiago. Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina. **Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, vol. 157, 2017, pp. 3-22.), não há estudos consistentes sobre a sua interferência nos MDDs latino-americanos (cf. ALTMAN, David. Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?, Política y gobierno, vol. XII, n. 2, 2005, p. 221).

³⁷² Na Europa, cf. FRANKLIN, Mark; EIJK, Cees van der; MARSH, Michael. Referendum outcomes and trust in government: public support for europe in the wake of Maastricht. **West European Politics** 18, n. 3, 1995, pp. 101-117; SVENSSON, Palle. Five danish referendums on the European community and European Union: a critical assessment of the Franklin Tesis. **European Journal of Political Research** 41, n. 6, 2002, pp. 733-750; HOBOLT, Sara B.. Taking cues on Europe? Voter competence and party endorsements in referendums on european integration. **European Journal of Political Research** 46, n. 2, 2007, pp. 151-182. E na Califórnia, cf. LER, Shaun; DONOVAN, Todd. **Demanding choices: opinion, voting, and Direct Democracy**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1998, p. 169.

³⁷³ Embora a literatura faça a distinção entre “polity” e “policy”, consideramos que o termo amplo políticas públicas não abrangeriam temas de MDDs ainda mais abrangentes, como o direito à dupla cidadania ou a possibilidade de escolha do regime de seguridade social. Para mais informações desta distinção, cf. BARROS, Ana Tereza Duarte Lima de. Desenho constitucional e populismo: o uso presidencial do referendo segundo o novo constitucionalismo latino-americano. In: **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, v. 3, n. 2, jul./dez. 2017, p. 25-47.

atingem a população, na medida em que se referem à estrutura do Estado e, portanto, interessariam aos cidadãos apenas na medida em que eles são atingidos pelas ações de Estado. Para exemplificarmos com os próprios MDDs equatorianos (cf. Tabela 22), são temas de “interesse do Estado” aqueles relativos ao “poder presidencial de dissolver o parlamento” (1994); à “nomeação das autoridades judiciais pelo Supremo Tribunal” (1997); e à “reorganização temporária do Conselho da Magistratura” (2011). Por outro lado, são temas de “interesse da sociedade civil” os relativos ao “direito à dupla cidadania” (1994); ao “direito de escolher o regime de seguridade social” (1995); e à “proibição de jogos de azar com fim de lucro” (2011).

Tabela 22
Eventos de democracia direta ocorridos no Equador no período 1978-2011
separados pelo interesse envolvido

INTERESSE DO ESTADO				
TEMA	ANO	RESULTADO	PARTICIPAÇÃO	CONTEÚDO
01	1978	Aprovado (43%)	86.74%	Referêndum de aprovação da constituição
02	1986	Reprovado (69,49%)	73.56%	Direito de candidatos independentes serem eleitos como deputados
03	1994	Aprovado (65.03%)	Não há dados	Direitos eleitorais passivos para os membros sem partido
04	1994	Aprovado (59.07%)	Não há dados	Emenda Constitucional realizada pelo Parlamento no prazo de 100 dias
05	1994	Aprovado (54.03%)	Não há dados	Opção A: Dividindo o orçamento ao longo de linhas distritais
06	1994	Aprovado (52.77%)	Não há dados	Irrestrita reeleição para todas os cargos eletivos
07	1994	Aprovado (55.73%)	Não há dados	Eleições parlamentares no primeiro turno das eleições
09	1994	Reprovado (83.40%).	Não há dados	Administração do orçamento do Estado pelo parlamento
10	1994	Reprovado (55.73%).	Não há dados	Eleições parlamentares no segundo turno das eleições
11	1994	Reprovado (54.03%).	Não há dados	Opção B: Dividindo o orçamento ao longo de fontes fiscais
12	1995	Reprovado (62.45%).	58.61%	Poder presidencial de dissolver o parlamento
13	1995	Reprovado (60.05%).	58.61%	Mandatos de quatro anos para as autoridades locais
14	1995	Reprovado (59.82%).	58.61%	Reforma Judicial
15	1995	Reprovado (60.23%).	58.61%	Estabelecimento de um Tribunal Constitucional
16	1995	Reprovado (55.47%).	58.61%	A descentralização relativamente aos assuntos sociais e ambientais

17	1995	Reprovado (56.83%).	58.61%	Forma da eleição do Presidente e Vice-Presidente do Congresso Nacional
18	1995	Reprovado (56.43%).	58.61%	Prazo para a incorporação constitucional da vontade popular
19	1995	Reprovado (56.06%).	58.61%	Garantias legais para os funcionários públicos
21	1995	Reprovado (55.06%).	58.61%	Distribuição equitativa de recursos entre as províncias
23	1997	Aprovado (60.25%)	59.20%	Revogação do mandato de agentes públicos que, embora eleitos, violem a lei
24	1997	Aprovado (66.88%)	59.20%	Implementação pelo Parlamento das reformas aprovadas pela vontade popular no prazo de 60 dias
25	1997	Aprovado (60.73%)	59.20%	Modernização do Judiciário
26	1997	Aprovado (55.97%)	59.20%	Nomeação das autoridades judiciais pelo Supremo Tribunal
27	1997	Aprovado (75.76%)	59.20%	Exoneração do presidente Abdala Bucaram
28	1997	Aprovado (64.58%)	59.20%	Escolha de Fabián Alarcón Rivera para ser presidente durante o período transitório até 10 de agosto
29	1997	Aprovado (64.58%)	59.20%	Chamada de uma assembleia constituinte
30	1997	Aprovado (59.85%)	59.20%	Eleição da Assembleia Constituinte - Opção A: Eleição direta por voto popular
31	1997	Aprovado (69.87%)	59.20%	Limites de despesas para campanhas eleitorais
32	1997	Aprovado (51.65%)	59.20%	Método de votação - Opção A: voto em lista com a possibilidade de modificação
33	1997	Aprovado (61.30%)	59.20%	Eleições parlamentares - Opção A: no primeiro turno das eleições presidenciais
34	1997	Aprovado (68.45%)	59.20%	Cancelamento de partidos que não alcançaram o percentual de 5% em duas eleições consecutivas
35	1997	Aprovado (58.67%)	59.20%	O Tribunal Superior Eleitoral ser composto pelos representantes dos partidos mais influentes
36	1997	Aprovado (50.75%)	59.20%	Eleição dos administradores de empresas do governo por uma maioria de 2/3 do Congresso Nacional
37	1997	Reprovado (59.85%).	59.20%	Eleição da Assembleia Constituinte - Opção B: eleição mista
38	1997	Reprovado (51.65%).	59.20%	Método de votação - Opção B: voto em lista sem a possibilidade de modificação
39	1997	Reprovado (61.30%).	59.20%	As eleições parlamentares - Opção B: no segundo turno das

				eleições presidenciais
43	2007	Aprovado (86.80%)	71.31%	Plebiscito sobre a nomeação de uma assembleia constituinte
44	2008	Aprovado (69.46%)	75.72%	Aprovação da constituição
48	2011	Aprovado (52.02%)	77.38%	Reorganização temporária do Conselho da Magistratura
49	2011	Aprovado (52.66%)	77.38%	Procedimento eleitoral do novo Conselho da Magistratura
INTERESSE DA SOCIEDADE CIVIL				
TEMA	ANO	RESULTADO	PARTICIPAÇÃO	CONTEÚDO
08	1994	Aprovado (72.83%)	Não há dados	Direito à dupla cidadania
20	1995	Reprovado (60.32%).	58.61%	Direito de escolher o regime de seguridade social
22	1995	Reprovado (60.31%).	58.61%	Proibição de paralisar os serviços públicos
40	2006	Aprovado (91.59%)	74.24%	Plano Nacional de Educação
41	2006	Aprovado (89.60%)	74.24%	Melhoria das condições de saúde
42	2006	Aprovado (88.63%)	74.24%	Reversão da receita do petróleo para programas de bem-estar da comunidade e de melhoria do emprego
45	2011	Aprovado (56.49%)	75.72%	Suspensão do prazo da prisão preventiva
46	2011	Aprovado (54.17%)	75.72%	Especificações das medidas alternativas à prisão
47	2011	Aprovado (52.98%)	75.72%	Proibição da participação de bancos e empresas de mídia fora da sua área de negócios
50	2011	Aprovado (53.43%)	75.72%	Tipificação criminal da proibição do enriquecimento ilícito privado
51	2011	Aprovado (52.34%)	75.72%	Proibição de jogos de azar com fim de lucro
52	2011	Aprovado (51.68%)	75.72%	Regulação das atividades e da responsabilidade dos meios de comunicação
53	2011	Aprovado (55.03%)	75.72%	Tipificação do delito de descumprimento das obrigações trabalhistas pelo empregador

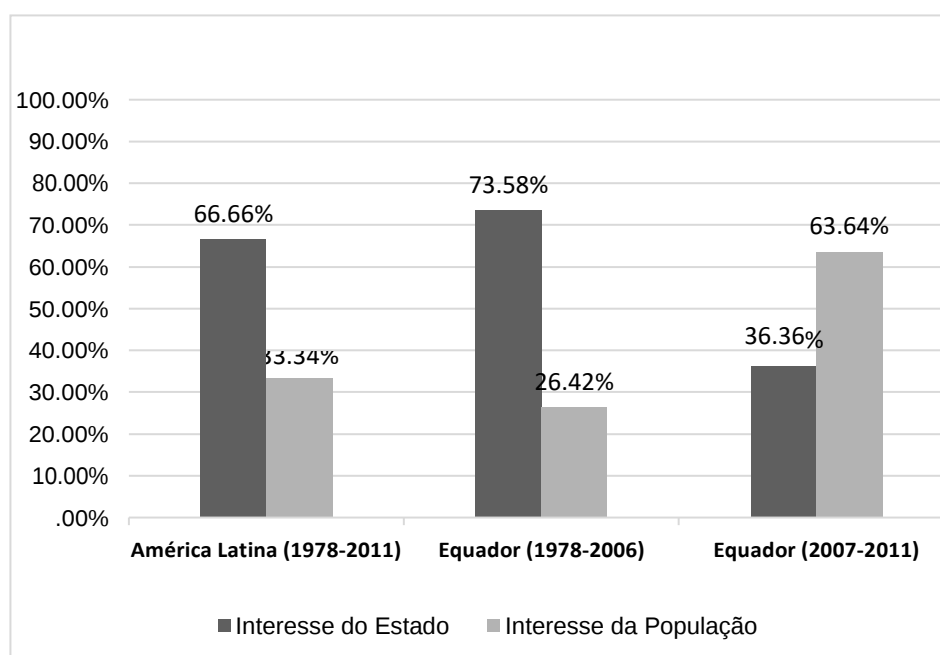
Fonte: C2D. Elaboração própria.

Segundo Altman, quase 2/3 dos conteúdos dos MDDs realizados na América Latina entram na categoria “interesse do Estado” (desenho institucional)³⁷⁴ e no Equador este escore é ainda mais elevado (73,5%). Mas esse dado deve ser contrabalanceado com os dados dos MDDs realizados no período do governo Correa. Embora todos os MDDs propostos no seu governo

³⁷⁴ ALTMAN, David. Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? **Perfiles latinoamericanos** 35, enero-junio, 2010, p. 25.

tenham sido aprovados, o Gráfico 4 mostra que há uma inversão considerável no conteúdo das demandas, pois apenas 36,3% pertenceram à categoria “interesse do Estado” e 63,6% das demandas entraram na categoria “interesse da sociedade civil”, o que, em tese, refutaria a crítica (ii) vista acima, embora os dados da pesquisa apontem que a refutação não é completa.

Gráfico 4
Interesse envolvido nos MDDs equatorianos



Fonte: C2D. Elaboração própria

Isto porque, conforme é possível depreender da Tabela 23, a maioria dos MDDs de “interesse da sociedade civil” envolveu problemas de direito penal, que se por um lado é o ramo do direito que trata mais especificamente da liberdade dos indivíduos, por outro é um dos instrumentos institucionais mais eficazes para a implantação do controle social³⁷⁵, estabelecido prioritariamente pelas instituições coercitivas do Estado. Foram de direito penal os temas 45 (suspensão do prazo da prisão preventiva), 46 (especificações das medidas alternativas à prisão), 50 (tipificação da proibição do enriquecimento ilícito privado), 51 (Proibição de jogos de azar com fim de lucro) e 53

³⁷⁵ Cf. PRANDO, Camila Cardoso de Mello. **O saber dos juristas e o controle penal: o debate doutrinário na Revista de Direito Penal (1933-1940) e a construção da legitimidade pela defesa social.** Rio de Janeiro: Revan, 2013; WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos.** Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001 / Revan, 2003.

(Tipificação do delito de descumprimento das obrigações trabalhistas pelo empregador).

De todos os temas citados, apenas o 46, que trata das especificações das medidas alternativas à prisão, diz respeito à proteção das garantias individuais, pois impõe que a prisão preventiva não será a regra e que o juiz deve observar as medidas alternativas à prisão previstas na legislação infraconstitucional. O que observamos, porém, foi que em geral os MDDs trataram mais do fortalecimento da ordem social do que das garantias individuais, o que é coerente com o perfil institucional do *Novo Constitucionalismo Latino-Americano*, movimento que se mostrou mais preocupado com o “retorno” do Estado à administração da vida social do que com projetos liberalizantes (cf. cap. 3).

De fato, enquanto o tema 50 fortaleceu o controle social em relação ao enriquecimento ilícito privado ao puni-lo como delito autônomo, o tema 51 permitiu ao Estado, contrariando o princípio da intervenção mínima e tutelando a vida privada do cidadão, intervir na atividade econômica ao proibir os jogos de azar com fim de lucro. Do mesmo modo, o tema 45 se preocupou mais com a ordem social quando propôs a suspensão do prazo da prisão preventiva quando, por qualquer meio, o investigado se evadisse do distrito da culpa, bem como retardasse, evitasse ou impedisse o seu julgamento com a prática de atos cujo fim fosse provocar a caducidade do prazo da prisão cautelar.

Ainda em matéria da intervenção do Estado na atividade econômica, talvez as mais polêmicas medidas do governo Correa tenham sido as propostas dos temas 47 e 52, que dizem respeito à regulação da mídia. No tema 47 foi proposta a proibição da participação de empresas de mídia fora da sua área de negócios, o que impossibilitaria que seus diretores e principais acionistas pudessem, direta ou indiretamente, ser acionistas ou participantes em empresas alheias à atividade comunicacional. Já no tema 52 foi proposta a criação de um Conselho de Regulação que disciplinasse a difusão dos conteúdos na televisão, rádio e publicações na imprensa escrita que contivessem mensagens de violência, sexo explícito ou fossem discriminatórias, bem como que estabelecesse critérios de responsabilidade dos comunicadores ou das emissoras.

O objetivo destas propostas governamentais era realizar uma diferenciação entre liberdade de imprensa e liberdade de empresa, que os constitucionalistas liberais costumam identificá-las como sendo ambas propagações da liberdade. Os críticos desta visão liberal, que ampararam a proposta do governo, defendem que se a liberdade de empresa é associada à faculdade que as pessoas possuem de empreender uma atividade comercial, esta atividade seria incompatível com as liberdades de expressão e de imprensa, pois não seria possível que a transmissão das notícias fosse definida pelas regras de mercado, vale dizer, pela visão e interesse de reduzidos grupos privilegiados que dispõem dos recursos para adquirir e manter meios de comunicação de massa, ao mesmo tempo que também possuem fortes capitais político e cultural³⁷⁶.

Tabela 23
Mecanismos de Democracia Direta de interesse da sociedade civil

Tema	45
Data	07 de maio de 2011
Tipo	Plebiscito presidencial
Iniciativa	Presidente da República
Tema	Suspensão do prazo da prisão preventiva
Conteúdo	¿Está usted de acuerdo en enmendar el numeral 9 del artículo 77 de la Constitución de la República, incorporando un inciso que impida la caducidad de la prisión preventiva cuando esta ha sido provocada por la persona procesada y que permita sancionar las trabas irrazonables en la administración de justicia por parte de juezas, jueces, fiscales, peritos o servidores de órganos auxiliares de la función judicial, como se establece en el anexo 1? SI () NO () Anexo 1.- Incorpórese a continuación del primer inciso al numeral 9 del artículo 77, uno que dirá: "La orden de prisión preventiva se mantendrá vigente y se suspenderá ipso jure el decurso del plazo de la prisión preventiva si por cualquier medio, la persona procesada ha evadido, retardado, evitado o impedido su juzgamiento mediante actos orientados a provocar su caducidad. Si la dilación ocurriera durante el proceso o produjera la caducidad, sea esta por acciones u omisiones de juezas, jueces, fiscales, defensor público, peritos o servidores de órganos auxiliares, se considerará que estos han ocurrido en falta gravísima y deberán ser sancionados de conformidad con la ley.
Resultado	Sim (56.49%) / Não (43.51%).

³⁷⁶ Para uma noção de capital político, cf. BOURDIEU, Pierre. Capital político: representação política. Elementos para uma teoria do campo político. In: __. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998, pp. 163-207; e para uma noção de capital cultural, cf. __. Capital cultural: os três estados do capital cultural. In: __. **Escritos de educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, pp. 79-88.

Tema	46
Data	07 de maio de 2011
Tipo	Plebiscito presidencial
Iniciativa	Presidente da República
Tema	Especificações das medidas alternativas à prisão
Conteúdo	¿Está usted de acuerdo que las medidas sustitutivas a la privación de la libertad se apliquen bajo las condiciones y requisitos establecidos en la ley, ENMENDANDO LA CONSTITUCIÓN DE ACUERDO AL ANEXO 2? SI () NO () Anexo 2.- El artículo 77 numeral 1 dirá: "La privación de la libertad no será la regla general y se aplicará para garantizar la comparecencia del imputado o acusado al proceso, el derecho de la víctima del delito a una justicia pronta, oportuna y sin dilaciones, y para asegurar el cumplimiento de la pena; procederá por orden escrita de jueza o juez competente, en los casos, por el tiempo y con las formalidades establecidas en la ley. Se exceptúan los delitos flagrantes, en cuyo caso no podrá mantenerse a la persona detenida sin formula de juicio por más de veinticuatro horas. Las medidas no privativas de libertad se aplicarán de conformidad con los casos, plazos, condiciones y requisitos establecidos en la ley." El artículo 77 numeral 11 dirá: "La jueza o juez aplicará las medidas cautelares alternativas a la privación de libertad contempladas en la ley. Las sanciones alternativas se aplicarán de acuerdo con los casos, plazos, condiciones y requisitos establecidos en la ley."
Resultado	Sim (54.17%) / Não (45.83%).
Tema	47
Data	07 de maio de 2011
Iniciativa	Presidente da República
Tema	Proibição da participação de bancos e empresas de mídia fora da sua área de negócios
Conteúdo	¿Está usted de acuerdo con prohibir que las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas de comunicación privadas, de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, sean dueños o tengan participación accionaria fuera del ámbito financiero o comunicacional, respectivamente, ENMENDANDO LA CONSTITUCIÓN COMO LO ESTABLECE EL ANEXO 3? SI () NO () Anexo 3.- En el primer inciso del artículo 312 de la Constitución dirá: "Las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas privadas de comunicación de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, no podrán ser titulares, directa ni indirectamente, de acciones y participaciones, en empresas ajenas a la actividad financiera o comunicacional, según el caso. Los respectivos organismos de control serán los encargados de regular esta disposición, de conformidad con el marco constitucional y normativo vigente." En el primer inciso de la DISPOSICIÓN TRANSITORIA VIGÉSIMO NOVENA, dirá: "Las acciones y participaciones que posean las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas de comunicación privadas de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, en empresas distintas al sector en que participan, se enajenarán en el plazo de un año contado a partir de la aprobación de esta reforma en referendo."
Resultado	Sim (52.98%) / Não (47.02%).
Tema	50
Data	07 de maio de 2011
Tipo	Plebiscito presidencial

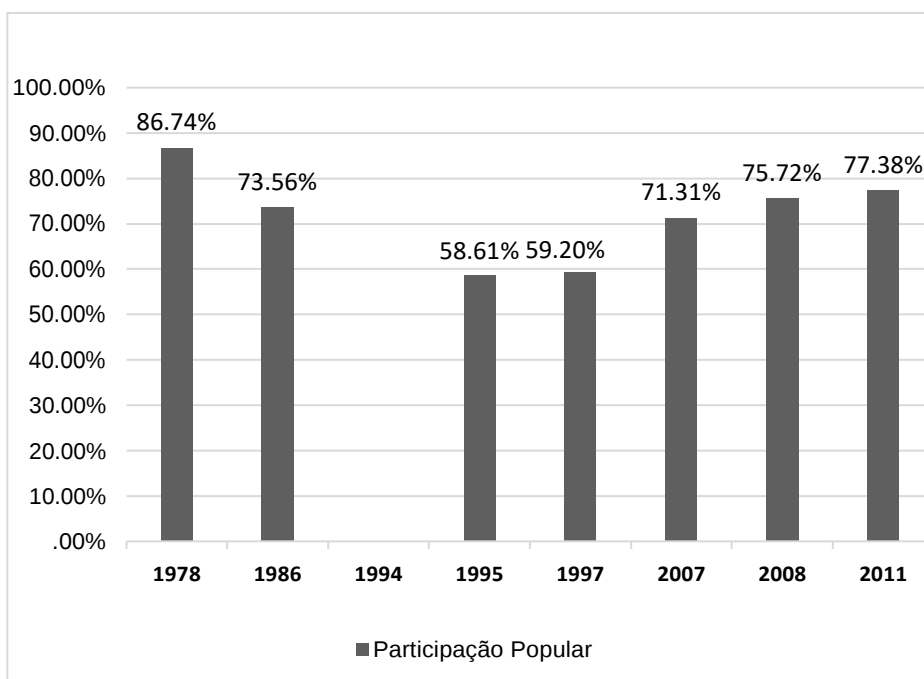
Iniciativa	Presidente da República
Tema	Tipificação criminal da proibição do enriquecimento ilícito privado
Conteúdo	¿Está usted de acuerdo que la Asamblea Nacional, sin dilaciones, dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a partir de la publicación de los resultados del plebiscito, tipifique en el Código Penal, como un delito autónomo, el enriquecimiento privado no justificado?
Resultado	Sim (53.43%) / Não (46.57%).
Tema	51
Data	07 de maio de 2011
Tipo	Plebiscito presidencial
Iniciativa	Presidente da República
Tema	Proibição de jogos de azar com fim de lucro
Conteúdo	¿Está usted de acuerdo que en el país se prohíban los negocios dedicados a juegos de azar, tales como casinos y salas de juego?
Resultado	Sim (52.34%) / Não (47.66%).
Tema	52
Data	07 de maio de 2011
Tipo	Plebiscito presidencial
Iniciativa	Presidente da República
Tema	Regulação das atividades e da responsabilidade dos meios de comunicação
Conteúdo	¿Está usted de acuerdo que la Asamblea Nacional, sin dilaciones, dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, expida una Ley de Comunicación que cree un Consejo de Regulación que regule la difusión de contenidos en la televisión, radio y publicaciones de prensa escrita que contengan mensajes de violencia, explícitamente sexuales o discriminatorios, y que establezca criterios de responsabilidad ulterior de los comunicadores o los medios emisores?
Resultado	Sim (51.68%) / Não (48.32%).
Tema	53
Data	07 de maio de 2011
Tipo	Plebiscito presidencial
Iniciativa	Presidente da República
Tema	Tipificação do delito de descumprimento das obrigações trabalhistas pelo empregador
Conteúdo	¿Está usted de acuerdo que la Asamblea Nacional, sin dilaciones, dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a partir de la publicación de los resultados del plebiscito, tipifique como infracción penal la no afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de los trabajadores en relación de dependencia?
Resultado	Sim (55.03%) / Não (44.97%).

Fonte: C2D. Elaboração do autor.

Porém, a despeito da esfera individual ter sido restringida nos MDDs de “interesse da sociedade civil”, o percentual de participação popular nas votações aumentou significativamente, saindo de escores de 58,6% (1995) e de 59,2% (1997) para, a partir do governo Correa, escores de 75,7% (2008) e 77,3% (2011). Inclusive, esses números são superiores à própria média latino-americana (55,8%), deixando o Equador em uma posição de destaque na América Latina no que atina à participação popular (sexta maior de vinte países – cf. Gráfico 5). Assim, é possível que, ao contrário do que sustenta a crítica

(iii), os MDDs não gerem, mas sejam o resultado da crise da democracia representativa³⁷⁷, embora tal constatação necessite de pesquisas mais sofisticadas³⁷⁸.

Gráfico 5
Participação popular nos MDDs equatorianos (1978-2011)

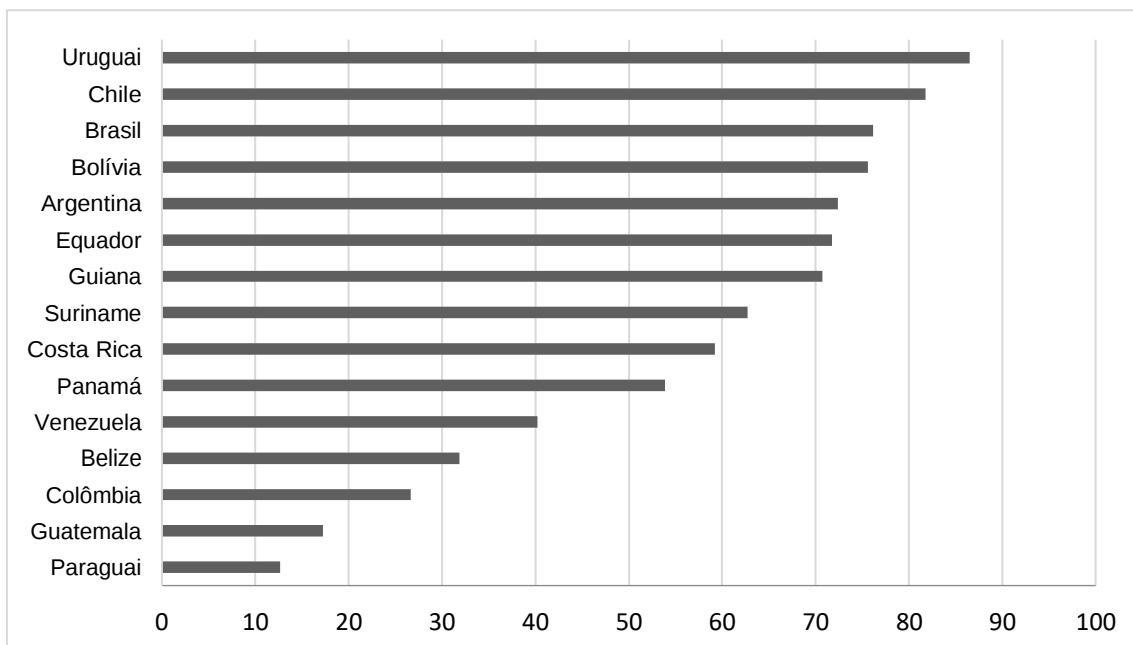


Fonte: C2D. Elaboração própria

³⁷⁷ Nesse sentido, cf. ALTMAN, David. **Direct democracy worldwide**. Cambridge:Cambridge University Press, 2010.

³⁷⁸ Como já mencionamos, em razão desta pesquisa possuir caráter institucionalista, como ocorre, em geral, com a maioria das pesquisas jurídicas *stricto sensu*, ela possui limites claros no que atina a uma série de temas que aqui são pesquisados. Assim, para a determinação de todos os outros fatores, além dos normativos, que poderiam caracterizar a prática política dos MDDs necessitar-se-ia de pesquisas interdisciplinares, notadamente de sociólogos e antropólogos, que, como era de se esperar, fogem ao objeto desta Tese e à formação acadêmica deste pesquisador.

Gráfico 6
Média da participação popular nos MDDs latino-americanos separada por países (1978-2011)³⁷⁹



Fonte: C2D. Elaboração própria.

Pois bem. Embora este capítulo não tenha pretendido analisar todas as críticas dos autores que são contrários à democracia direta, foi possível demonstrar que nem todas as críticas são corretas. A análise estatística que realizamos demonstrou que não é verdadeiro que os governos só utilizam os MDDs quando têm a certeza que irão ganhar, pois na América Latina eles só ganham em pouco mais da metade dos eventos, score que no Equador é um pouco superior; demonstrou também que os MDDs nem sempre são relativos à disputas entre elites políticas, pois no governo de Rafael Correa 63,6% dos MDDs possuíam temas de “interesse da sociedade civil”, o que pode ter contribuído para o aumento da participação popular nestes eventos.

³⁷⁹ Foram excluídos os países que não convocaram MDDs ou os que convocaram em um momento extemporâneo ao período de pesquisa deste trabalho.

6 OS EFEITOS DO HIPERPRESIDENCIALISMO EM UMA DEMANDA SOCIAL CONCRETA: REFLEXÕES SOBRE O CASO YASUNÍ-ITT

Coerente com o aumento do controle social sobre a sociedade civil, o processo de democratização promovido pela Revolução Cidadã apresentou um aumento do controle da agenda política pelo Presidente, tanto em relação à representação política (cap. 4) quanto em relação às instituições políticas (cap. 5).

O que pudemos aprender com o percurso seguido até aqui foi que a estrutura hiperpresidencialista sempre se mostrou mais forte do que os mecanismos de participação popular³⁸⁰. No governo Correa, o maior destaque nesse sentido foram os conflitos em torno das questões ambientais. Quando, ainda na assembleia constituinte, tentou-se inserir na constituição uma norma explícita que exigia o consentimento prévio das populações indígenas para o uso de recursos naturais³⁸¹, como a água e os minérios, os partidários de Correa defendiam que não havia necessidade desta norma, o que se refletiu, posteriormente, em uma prática política onde o consentimento estaria satisfeito com a mera comunicação às populações afetadas³⁸². É evidente que isto

³⁸⁰ Seguimos aqui as constatações obtidas pelo estudo comparado do direito constitucional latino-americano de: GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución**: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz Editores, 2014.

³⁸¹ A Convenção n. 169, da Organização Internacional do Trabalho, que dispõe sobre os povos indígenas e tribais, estabelece que todas as vezes que forem previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetar diretamente os povos tradicionais, os governos deverão consultar os povos interessados por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas (art. 6, 1, a). Cf. COVENÇÃO 169 da OIT. Dispõe sobre povos indígenas e tribais. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao_169_OIT.pdf. Acesso em: 29 mai. 2018.

³⁸² GALLEGOS, Ramírez F. Desencuentros, convergencias, polarización (y viceversa). El gobierno ecuatoriano y los movimientos sociales. **Nueva Sociedad**, n. 227, mayo-junio, 2010, p. 95. Em entrevista informal para a Tese, Alberto Acosta, que desempenhou a função de presidente da Assembleia Constituinte, apresentou um exemplo desta influência de Correa ao informar que, a despeito da “Mesa 5” da Assembleia Constituinte, chamada de “Recursos Naturales y Biodiversidad”, se dedicar aos temas ambientais e ecológicos, os chamados “direitos da natureza” foram consagrados apenas na Mesa 2 (“Organización, Participación social y Ciudadana y Sistemas de representación política”). Isto porque, embora a Mesa 5 tivesse como presidente a indígena Mónica Patricia Chuji, o vice-presidente era Rolando Panchana que, segundo o entrevistado, era ligado a empresas exploradoras da natureza e

constitui uma enorme contradição, pois enquanto a constituição de 2008 reconhece os “direitos da natureza” e propugna a “*Sumak Kawsay*” (o “*Buen Vivir*” da cosmovisão dos povos Kichwa³⁸³), o governo Correa impulsionou o desenvolvimento de mega empreendimentos mineiros que afetaram fontes de água, ecossistemas e a vida de povos camponeses e indígenas tradicionais³⁸⁴, possibilitando o desenvolvimento de um capitalismo extrativista que entrou em contradição com a sua defesa do “socialismo no século XXI”³⁸⁵.

O conflito mais significativo deste período foi o relativo à “Iniciativa Yasuní-ITT”, onde foi possível verificar como a proteção específica dos direitos da natureza, demanda que surgiu no seio da sociedade civil e que conseguiu obter *status* constitucional, pôde ser instrumentalizada pelo governo Correa para projetar moralmente a Revolução Cidadã no plano internacional ao mesmo tempo em que, quando não houve mais interesse na sua consecução³⁸⁶, estas normas constitucionais, que ou impediam a violação dos direitos da natureza ou, quando permitidas, exigiam consulta prévia das comunidades indígenas, puderam ser prontamente desconsideradas, em mais um episódio em que a estrutura hiperpresidencialista preponderou sobre a “democratização da democracia”.

Yasuní-ITT é uma denominação que provém dos nomes das perfurações de petróleo nas zonas Ishpingo, Tambocha e Tiputini, que estão situadas no

multo próximo do presidente Rafael Correa. Isto fez com que eles não pudessem aprofundar os temas do direito da natureza nessa mesa, mas sim na mesa 2, que tratava dos direitos.

³⁸³ Cf. LE QUANG, Matthieu; VERCOUTÈRE, Tamia. **Ecosocialismo y buen vivir**. Diálogo entre dos alternativas al capitalismo. Quito: Editorial IAEN, 2015.

³⁸⁴ WAHREN, Juan; SCHVARTS, Agustina. Disputas territoriales en el Valle del Intag en Ecuador: de la resistencia social contra la mega-minería a la creación de alternativas al desarrollo. **Revista Nero**, ano 18, n. 28, Edição Especial, 2015, pp. 149-164.

³⁸⁵ Logo no início do seu governo Correa explicava ao mundo que a Revolução Cidadã era um exemplo do que estava ocorrendo em muitos países da América Latina naquele momento, que seguiam o chamado “socialismo do século XXI”: “[...] Vamos a hablar del Socialismo del Siglo XXI, que es la ideología que guía al nuevo gobierno ecuatoriano, como a muchos nuevos gobiernos en la región”. CORREA, Rafael. **Intervención Conferencia Magistral sobre el Socialismo del Siglo XXI**. Teherán, diciembre de 2008. Disponível em: <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/11/2008.12.SD-Conferencia-socialismo-siglo-XXI-Teher%C3%A1n.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2017, p. 5.

³⁸⁶ Parte da literatura sustenta que a Iniciativa nunca foi defendida a sério pelo governo, pois ele sempre teve em mente uma espécie de “Plano B”, que era a exploração dos poços de petróleo. Por outro lado, a defesa da proposta dava legitimidade interna ao presidente, principalmente nos momentos em que o governo era criticado pelos movimentos ecológicos e de direitos humanos. Nestas ocasiões o governo utilizava a Iniciativa para mostrar como levava a sério a questão dos povos isolados. Cf. ESPINOSA, Cristina. **The riddle of leaving the oil in the soil** - Ecuador's Yasuní-ITT Project from a discourse perspective. *Forest Policy and Economics*, 36, 2013, pp. 27-36.

Parque Nacional Yasuní. Em 1999, o então presidente Jamil Mahuad estabeleceu, por meio de decreto, que o Parque Nacional Yasuní se tornaria uma *Zona Intangible de Conservación*. Esse decreto foi justificado pela importância cultural e ecológica da região, pois além de possuir uma das maiores biodiversidades do planeta³⁸⁷ é o espaço onde vivem diversos povos indígenas em isolamento voluntário (*Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario* – PIAV, na sigla em espanhol). Porém, como na interpretação dos ambientalistas essa proteção jurídica era precária, uma vez que poderia ser legalmente modificada ou mesmo anulada por outro decreto ou por uma lei³⁸⁸, já que esta é uma área de interesse do *lobby* petroleiro, continuou-se a pleitear novos instrumentos institucionais para protegê-la. A mais importante delas é a que ficou conhecida como “Iniciativa Yasuní-ITT”, doravante Iniciativa, que possuía como objetivo não explorar indefinitivamente o petróleo desta área.

Alberto Acosta assinala que esta proposta não possui dono, pois nasceu das lutas de resistência de todos os afetados, direta ou indiretamente, pela deterioração das condições ambientais, culturais e socioeconômicas da população amazônica ocasionada pela atividade petroleira na região³⁸⁹. Ele aponta que, a despeito da origem difusa do pleito, se fosse para estabelecer um marco ele estaria em junho de 2005, quando foi lançado um documento intitulado “*Un llamado ecológico para la conservación del clima y los derechos*” e depois o livro “*Asalto al paraíso: empresas petroleras en áreas protegidas*”³⁹⁰.

Como na sociedade equatoriana havia a narrativa de que a extração do petróleo e o aumento da dívida externa do país eram resultado da adoção do modelo neoliberal, quando Correa inicia a corrida presidencial propondo um novo modelo de desenvolvimento, denominado por ele de “pós-neoliberal”³⁹¹, o então presidenciável passou a receber apoio de uma ampla aliança que

³⁸⁷ BASS, Margot S.; FINER, Matt et. al. Global Conservation Significance of Ecuador's Yasuní National Park. **PLOS ONE**, vol. 5, Issue 1, January, 2010.

³⁸⁸ MELO, M.; FIGUEROA, I.; WRAY, N. **Consultoria para el estudio de los aspectos jurídico constitucionales de la propuesta ITT**. United Nations Development Programme, 2009.

³⁸⁹ ACOSTA, Alberto. **La Maldición de la Abundancia**. Quito: ABYA-YALA, 2009, p. 239.

³⁹⁰ ACOSTA, Alberto. **La Maldición de la Abundancia**. Quito: ABYA-YALA, 2009, p. 188.

³⁹¹ DAVIDOV, Veronica. Saving Nature or Performing Sovereignty? Ecuador's Initiative to 'Keep Oil in the Ground'. **Antropology Today**, 28, 2012, pp.12-15.

envolvía movimientos indígenas, camponeses e organizações ambientalistas³⁹², que, inclusive, defendiam a moratória da extração de petróleo na região de Yasuní. Este tema, que foi amplamente debatido durante o período eleitoral, foi incorporado à campanha de Correa³⁹³, que sustentava que dever-se-ia revisar os contratos de concessão de petróleo e aumentar a participação do Estado neste setor³⁹⁴.

Assim, apesar da “Iniciativa Yasuní-ITT” ter surgido no seio da sociedade civil, envolvendo um conjunto multifacetado de atores, como associações ecologistas, organizações indígenas e movimentos sociais, ela adquire contornos institucionais quando parte dos seus membros ascenderam ao poder após a eleição de Rafael Correa³⁹⁵.

De fato, em 13 de dezembro de 2006, Esperanza Martínez, fundadora da *Acción Ecológica*, havia apresentado um memorando a Alberto Acosta, o então futuro ministro de Energia e Minas (MEM), sobre o caso³⁹⁶. Logo após sua indicação para o Ministério, Acosta foi pressionado pelos mesmos movimentos sociais para levar adiante a proposta e, em janeiro de 2007, o MEM fez a proposição formal, o que chamou muito mais atenção para a Iniciativa, já que havia sido apresentada pelo próprio setor governamental responsável pela área energética. Porém, apenas em 5 de junho de 2007 foi que a proposta foi confirmada por Correa, a partir da publicação do Decreto n. 882³⁹⁷. Com a autorização de Correa, representantes do governo passaram a

³⁹² ARSEL, Murat; ANGEL, Natalia Avila. “Stating” Nature’s Role in Ecuadorian Development: Civil Society and the Yasuní-ITT Initiative. **Journal of Developing Societies**, v. 28, n. 2, 2012, p.203-227.

³⁹³ ARSEL, Murat; ANGEL, Natalia Avila. “Stating” Nature’s Role in Ecuadorian Development: Civil Society and the Yasuní-ITT Initiative. **Journal of Developing Societies**, v. 28, n. 2, 2012, p. 203-227; ESPINOSA, Cristina. The Riddle of Leaving the Oil in the Soil - Ecuador’s Yasuní-ITT Project from a Discourse Perspective. **Forest Policy and Economics**, 36, 2013, pp. 27-36.

³⁹⁴ ACOSTA, Alberto; GUDYNAS, Eduardo; MARTÍNEZ, Esperanza; VOGEL, Josepn. Dejar el crudo en tierra o la búsqueda del paraíso perdido. Elementos para una propuesta política y económica para la Iniciativa de no explotación del crudo del ITT. **Polis**, 8, 2009, pp. 429-452.

³⁹⁵ ARSEL, Murat; ANGEL, Natalia Avila. “Stating” Nature’s Role in Ecuadorian Development: Civil Society and the Yasuní-ITT Initiative. **Journal of Developing Societies**, v. 28, n. 2, 2012, p. 203-227; ESPINOSA, Cristina. The Riddle of Leaving the Oil in the Soil - Ecuador’s Yasuní-ITT Project from a Discourse Perspective. **Forest Policy and Economics**, 36, 2013, pp. 27-36; MILANEZ, Bruno; SANTOS, Rodrigo Sales Pereira dos. A iniciativa Yasuní-ITT: uma análise a partir do modelo de fluxos múltiplos. **Rev. Sociol. Polit. [on line]**, 2016, vol 24, n. 59, pp. 39-65.

³⁹⁶ LE QUANG, Matthieu. **Dejar el petróleo bajo tierra**. La iniciativa Yasuní-ITT. Quito: Editorial IAEN, 2013, p. 13.

³⁹⁷ ECUADOR. **Decreto Ejecutivo No. 882**, publicado en Registro Oficial 269 de 9 de febrero de 2008 Crea la Unidad de Coordinación de la Iniciativa Yasuní ITT.

divulgar a Iniciativa no plano internacional, como o Encontro das Nações Unidas sobre o Clima, em Nova York (2007), a Conferência das Partes (COP 13), em Bali (2007), e diferentes encontros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP)³⁹⁸.

O documento da Iniciativa propunha não explorar definitivamente o equivalente a 20% do petróleo do Equador (846 milhões de barris de petróleo), que correspondia ao que estava no subsolo do Parque Nacional Yasuní. O objetivo, como já adiantado, era preservar a grande biodiversidade existente no local, bem como o fato dos campos estarem em territórios ocupados por comunidades indígenas em isolamento voluntário. Como compensação pela não emissão de gases de efeito estufa, além de proteger a biodiversidade e as populações indígenas, a Iniciativa solicitava da comunidade internacional uma contribuição financeira de 3,5 bilhões de dólares em um prazo de 13 anos, o que equivaleria à metade do que o país poderia arrecadar com a exploração do petróleo. Esse pagamento se daria em duas fases: a primeira consistiria em reunir 100 milhões de dólares até o final de dezembro de 2011 e a segunda consistiria em completar os 3,6 bilhões de dólares em 2023, ou seja, 13 anos depois da assinatura do acordo entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o governo equatoriano. Poderiam realizar contribuições os governos de países amigos e organismos internacionais multilaterais, organizações da sociedade civil, empresas com responsabilidade social e ambiental, além de cidadãos de todo o planeta³⁹⁹. O capital acumulado se destinaria à redução dos gases de efeito estufa, à conservação da

³⁹⁸ ACOSTA, Alberto; GUDYNAS, Eduardo; MARTÍNEZ, Esperanza; VOGEL, Josepn. Dejar el crudo en tierra o la búsqueda del paraíso perdido. Elementos para una propuesta política y económica para la Iniciativa de no explotación del crudo del ITT. **Polis**, 8, 2009, pp. 429-452; FINER, Matt; VIJAY, Varsha; PONCE, Fernando; JENKINS, Clinton; Kahn, Ted. Ecuador's Yasuní Biosphere Reserve: A Brief Modern History and Conservation Challenges. **Environmental Research Letters**, 4(3), 2009; ESPINOSA, Cristina. The Riddle of Leaving the Oil in the Soil - Ecuador's Yasuní-ITT Project from a Discourse Perspective. **Forest Policy and Economics**, 36, 2013, pp. 27-36.

³⁹⁹ LARREA, Carlos. Yasuní-ITT. Una iniciativa para cambiar la historia. Disponível em: http://www.otca.info/portal/admin/_upload/paises/pdf/yasuni.pdf. Acesso em: 01. Dez. 2017, pp. 3-4.

biodiversidade e das comunidades indígenas, ao reflorestamento e à melhora da qualidade de vida das zonas atingidas pela Iniciativa⁴⁰⁰.

A formalização da Iniciativa ocorreu com a assinatura do *Fideicomiso para la Transición Energética* entre o governo equatoriano e o PNUD, que deveria ser integrado por três representantes do governo equatoriano, dois representantes dos principais contribuintes e um representante da sociedade civil equatoriana⁴⁰¹. Ela representava uma mudança política nas negociações internacionais sobre o clima: ao invés de diminuir a emissão de gases de efeito estufa, tratar-se-ia de evitá-la⁴⁰², o que, ao final, representou um grande problema, pois entendeu-se, em primeiro lugar, que a proposta do Equador não se enquadrava como *Mecanismo de Desenvolvimento Limpo*, já que se baseava no cálculo de emissões líquidas *evitadas*, quando, na verdade, a regra do Protocolo de Quioto era o pagamento por emissões líquidas *realizadas*⁴⁰³.

Em segundo lugar, a tentativa de integrar a Iniciativa a acordos com os maiores poluidores recebeu críticas dos movimentos sociais, que acusavam o Equador de querer se juntar aos países com as maiores taxas de poluição do planeta. Por essa razão, a lógica foi modificada e se propôs a emissão de *Certificados de Garantía Yasuní* (CGY): um instrumento que não estaria vinculado ao Protocolo de Quioto e que, ademais, poderia ser negociado junto ao Sistema de Negociação de Emissões da União Europeia (*EU Emissions Trading System*).

Em terceiro lugar, a própria modificação das regras e estratégias durante os processos de negociação fez com que a sua operacionalização demorasse ainda mais, o que, somado a modificações econômicas no contexto

⁴⁰⁰ LARREA, Carlos. Yasuní-ITT. Una iniciativa para cambiar la historia. Disponível em: <http://www.otca.info/portal/admin/upload/paises/pdf/yasuni.pdf>. Acesso em: 01. Dez. 2017, p. 42.

⁴⁰¹ LE QUANG, Matthieu. **Dejar el petróleo bajo tierra**. La iniciativa Yasuní-ITT. Quito: Editorial IAEN, 2013, p. 30.

⁴⁰² LE QUANG, Matthieu. **Dejar el petróleo bajo tierra**. La iniciativa Yasuní-ITT. Quito: Editorial IAEN, 2013, p. 11.

⁴⁰³ Cf. MONCAYO, Martha Ganchozo. **Yasuní - ITT Initiative: A Different Conservation Proposal**. Comparative Analysis with the Clean Development Mechanism under the Kyoto Protocol. Tese de Doutorado. Santiago de Chile: Universidad de Chile/Universität Heidelberg, 2011.

internacional, como a crise financeira de 2008, dificultou ainda mais a aceitação da Iniciativa⁴⁰⁴.

Por fim, a própria desconfiança internacional de que o governo do Equador levaria a cabo a proposta também impediu a atração de contribuintes. E não sem razão: durante esse período Correa ameaçou em algumas ocasiões iniciar a exploração do petróleo caso a proposta não recebesse os recursos esperados⁴⁰⁵, além de ter dado mostras de que estava preparando um “Plano B”, como quando assinou memorandos com quatro empresas transnacionais para a exploração do campo⁴⁰⁶, bem como, em outubro de 2007, ao conceder à Petrobrás licença ambiental para explorar o bloco 31, vizinho aos campos ITT⁴⁰⁷. O que sugere, como apontou Roque Sevilla, diretor da comissão técnica do Projeto Yasuní-ITT, que apesar de o governo perceber uma oportunidade política com a defesa da Iniciativa, não havia o real interesse em seu sucesso⁴⁰⁸.

Assim, o que os movimentos sociais equatorianos já denunciavam ocorreu: em 15 de agosto de 2013 a Iniciativa foi encerrada. Embora os doadores tenham prometido contribuições na escala de 117 milhões de dólares, que estava longe do objetivo final, até 2011 apenas 3,5 milhões haviam sido depositados⁴⁰⁹. Porém, Correa esperou até 2013 para tomar a decisão final em um pronunciamento oficial, onde criticou a “hipocrisia” dos

⁴⁰⁴ ACOSTA, Alberto. La maldición de la abundancia. Quito: Comité Ecuménico de Proyectos CEP/Ediciones Abya-Yala, 2009; FINER, Matt; VIJAY, Varsha; PONCE, Fernando; JENKINS, Clinton; Kahn, Ted. Ecuador's Yasuní Biosphere Reserve: A Brief Modern History and Conservation Challenges. **Environmental Research Letters**, 4(3), 2009.

⁴⁰⁵ ACOSTA, Alberto. 2014. La difícil construcción de la utopía. Disponível em: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=180285&titular=la-dif%EDcil-construcci%F3n-de-la-utop%EDa>. Acesso em: 4 jul. 2016; FINER, Matt; VIJAY, Varsha; PONCE, Fernando; JENKINS, Clinton; Kahn, Ted. Ecuador's Yasuní Biosphere Reserve: A Brief Modern History and Conservation Challenges. **Environmental Research Letters**, 4(3), 2009.

⁴⁰⁶ Acosta, Alberto. La maldición de la abundancia. Quito: Comité Ecuménico de Proyectos CEP/Ediciones Abya-Yala, 2009.

⁴⁰⁷ FINER, Matt; VIJAY, Varsha; PONCE, Fernando; JENKINS, Clinton; Kahn, Ted. Ecuador's Yasuní Biosphere Reserve: A Brief Modern History and Conservation Challenges. **Environmental Research Letters**, 4(3), 2009; ESPINOSA, Cristina. The Riddle of Leaving the Oil in the Soil - Ecuador's Yasuní-ITT Project from a Discourse Perspective. **Forest Policy and Economics**, 36, 2013, pp. 27-36.

⁴⁰⁸ ERAZO, Paúl Mena. ¿Por qué fracasó el proyecto ambiental de Yasuní en Ecuador? Disponível em: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/08/130816_ecuador_yasuni_causas_fracaso_lps.shtm. Acesso em: 01 dez. 2017.

⁴⁰⁹ LE QUANG, Matthieu. **Dejar el petróleo bajo tierra**. La iniciativa Yasuní-ITT. Quito: Editorial IAEN, 2013, p. 117.

países desenvolvidos ao alegar que entre eles não prevalecia a “lógica da justiça, mas do poder”, já que “os países contaminadores também são os mais ricos e fortes, e se os bens ambientais, gerados por outros, são de livre acesso, por que pagariam por algo?”⁴¹⁰

E assim, com base no art. 407 da Constituição, Correa publicou o Decreto n. 74, de 15 de agosto de 2013, que solicitava à Assembleia Nacional a declaração de “interesse nacional” e, por conseguinte, autorização para a exploração de petróleo na Reserva Nacional Yasuní em área não superior 0,001%, cabendo recordar, como vimos no cap. 4, que o partido de Correa a esta época possuía a maioria absoluta no Legislativo. A consequência foi que, sem maiores dificuldades, em 3 de outubro deste ano, com 108 votos a favor e 25 contra, depois de 9 horas de debate, o pleno da Assembleia Nacional declarou de interesse nacional a extração petroleira dos blocos 31 e 43 da Reserva Nacional Yasuní.

Por todo o exposto, a “questão” “Iniciativa Yasuní-ITT” é um exemplo que pode confirmar a hipótese de trabalho da Tese, que sustenta que a população só serviu a Correa no momento de aprovar as políticas de interesse do governo, não havendo um canal institucional nem para ampliar a agenda política nem para discutir temas que surgiram na própria sociedade civil, e não no Estado, embora tenham sido encampados por ele. E nesses momentos em que ocorreram conflitos entre a estrutura hiperpresidencialista (parte orgânica) e a “democratização da democracia” (parte dogmática), foi a primeira que prevaleceu.

No caso em comento, embora a constituição estabeleça uma ampla proteção aos direitos da natureza, inclusive com a previsão de consulta prévia às populações indígenas no caso de interferência em seus territórios ancestrais e consulta popular em casos de grande repercussão, deixa na mão dos poderes constituídos (Presidente e Legislativo) a possibilidade de desconsiderar toda a ideologia constitucional, fazendo com que a exceção (violação dos direitos da natureza) possua mais facilidades para ser implantada

⁴¹⁰ CORREA, Rafael. **Anuncio a la nación**. Iniciativa Yasuní-ITT. Discurso proferido em 15 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/08/2013-08-15-AnuncioYasuni.pdf>. Acesso em 01 dez. 2017, p. 4.

do que a regra (preservação dos direitos da natureza). A consequência é que é possível que a constituição tenha pleno vigor sem que a prática constitucional corresponda aos seus ditames.

De fato, embora existam normativas gerais que protegem os direitos da natureza e os povos originários⁴¹¹ e outras que estabelecem que, no caso excepcional de violação do meio ambiente, a comunidade deve ser consultada⁴¹², todas estas disposições podem ser desconsideradas por decisão dos poderes constituídos, sendo facultativa a convocação da consulta popular:

Art. 407. Proíbe-se a atividade extrativa de recursos não renováveis nas áreas protegidas e em zonas declaradas como intangíveis, incluída a exploração florestal. Excepcionalmente ditos recursos poderão ser explorados, após petição fundamentada da Presidência da República e prévia declaração de interesse nacional por parte da Assembleia Nacional, que, ao se estimar conveniente, poderá convocar a consulta popular⁴¹³.

A consequência é que uma demanda que nasceu na sociedade civil e, mediante um longo processo, foi apropriada por uma campanha presidencial e depois se tornou política de governo pôde ser encerrada infringindo a ideologia constitucional e diversas normativas internacionais, como a Convenção n. 169, da OIT, sem que o povo equatoriano fosse consultado. Assim, embora essa questão tenha mobilizado o Equador desde os debates das eleições de 2007 e tenha projetado tanto o Equador quanto a Revolução Cidadã no plano internacional, os poderes constituídos não consideraram “conveniente” (para usar o termo do constituinte) a convocação da consulta popular.

⁴¹¹ Art. 71. La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos; Art. 57. Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva; Art. 407. Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. [...].

⁴¹² Art. 398. Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente [...] Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley.

⁴¹³ No original: “Art. 407. Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular”.

Todavia, os setores organizados da sociedade civil, com destaque para o coletivo *Yasunidos*, não se resignaram com a decisão presidencial e se mobilizaram para alterá-la mediante a convocação cidadã de uma consulta popular, mesmo que nunca tenha havido no Equador, no plano nacional, qualquer convocação de MDD por parte da cidadania. Segundo o art. 104 da constituição do Equador, os cidadãos podem convocar a consulta popular desde que contem com assinaturas equivalentes a 5% do eleitorado nacional (~600.000 eleitores), devendo, para tanto, ter autorização prévia da Corte Constitucional⁴¹⁴. Assim foi que, em 25 de agosto de 2013, os *Yasunidos* protocolaram uma petição na Corte Constitucional (CC) e no Conselho Nacional Eleitoral (CNE), que possuía a seguinte pergunta: “*¿Está usted de acuerdo en que el gobierno ecuatoriano mantenga el crudo del ITT, conocido como bloque 43, indefinidamente bajo el subsuelo?*”.

A pergunta foi aprovada pela Corte e, em seguida, começou a correr o prazo de 180 dias para reunir as quase 600.000 assinaturas necessárias para a convocação do pleito. E embora o grupo tenha, em 12 de abril de 2014, protocolado um documento reunindo 757.923 assinaturas, apenas 359.761 foram validadas pelo Conselho Nacional Eleitoral. Em um primeiro momento, 9.200 assinaturas foram descartadas por vícios formais, sob o argumento de que as folhas estavam machadas ou mutiladas. Depois, iniciou-se a verificação da identidade das pessoas que haviam dado sua assinatura. Para tanto, foi utilizado um extenso banco de dados e, ao final, segundo o CNE, outras irregularidades foram encontradas, resultando na invalidação de milhares de outras assinaturas⁴¹⁵.

Todo o processo de verificação de assinaturas foi muito turbulento, tendo os *Yasunidos* e outros grupos acusado tanto a Corte Constitucional quanto o Conselho Nacional Eleitoral de serem controlados pelo partido oficialista e, notadamente, por Correa, de modo que o resultado já estaria

⁴¹⁴ Constituição do Equador: Art. 104. La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. Cuando la consulta sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral. [...] En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.

⁴¹⁵ CONSTANTE, Soraya. **Los ambientalistas ecuatorianos pierden la primera batalla para salvar el Yasuní**. Disponível em: https://elpais.com/sociedad/2014/05/07/actualidad/1399419773_277623.html. Acesso em: 05 dez. 2012.

determinado antes mesmo da apuração das assinaturas. Inclusive, os *Yasunidos*, valendo-se da técnica da “ocupação do espaço público”, tentaram impedir que os documentos que continham as assinaturas fossem transferidos para o quartel onde seriam submetidos a um processo de verificação, tendo o protesto, posteriormente, sido dissipado pela polícia. O objetivo era chamar atenção ao pleito de que uma equipe internacional realizasse o processo de verificação, e não funcionários das instituições equatorianas.

Embora a Tese não tenha condições de verificar a idoneidade destas acusações – que são reiteradas na sociedade equatoriana, como foi possível perceber quando este pesquisador morou no Equador para realizar a pesquisa de campo, e não só referente à Corte Constitucional e ao Conselho Nacional Eleitoral, mas também e principalmente ao Conselho de Participação Cidadã e Controle Social –, o que é possível afirmar é a maior dificuldade do exercício dos direitos de participação política em relação ao exercício dos poderes constituídos, com destaque para o poder presidencial, que não ocasionalmente busca suprimir os primeiros como forma de se auto preservar.

Prova disso é que em 2018 a demanda dos *Yasunidos* foi aprovada com 67,31%, constando da pergunta 7 do referendo convocado pelo presidente Lenín Moreno, qual seja, “*¿Está usted de acuerdo en incrementar la zona intangible en al menos 50.000 hectáreas y reducir el área de explotación petrolera autorizada por la Asamblea Nacional en el Parque Nacional Yasuní de 1.030 hectáreas a 300 hectáreas?*”. Embora o ano de 2018 não faça parte do período temporal abordado pela Tese, o que é possível observar do estudo de caso relativo à questão Yasuní-ITT, somado ao referendo de 2018, é a maior facilidade que os presidentes têm de aprovar ou rejeitar demandas da sociedade civil em relação à própria cidadania. No final das contas, a demanda dos *Yasunidos* só conseguiu ser convocada porque um presidente (Lenín Moreno) simpatizou com ela, enquanto o outro (Rafael Correa) não.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a redemocratização equatoriana, a sua história constitucional registrou um aumento considerável da integração dos cidadãos nos processos políticos públicos, resultando em progressos importantes nas disposições constitucionais sobre a participação popular (cap. 3). Somado a isso, durante a implantação da Revolução Cidadã, o presidente Rafael Correa, que foi eleito a partir de uma plataforma política crítica da democracia representativa e das elites dirigentes, convocou MDDs que se afastaram do perfil da democracia direta encontrado na América Latina e no próprio Equador, no período anterior ao seu governo, e o fez ao dotar os MDDs mais de temas de “interesse da sociedade civil” do que referentes ao desenho institucional do Estado, o que pode ser uma das razões do aumento da participação popular nas votações e o nível de aprovação dos mesmos (cap. 5).

O problema é que se, por um lado, as constituições equatorianas seguiram a tendência latino-americana de aumentar o rol dos direitos fundamentais (parte dogmática), tornando-os ainda mais propícios à participação popular, por outro mantiveram a organização dos poderes (parte orgânica) bastante centralizadora, ao instituir um sistema “desequilibrado” de freios e contrapesos, com um Executivo muito mais forte do que os outros poderes, fenômeno denominado pela literatura de “hiperpresidencialismo” (cap. 2)

Como vimos anteriormente, a constituição de 2008 apresenta um aumento das funções do Executivo concomitantemente à diminuição das competências do próprio Legislativo (cap. 3), o que possibilitou que ele bloqueasse, dentre outras coisas, as leis que tratavam exclusivamente da organização dos outros poderes, o que deturpou ainda mais o já desequilibrado sistema de freios e contrapesos equatoriano (cap. 4). Ademais, este acúmulo de prerrogativas do Executivo possibilitou a Correa, além de se sobrepor ao Legislativo, bloquear a implementação de uma série de medidas participativas dispostas na constituição, como são exemplos o veto presidencial em relação à possibilidade dos cidadãos elegerem as autoridades judiciais locais ou a demora em efetivar a paridade entre homens e mulheres no Conselho da

Judicatura, bem como o mecanismo da “*silla vacía*”, o que possibilitou o bloqueio das demandas sociais por uma sociabilidade pós-extrativista, em especial a relativa à não exploração da área Yasuní-ITT (cap. 5).

Como criticam alguns autores, no período de Correa a democratização só ocorreu na medida em que os cidadãos aceitavam a mediação presidencial, o que possibilitou o paradoxo de uma “Revolução Cidadã” sem cidadãos ou, ao menos, com cidadãos submissos. Como sugere Boaventura de Souza Santos:

Primeiro, há que democratizar a própria democracia, combinando democracia representativa com verdadeira democracia participativa. A democracia que é construída apenas a partir de cima corre sempre o risco de se transformar em autoritarismo em relação aos de baixo. Por mais que custe a Correa, ele terá de sentir suficiente confiança em si para, em vez de criminalizar o dissenso (sempre fácil para quem detém o poder), dialogar com os movimentos e as organizações sociais e com os jovens yasunidos, mesmo que os considere “ecologistas infantis”. Os jovens são aliados naturais da Revolução Cidadã e da reforma do ensino superior e da política científica, se esta for levada a cabo com sensatez. Alienar os jovens parece suicídio político⁴¹⁶.

O próprio fato de que nenhum dos MDDs equatorianos tenham sido propostos pelos cidadãos é um indício forte dos problemas desta democratização realizada a partir de cima (*top-down*), apesar de poderem existir outras causas, ligadas inclusive ao capital social do povo equatoriano, bem como à colonização dos outros poderes pelo Executivo, como sugerimos anteriormente (cap. 3).

Inclusive, existe uma situação que não pode ser desconsiderada: no Equador, os MDDs estão longe de constituírem uma ferramenta de ação política que se coloca no centro das estratégias dos movimentos sociais para influenciar a política das instituições democráticas, seja sob a égide da constituição anterior⁴¹⁷ seja sob a atual⁴¹⁸. Pelo contrário, o conflito político⁴¹⁹ e

⁴¹⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. A revolução cidadã tem a quem a defenda? In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **A difícil democracia**: reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 102. No mesmo sentido, cf. DE LA TORRE, Carlos. Rafael Correa y la muerte lenta de democracia en Ecuador. In: MAYORGA, Fernando (comp.). **Elecciones y legitimidade democrática en América Latina**. La Paz: CESU-UMSS / CLACSO / IESE / Plural editores, 2016.

⁴¹⁷ ORTIZ CRESPO, Santiago. Participación ciudadana: la constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional. Íconos. **Revista de Ciencias Sociales**, n. 32, septiembre 2008, Quito, p. 15.

os protestos ainda se colocam como as principais formas de ação direta da sociedade civil em relação à política instituída⁴²⁰. Nesse momento, porém, ainda não sabemos se esta situação é causa ou consequência do hiperpresidencialismo, o que pode ser identificado em pesquisas posteriores.

O que sabemos, amparados na lição marxista segundo a qual entre direitos iguais quem decide é a força⁴²¹, é que, como bem percebeu Gargarella⁴²², os dois lados da constituição (as partes “dogmática” e “orgânica”) não lutam uma batalha entre iguais, mas uma onde o forte poder presidencial, já estabelecido, possui enorme vantagem. Nesse sentido, não pode haver surpresa sobre a ineficácia ou o uso aquém das expectativas de muitos dispositivos relativos à participação popular.

Seguramente, uma das conclusões que pudemos retirar das análises precedentes é que estão equivocados tanto os constitucionalistas que defendem que as duas partes das constituições são autônomas e independentes, quanto aqueles que sustentam que mecanismos de participação popular aprofundados promovem o equilíbrio de um sistema em que o presidencialismo é reforçado⁴²³.

Por estas razões é que sustentamos que o hiperpresidencialismo na era Correa promoveu a “democratização da democracia” apenas de forma parcial.

⁴¹⁸ GALLEGOS, Ramírez F. El despliegue de la democracia directa en el Ecuador posconstitucional. In: LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina; ZOVATTO, Daniel (ed.). **Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina**. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 271.

⁴¹⁹ Utilizamos aqui a noção de “campos de conflitividade política” desenvolvida por Gallegos e Stoessel, definidos como “espaços de luta nutridos por conflitos heterogêneos que convergem para problemas públicos específicos e que alcançam efeitos moduladores sobre o conjunto da dinâmica política”. Cf. GALLEGOS, Ramírez F.; STOESSEL, Soledad. Campos de conflitividade política e movimentos sociais no Equador da Revolução Cidadã. **PLURAL**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v. 22.1, 2015, pp. 4-29.

⁴²⁰ ECUADOR DEBATE. Conflictividad sócio-política. Marzo-junio 2012. **Ecuador Debate**, n. 86, Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP), agosto de 2012, pp. 27-34.

⁴²¹ MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política: livro I: o processo de circulação do capital**. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 309.

⁴²² GARGARELLA, Roberto. El constitucionalismo latinoamericano y la “sala de máquinas” de la constitución (1980-2010). **Gaceta constitucional**, n. 48, diciembre, 2011, p. 296.

⁴²³ Aqui nos referimos a: UPRIMMY, Rodrigo. The recent transformation of constitutional law in Latin America: trends and challenges. In: **Texas Law Review**, vol. 89, n. 7, p. 1587-1610; PISARELLO, Gerardo. **El nuevo constitucionalismo latino-americano y la constitución venezolana de 1999: balance de una década**. Disponível em: <http://www.sipermiso.info/articulos/ficheros/venezuela.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2018; NEGRETTO, Gabriel. Shifting constitutional designs in Latin America: a two-level explanation. In: **Texas Law Journal**, vol 89, n. 7, pp. 1792.

Embora tenha inserido nos processos políticos públicos uma série de grupos sociais que, até então, estavam invisibilizados e sem poder decisório, ocorreu concentração de poder por parte do Executivo e, por conseguinte, os grupos não tiveram autonomia para ampliar a agenda política. Ao mesmo tempo em que, em alguma medida, o hiperpresidencialismo e a “democratização da democracia” se sustentaram mutuamente, pois no governo Correa houve uma mudança qualitativa nos temas dos MDDs e um crescimento considerável da participação popular (cap. 5), a partir de certo ponto os conflitos se tornaram tão profundos que o hiperpresidencialismo só se desenvolveu com a dominação e, em alguns casos, a suspensão da “democratização da democracia”, o que se refletiu na perda de garantias individuais.

De fato, além dos problemas do desenho constitucional, investigados nesta Tese, a literatura acrescenta que a crise dos movimentos sociais e a debilidade dos partidos de esquerda fizeram com que a Revolução Cidadã só existisse através da liderança de Correa, o que o levou a posturas autoritárias em relação às lideranças de movimentos sociais que se opuseram às suas políticas⁴²⁴. Isto porque a formação do seu discurso polarizado, que forjava uma guerra entre o povo e os seus inimigos, fez com que no momento em que membros do próprio povo o contestaram, eles puderam ser arbitrariamente colocados na posição de inimigos, o que impediu a crítica ao governo e o conduziu a práticas autoritárias⁴²⁵.

Por isso é que, embora a configuração do desenho constitucional não seja a explicação para todos os problemas do regime político equatoriano, como demonstra o parágrafo anterior e a advertência contida na Introdução, temos clareza da impossibilidade de entender tais problemas sem análises institucionais, de modo que a tarefa por vir não poderá desconsiderar as consequências que o desenho constitucional pode gerar na própria qualidade da democracia equatoriana. Em razão do NCLA e, particularmente, da Revolução Cidadã refletirem claramente a virada à esquerda porque passou a América Latina, o risco a partir de agora é o nominalismo constitucional, isto é,

⁴²⁴ DE LA TORRE, Carlos Rafael. El tecnopopulismo de Rafael Correa: ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia? *Latin American Research Review*, vol. 48, n. 1, 2013, p. 140.

⁴²⁵ GALLEGOS, Ramírez F. Desencuentros, convergencias, polarización (y viceversa). El gobierno ecuatoriano y los movimientos sociales. *Nueva Sociedad*, n. 227, mayojunio, 2010, p. 92.

a transformação da constituição em uma mera “folha de papel”⁴²⁶. A questão, como adverte Lênio Streck, é saber até que ponto as maiorias alcançadas pelos governos de esquerda latino-americanos não fragilizarão a normatividade destas constituições quando governos com ideologias diversas assumirem o poder⁴²⁷ e, assim, os direitos nelas consagrados voltem a ser “*derechos dormidos*”⁴²⁸.

Por fim, cabe retomar a advertência contida na Introdução sobre a interpretação que fizemos acerca dos efeitos do hiperpresidencialismo sobre o regime político equatoriano: embora a interpretação defendida nesta Tese tenha potencial de ser generalizável a outros contextos constitucionais, principalmente os da Bolívia e Venezuela, mas também para outros países da região, o certo é que o objetivo da Tese foi entender o Equador, que foi escolhido por ter posições extremas: é um dos países da região que detém o mais forte poder presidencial, ficando atrás apenas da Venezuela, bem como é o que mais utiliza MDDs na América Latina por iniciativa presidencial.

Isto significa que os efeitos do hiperpresidencialismo e da prática da democracia direta *top-down* no Equador são mais evidentes ao pesquisador e mais impactantes para o povo do que em outros países, o que pode gerar ainda mais dificuldades no transporte desta interpretação a outros contextos. Significa também que desenhos constitucionais, ainda que hiperpresidenciais, que sejam um pouco menos desequilibrados podem, a contar da existência de outras variáveis, ter consequências diferentes das observadas nesta Tese.

⁴²⁶ A expressão é de: LASSALE, Ferdinand. **A essência da constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

⁴²⁷ STRECK, Lênio Luiz; OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. Reflexões sobre o Novo constitucionalismo latino-americano. In: SANTOS, Gustavo Ferreira; STRECK, Lênio Luiz; LABANCA, Marcelo. **Direitos e democracia no Novo Constitucionalismo latino-americano**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016, p. 142. Embora não faça parte do período da nossa pesquisa, já existe literatura discutindo a desconstituição do legado de Rafael Correa no Equador. Nesse sentido, cf. JARAMILLO, Grace. Ecuador struggles with Rafael Correa's legacy: the 2018 referendum and aftermath. In: **Flash report of the Centre for the Study of Democratic Institutions**, University of British Columbia, abril 2018.

⁴²⁸ A expressão é de: GARGARELLA, Roberto. Pensando la reforma constitucional en América Latina. In: GARAVITO, César Rodrigues (coord.). **El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2011, p. 96.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, Alberto. **La difícil construcción de la utopía**. Disponível em: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=180285&titular=la-dif%EDcil-construcci%F3n-de-la-utop%EDa>. Acesso em: 4 jul. 2016.

ACOSTA, Alberto. **La Maldición de la Abundancia**. Quito: ABYA-YALA, 2009.

ACOSTA, Alberto; GUDYNAS, Eduardo; MARTÍNEZ, Esperanza; VOGEL, Josepn. Dejar el crudo en tierra o la búsqueda del paraíso perdido. Elementos para una propuesta política y económica para la Iniciativa de no explotación del crudo del ITT. **Polis**, 8, 2009, pp. 429-452.

ACKERMAN, Bruce. **Nosotros, el Pueblo I: fundamentos de la historia constitucional estadounidense**. Quito: Editorial IAEN, 2015.

AGAMBEN, Giorgio. Che cos'è um popolo? **Mezzi senza fine**: note sulla politica. Torino: Bollati Boringhieri, 2008.

AGUIAR, Thais Florencio de. A demofobia na democracia moderna. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, 2011.

AGUIAR, Thais Florencio. **Demofobia e demofilia: os dilemas da democratização**. Rio de Janeiro: Azougue, 2015.

ALIANZA PAÍS. **Plan de gobierno Alianza Pais (2007-2011)**. Disponível em: https://www.ucm.es/data/cont/media/www/17360/Texto%201%20-%20Plan_de_Gobierno_Alianza_PAIS.pdf. Acesso em: 09 abr. 2017, p. 4.

ALTMAN, David. Crisis de gobernabilidad democrática: Orígenes y mapa de lectura. **Revista Instituciones y Desarrollo**, Barcelona, n. 8-9, 2001.

ALTMAN, David. Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?, **Política y gobierno**, vol. XII, n. 2, 2005.

ALTMAN, David. **Direct democracy worldwide**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

ALTMAN, David. Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? **Perfiles latinoamericanos** 35, enero-junio, 2010.

AMORIM NETO, Octavio. El presidencialismo moderno en Brasil. In: LANZARO, J. (comp.). LANZARO, Jorge. (comp.). **Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina y Europa Meridional**: Argentina, Brasil, Chile, España, Italia, México, Portugal y Uruguay. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), 2012.

AMORIM NETO, Octavio. The presidential calculus executive policy making and cabinet formation in the Americas. **Comparative Political Studies**, v. 39, n. 4, 2006.

ARCHER, Ronald; SHUGART, Matthew. The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia. *In*: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

ARCINIEGA, Daniel Granda. **El hiperpresidencialismo en el Ecuador**. Quito: Editorial FACSO, 2012.

ARSEL, Murat; ANGEL, Natalia Avila. "Stating" Nature's Role in Ecuadorian Development: Civil Society and the Yasuní-ITT Initiative. **Journal of Developing Societies**, v. 28, n. 2, 2012, p. 203-227.

ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro. **El neoconstitucionalismo transformador: el Estado y el derecho en la constitución de 2008**. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2011.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. *In*: **Lua Nova**, n. 50, São Paulo, 2000, pp. 25-46.

BARREDA DÍAZ, M.; RUIZ RODRÍGUEZ, M. Modos de representación en los distritos: ¿diputados al servicio de los partidos o de los electores? Los casos de Chile y Bolivia. **Perfiles latinoamericanos**, v. 25 n. 50, 2017, p. 155-177.

BARCZAK, Mónica (2001). "Squaring Off: Executives and Legislatures in Ecuador". *In*: Robert Elgie (Comp.). **Divided Government in Comparative Perspective**. New York: Oxford University Press.

BARROS, Ana Tereza Duarte Lima de. Desenho constitucional e populismo: o uso presidencial do referendo segundo o novo constitucionalismo latino-americano. *In*: **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, v. 3, n. 2, jul./dez. 2017, p. 25-47.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito (O Triunfo Tardio do Direito Constitucional no Brasil). **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 11, p. 21-65 out.-dez. 2005.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BASABE-SERRANO, Santiago. Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina. **Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, v. 157, 2017, p. 3-22.

BASS, Margot S.; FINER, Matt et. al. Global Conservation Significance of Ecuador's Yasuní National Park. **PLOS ONE**, v. 5, Issue 1, January, 2010.

BASTOS, Ronaldo. A sociologia do direito de Marx: interdependência entre a forma-jurídica e a forma-valor no capitalismo. *In: RBSD – Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, v. 5, n. 1, p. 122-142, jan./abr. 2018.

BASTOS, Ronaldo. **A evolução do conceito de direitos humanos no pensamento de Marx e o problema da universalização dos direitos**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2013.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. **Lua nova** [on line], 1994, n. 33, São Paulo.

BERCOVICI, Gilberto. A constituição brasileira de 1988, as “constituições transformadoras” e o “novo constitucionalismo latino-americano”. *In: SANTOS, Gustavo Ferreira; STRECK, Lênio Luiz; LABANCA, Marcelo. Direitos e democracia no novo constitucionalismo latino-americano*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016.

BLAISDELL, Bob (ed.). The articles of confederation. *In: The United States Constitution* (the full text with supplementary materials). New York: Dover Publications, 2009, pp. 8-9.

BLAUSTEIN, A. P.; FLANZ, G. H. **Constitutions of the countries of the world**. New York: Oceana Publications, 2008.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOLÍVAR, Simón. **Doctrina del Libertador**. Caracas: Biblioteca Ayacucho., 1976.

BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado**. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf. Acesso em: 30 mai. 2018.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros, 2016.

BONVECCHI, Alejandro; ZELAZNIK, Javier. Argentina: recursos del gobierno y funcionamiento del presidencialismo. *In: LANZARO, Jorge. (comp.). Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina y Europa Meridional: Argentina, Brasil, Chile, España, Italia, Mexico, Portugal y Uruguay*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), 2012.

BOURDIEU, Pierre. Capital político: representação política. Elementos para uma teoria do campo político. *In: BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

BOURDIEU, Pierre. Capital cultural: os três estados do capital cultural. *In: BOURDIEU, Pierre. Escritos de educação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd; KARP, Jeffrey A. Enraged or Engaged? Preferences for Direct Citizen Participation in Affluent Democracies, **Political Research Quarterly**, v. 60 n. 3, Set. 2007, p. 371-390.

BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd. Direct Democracy's Effects on Political Parties. In: BOWLER, Shaun; GLAZER, Amihai (eds.). *Direct democracy's impact on American political institutions*. New York, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2008.

BRANDÃO, Pedro. **O novo constitucionalismo pluralista latino-americano**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2015.

BURGESS, John. **Political Science and comparative constitutional law**. Boston-New York-Chigado-London: Ginn & Co., 1890.

CAPELETTI, Mauro. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1984.

CAREY, John. The reelection debate in Latin America. In: **Latin America Politics and Society** 45, 1, 2003, p. 119-133.

CASTAÑEDA, Jorge. Latin America's left turn. **Foreign Affairs**, v. 85, n. 3, 2006, p. 28-43.

CHEIBUB, Jose Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. Latin American presidentialism in comparative and historical perspective. **Texas Law Review**, v. 89, n. 7, 2011.

COLOMER, Josep. **Instituciones políticas**. Barcelona: Ariel, 2001.

CNN EN ESPAÑOL. **¿Qué es la "muerte cruzada" con la que amenaza Rafael Correa si gana Lasso?** Disponível em: <http://cnnespanol.cnn.com/2017/02/23/que-es-la-muerte-cruzada-con-la-que-amenaza-rafael-correa-si-gana-lasso/>. Acesso em: 25 mar. 2017.

CONAGHAN, Catherine (1995). "Politician Against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador's Party System". In: Scott Mainwaring y Timothy Scully (Comp.). **Building Democratic Institutions**. Party Systems in Latin America. Stanford: Stanford University Press.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. **Presentación de resultados finales referendun y consulta popular 2018**. Disponível em: <https://resultados2018.cne.gob.ec/>. Acesso em: 12 mai. 2018.

CONSTANTE, Soraya. **Los ambientalistas ecuatorianos pierden la primera batalla para salvar el Yasuní**. Disponível em: https://elpais.com/sociedad/2014/05/07/actualidad/1399419773_277623.html. Acesso em: 05 dez. 2012.

COVENÇÃO 169 da OIT. Dispõe sobre povos indígenas e tribais. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao_169_OIT.pdf. Acesso em: 29 mai. 2018.

CORREA, Rafael. **Anuncio a la nación**. Iniciativa Yasuní-ITT. Discurso proferido em 15 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/08/2013-08-15-AnuncioYasuni.pdf>. Acesso em 01 dez. 2017, p. 4.

CORREA, Rafael. **Discurso de posesión de Rafel Correa Delgado como presidente constitucional de la República del Ecuador**. Quito, jan. 2007. Disponível em: <https://www.presidencia.gob.ec/discursos/>. Acesso em: 12 abr. 2016.

CORREA, Rafael. La larga y triste noche neoliberal. *In*: CORREA, Rafael. **Ecuador: de Banana Republic a la No Republica**. Bogotá: Debolsillo, 2009.

CORREA, Rafael. **Intervención Conferencia Magistral sobre el Socialismo del Siglo XXI**. Teherán, diciembre de 2008. Disponível em: <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/11/2008.12.SD-Conferencia-socialismo-siglo-XXI-Teher%C3%A1n.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2017.

CORTE CONSTITUCIONAL DE ECUADOR. **Sentencia interpretativa n. 002-10-SIC-CC**. Caso n. 0020-09-IC, establecida a los 09 set. 2010. Disponível em: http://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2010/002-10-SIC-CC/REL_SENTENCIA_002-10-SIC-CC.pdf. Acesso em: 12 mai. 2018.

COX, Gary; MCCUBBINS, Matthew. The Institutional Determinants of Policy Outcomes. *In*: COX, Gary; MCCUBBINS, Matthew. **Presidents, Parliaments, and Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

COX, G. W.; MCCUBBINS, Matthew. The institucional determinants of economic policy outcomes. Washington. Trabalho apresentado na **Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics**, 1999.

DAHL, Robert. **A Democracia e Seus Críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DAVID, Ricardo. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

DAVIDOV, Veronica. Saving Nature or Performing Sovereignty? Ecuador's Initiative to 'Keep Oil in the Ground'. **Antropology Today**, 28, 2012.

DEWEY, John. A democracia é radical. POGREBINSCHI, Thamy; FRANCO, Augusto de. (ed.). **Democracia cooperativa**: escritos políticos escolhidos de John Dewey. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

DE LA TORRE, Carlos. El tecnopopulismo de Rafael Correa: ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia? **Latin American Research Review**, v. 48, n. 1, 2013.

DE LA TORRE, Carlos. Rafael Correa y la muerte lenta de democracia en Ecuador. In: MAYORGA, Fernando (comp.). **Elecciones y legitimidade democrática en América Latina**. La Paz: CESU-UMSS / CLACSO / IESE / Plural editores, 2016.

DRIVER, Stephanie Schwartz. **A declaração de independência dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

DUNN, John. **Western political theory in the face of the future**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

DUPUIS-DÉRI, Francis. **Démocratie**: histoire politique d'un mot (aux États-Unis et en France). Québec: Lux Éditeur, 2013.

DURKHEIM, Émile. "O contrato social" e a constituição do corpo político. Trad. Raquel Seixas de Almeida Prado. In: QUIRINO, Célia Galvão; SADEK, Maria Tereza. **O pensamento político clássico**: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ECHEVERRÍA, Julio. Plenos poderes y democracia en el proceso constituyente ecuatoriano. In: ECHEVERRÍA, Julio; MONTÚFAR, Cesar (eds.). **Plenos poderes y transformación constitucional**. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2008.

ECUADOR. **Decreto Ejecutivo n. 02**, de 15 de enero de 2007. R.O. 008 (s), 25-01-07. Ecuador: Ed. IAEN, 2007, p. 26.

ECUADOR. **Decreto Ejecutivo n. 54**, de 23 de enero de 2007. R.O. 12, 31-01-07. Ecuador: Ed. IAEN, 2007, p. 123.

ECUADOR. **R-28-038**, de 13 de febrero de 2007. R.O. 25, 21-02-07. Ecuador: Ed. IAEN, 2007, p. 37.

ECUADOR. **R-28-053**, de 13 de febrero de 2007. R.O. 25, 21-02-07. Ecuador: Ed. IAEN, 2007, p. 228.

ECUADOR. **R-28-054**, de 13 de febrero de 2007. R.O. 25, 21-02-07. Ecuador: Ed. IAEN, 2007, p. 237.

ECUADOR. **TC, Caso 0043-07-TC**, de 26 de febrero de 2008. R.O. 268 ou 286 (s), 3-03-08. Ecuador: Ed. IAEN, 2007, p. 423.

ECUADOR. **Decreto Ejecutivo n. 148**, de 28 de febrero de 2007. R.O. 33, 05-03-07. Ecuador: Ed. IAEN, 2007, p. 18.

ECUADOR. **Res. PLE-TSE-8-28-3-2007**, de 28 de março de 2007. R.O. 62, 12-04-07. Ecuador: Ed. IAEN, 2007, p. 201.

ECUADOR. **PLE-TSE-3-23-1-2007**, de 15 de abril de 2007. R.O. 39 (2s), 12-03-07. Ecuador: Ed. IAEN, 2007, p. 45.

ECUADOR. **TC, Res. 008-07-TP**, de 5 de julio de 2007. R.O. 133 (s), 24-07-07. Ecuador: Ed. IAEN, 2007, p. 96.

ECUADOR. **TC, Caso n. 006-2007**, de 18 de julho de 2007. R.O. 167 (s), 11-09-07. Ecuador: Ed. IAEN, 2007, p. 72.

ECUADOR. **TC, caso n. 0448-07-RA**, de 27 de julho de 2007. R.O. 138 (s), de 31 de julho de 2007. Ecuador: Ed. IAEN, 2007, p. 45.

ECUADOR. **TC-496-07-RA**, de 27 de julho de 2007. R.O. 158 (s), 29-08-07. Ecuador: Ed. IAEN, 2007, p. 422.

ECUADOR. **TC, caso 448-07-RA**, de 27 de julho de 2007. R.O. 138 (s), de 31 de julho de 2007. Ecuador: Ed. IAEN, 2007, p. 41.

ECUADOR. **TC, Res. 0496-07-RA**, de 15 de agosto de 2007. R.O. 168 (s), 29 de agosto de 2007. Ecuador: Ed. IAEN, 2007, p. 453.

ECUADOR. **Decreto Ejecutivo No. 882**, de 7 de febrero de 2008. R.O. 269, de 9 de febrero de 2008. Ecuador: Ed. IAEN, 2007, p. 57.

ECUADOR. **Constitución de la República del Ecuador** (1978). Disponível em: <http://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/constituciones/43%201978%20Texto%20Original.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2018.

ECUADOR. **Constitución de la República del Ecuador** (1998). Disponível em: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo15.pdf. Acesso em: 30 mai. 2018.

ECUADOR. **Constitución de la República del Ecuador** (2008). Disponível em: https://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf. Acesso em: 30 mai. 2018.

ECUADOR. **Código de la Democracia**. Disponível em: <http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/EC/ecuador-ley-organica-electoral-codigo-de-la/>. Acesso em: 30 mai. 2018.

ECUADOR. **Ley de Participación Ciudadana y Control Social**. Disponível em: <https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/10/DynamicPDF-1.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2018.

ECUADOR.. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.Disponível em:

https://www.finanzas.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2012/09/CODIGO_PLANIFICACION_FINAZAS.pdf, Acesso em: 30 mai. 2018.

ECUADOR DEBATE. Conflictividad sócio-política. Marzo-junio 2012. **Ecuador Debate**, n. 86, Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP), agosto de 2012, pp. 27-34.

ERAZO, Paúl Mena. **¿Por qué fracasó el proyecto ambiental de Yasuní en Ecuador?** Disponível em:

http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/08/130816_ecuador_yasuni_causas_fracaso_lps.shtml. Acesso em: 01 dez. 2017.

ESPINOSA, Cristina. The Riddle of Leaving the Oil in the Soil - Ecuador's Yasuní-ITT Project from a Discourse Perspective. **Forest Policy and Economics**, 36, 2013.

FARIAS NETO, Pedro Sabido de. **Ciência política: enfoque integral avançado**. São Paulo: Atlas, 2011.

FEBRES-CORDERO, Jaime Buenahora. **El proceso constituyente de la propuesta estudiantil a la quiebra del bipartidismo**. Bogotá: Tercer Mundo, 1991.

FERREIRA, Rubio; GORETTI, Delia y Mateo. When the President Governs Alone: The Decretazo in Argentina, 1983-1893. CAREY, John; SHUGART, Matthew (comps.). **Executive Decree Authority**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

FINER, Matt; VIJAY, Varsha; PONCE, Fernando; JENKINS, Clinton; Kahn, Ted. Ecuador's Yasuní Biosphere Reserve: A Brief Modern History and Conservation Challenges. **Environmental Research Letters**, v. 4, n. 3, 2009.

FRANCE. **Déclaration des droits de l'homme et du citoyen**. Disponível em: <<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/dudh/1789.asp>>. Acesso em: 19 set. 2012.

FRANKLIN, Mark; EIJK, Cees van der; MARSH, Michael. Referendum outcomes and trust in government: public support for europe in the wake of Maastricht. **West European Politics** 18, n. 3, 1995, pp. 101-117.

FREY, Bruno S.; STUTZER, Alois. Happiness prospers in democracy. **Journal of Happiness Studies**1, n. 1, 2000, p. 79-102.

FREY, Bruno S.; KUCHER, Marcel; STUTZER, Alois. Outcome, process and power in direct democracy – new econometric results. **Public Choice** 107, n. 3-4, 2001.

FRIEDE, Reis. **Curso de ciência política e teoria geral do Estado**: teoria constitucional e relações internacionais. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

FUKUYAMA, Francis. **Oh for a democratic dictatorship and not a vetocracy**. Disponível em: <https://www.ft.com/content/d82776c6-14fd-11e1-a2a6-00144feabdc0>. Acesso em: 21 abr. 2018.

GALLEGOS, Ramírez F. Desencuentros, convergencias, polarización (y viceversa). El gobierno ecuatoriano y los movimientos sociales. **Nueva Sociedad**, n. 227, maio/jun., 2010.

GALLEGOS, Ramírez F. El despliegue de la democracia directa en el Ecuador posconstitucional. In: LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina; ZOVATTO, Daniel (ed.). **Democracias en movimiento**: mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

GALLEGOS, Ramírez F.; STOESSEL, Soledad. Campos de conflitividade política e movimentos sociais no Equador da Revolução Cidadã. **PLURAL**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v. 22.1, 2015, pp. 4-29.

GAMBLE, Barbara S. Putting civil rights to a popular vote. **American Journal of Political Science** 41, n. 1, 1997, pp. 245-269.

GARCÍA MONTERO, Mercedes; e SÁEZ, Manuel Alcántara. Os determinantes do sucesso legislativo presidencial na América Latina. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (orgs.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.

GARGARELLA, Roberto. **Crisis de representación y constituciones contramayoritarias**. Disponível em: <http://www.cervantesvirtual.com/obra/crisis-de-representacin-y-constituciones-contramayoritarias-0/>. Acesso em 09 set. 2017.

GARGARELLA, Roberto. El constitucionalismo latinoamericano y la “sala de máquinas” de la constitución (1980-2010). **Gaceta constitucional**, n. 48, diciembre, 2011.

GARGARELLA, Roberto. El periodo fundacional del constitucionalismo sudamericano (1810-1860). **Desarrollo económico** – Revista de Ciencias Sociales (Buenos Aires), vol. 43, n. 170, jul.-sep., 2003.

GARGARELLA, Roberto. Full representation, deliberation and impartiality. In: ELSTER, John (Org.). **Deliberative democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)**. Buenos Aires: Katz Editorial, 2014.

GARGARELLA, Roberto. Pensando la reforma constitucional en América Latina. *In*: GARAVITO, César Rodrigues (coord.). **El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2011.

GARGARELLA, Roberto. Prólogo. *In*: ÁVILA SANTAMARIA, Ramiro; GRIJALVA JIMÉNEZ, Agustín; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén (Eds.). **Desafíos constitucionales: la constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva**. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.

GRATIUS, Susanne. **La “terceira ola populista” de América Latina**. Documento de Trabajo apresentado a FRIDE. Disponível em: http://fride.org/descarga/WP45_Populismo_America_Latina_ES_oct07.pdf. Acesso em: 22 fev. 2017.

GRAEBEL, David. **Um projeto de democracia: uma história, uma crise, um movimento**. São Paulo / Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

GREPPI, Andrea. Democratizar a democracia: conflicto y diferencia. *In*: GREPPI, Andrea. **Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo**. Madrid: Editorial Trotta, 2006.

GROPALI, Alexandre. **Doutrina do Estado**. São Paulo: Edição Saraiva, 1953.

HALL, Kermit (editor). **The Oxford guide to United States Supreme Court decisions**. Oxford: Oxford University Press, 1992.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa**. Trad. Denilson Luís Werle. São Paulo: Ed. Unesp, 2014.

HAMILTON, Alexander. El federalista LXII. *In*: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001.

HAMILTON, Alexander. El federalista LXX. *In*: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001.

HAMILTON, Alexander. El federalista LXXIII. *In*: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001.

HAMILTON, Alexander. El federalista LXXV. *In*: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001.

HAMILTON, Alexander. El federalista LXXVI. *In*: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001.

HAMILTON, Alexander. El federalista LXXVIII. *In*: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001.

HAMILTON, Alexander. **The records of the federal convention of 1787**. v. 1. New Haven: Yale University Press, 1966.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Linhas fundamentais da filosofia do direito**, ou, direito natural e ciência do estado em compêndio. Trad. Paulo Meneses. São Leopoldo, RS: Ed. Unisinos, 2010.

HELD, David. **Prospects for Democracy**. Stanford: Stanford University Press, 1993.

HIGLEY, John; MCALLISTER, Ian. Elite division and voter confusion: Australia's republic referendum in 1999. **European Journal of Political Research** 41, n. 6, 2002, pp. 845-861.

HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2012.

HOBBS, Thomas. **Leviatã** ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 2 ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

HOBOLT, Sara B.. Taking cues on Europe? Voter competence and party endorsements in referendums on european integration. **European Journal of Political Research** 46, n. 2, 2007, pp. 151-182.

HOFSTADTER, Richard. **The founding fathers: na age of realism**. Virginia: Ed. R. Horwitz, 1979.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Teoria das elites**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos: uma história**. Trad. Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

HUNTINGTON, Samuel. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Editora Ática, 1994.

HURTADO, Osvaldo. **El poder político en el Ecuador**. Quito: Letraviva Editorial, 1989.

JARAMILLO, Grace. Ecuador struggles with Rafael Correa's legacy: the 2018 referendum and aftermath. *In*: **Flash report of the Centre for the Study of Democratic Institutions**, University of British Columbia, april 2018.

JIJÓN Y CAAMAÑO, Jacinto. **Política conservadora**. Tomo I. Riobamba: Ed. Buena Prensa de Chimborazo, 1929.

JIMÉNEZ, Alfredo Ramos. **El experimento bolivariano**. Liderazgo, partidos y elecciones. Mérida: Centro de Investigaciones de Política Comparada, 2009.

JONES, Mark. **Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1995.

LACLAU, Ernesto. **A razão populista**. São Paulo: Três Estrelas, 2013.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LAMBERT, Jaques. **América Latina**: estruturas sociales e instituciones políticas. Barcelona: Ariel, 1973.

LANZARO, Jorge. La socialdemocracia criolla. **Análise de conjuntura OPSA**, n. 3, 2009, pp. 1-24.

LANZARO, Jorge. Presidencialismo con partidos y sin partidos. El presidencialismo en América Latina: debates teóricos y evolución histórica. *In*: LANZARO, Jorge. (comp.). **Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina y Europa Meridional**: Argentina, Brasil, Chile, España, Italia, México, Portugal y Uruguay. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), 2012.

LANZARO, Jorge. Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina. *In*: LANZARO, Jorge (ed.). **Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, 2001.

LARREA, Carlos. Yasuní-ITT. Una iniciativa para cambiar la historia. Disponível em: http://www.otca.info/portal/admin/_upload/paises/pdf/yasuni.pdf. Acesso em: 01. Dez. 2017.

LASSALE, Ferdinand. **A essência da constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

LATINOBARÓMETRO. **Informe 2009**. ¿La democracia está más madura?, Noviembre, Santiago de Chile, p. 17-18. Disponível em: [https://www.oas.org/en/ser/dia/outreach/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2009\[1\].pdf](https://www.oas.org/en/ser/dia/outreach/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2009[1].pdf). Acesso em: 22 fev. 2017.

LEDUC, Lawrence. Referendums and elections: How do campaigns differ? *In*: FARRELL, David M.; SCHIMMITT-BECK, Rüdiger Schimitt (eds.). *Dopolitical campaigns matter? Campaign effects in elections and referendums*. London: Routledge, 2002.

LER, Shaun; DONOVAN, Todd. **Demanding choices**: opinion, voting, and Direct Democracy. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1998.

LEVITSKY, Steven; MURILLO, María Victoria. Variation in institutional strength. **Annual Review of Political Science**, n. 12, 2009.

LE QUANG, Matthieu; VERCOUTÈRE, Tamia. **Ecosocialismo y buen vivir**. Diálogo entre dos alternativas al capitalismo. Quito: Editorial IAEN, 2015.

LE QUANG, Matthieu. **Dejar el petróleo bajo tierra**. La iniciativa Yasuní-ITT. Quito: Editorial IAEN, 2013.

LIJPHART, Arend. **Democracies**: patten of majoritarian and consensus government in twenty-one countries. New Haven: Yale University Press, 1984.

LIJPHART, Arend. **Patterns of democracy**: government forms and performance in thirty-six countries. New Haven: Yale University Press, 1999.

LINZ, Juan. The perils of presidentialism. **Journal of democracy**, v. 1, n. 1, 1990.

LINZ, Juan; VALENZUELA, Arturo (comps.). **The Failure of Presidential Democracy**: Comparative Perspectives. V. 1. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

LIRIA, Carlos Fernández. **En defensa del populismo**. Madrid: La Catarata, 2016.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. Trad. Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2011.

LOJA. **Sala Penal de la Corte Provincial de Loja**. Sentencia en la acción de protección 11121-2011-0010, interpuesta por Richard Wheeler y otra contra el Gobierno Provincial de Loja, 31 de marzo de 2011. Disponível em: <https://mariomelo.files.wordpress.com/2011/04/proteccion-derechosnatura-loja-11.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2017.

LÖWY, Michael (org.). **O marxismo na América Latina**: uma antologia de 1909 aos dias atuais. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2012.

LUPIA, Arthur; MATSUSAKA, John G. Direct democracy: new approaches to old questions. **Annual Review of Political Science**, vol. 7, 2004.

MADISON, James. El federalista X. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001.

MADISON, James. El federalista XLIX. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001.

MADISON, James. El federalista XL. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001, p. 168.

HAMILTON, Alexander. El federalista LI. *In*: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. México: FCE, 2001.

MAGLEBY, David B. **Direct Legislation**: Voting on Ballot Propositions in the United States. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1984.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate. *In*: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew (comps.). **Presidencialismo y democracia en América Latina**. Buenos Aires: Paidós, 2002.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. (comps.). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MAINWARING, S. Pluripartidarismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil. *In*: MAINWARING, S.; SHUGART, T. (Ed.). **Presidencialismo y democracia en América Latina**. Buenos Aires: Paidós, 2002.

MAINWARING, S. Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. **Comparative Political Studies**, v. 26, n. 2, 1993.

MAINWARING, S.; SHUGART, T. (Ed.). **Building democratic institutions: party systems in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MANIN, Bernard. Checks, balances and boundaries: the separation of powers in the constitutional debate of 1787. **The Invention of the Modern Republic**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

MARQUEZ, Piedad García-Escudero. Procedimiento legislativo. *In*: ASAMBLEA NACIONAL. **Manual de técnica legislativa**. Quito: Ediecuatorial, 2014.

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. Asambleas constituyentes y el nuevo constitucionalismo en América Latina. *In*: **Tempo Exterior**, n. 17, julio-diciembre de 2008.

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. El proyecto de Constitución de Ecuador como último ejemplo del nuevo constitucionalismo latinoamericano. *In*: **Entrevoces**, n. 15, agosto-setiembre de 2008.

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. ¿Qué es el nuevo constitucionalismo latinoamericano?. *In*: **Gaceta Constitucional**, n. 52, Lima.

MARX, Karl. **A guerra civil na França** (primeiro rascunho). Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl. **A guerra civil na França**. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl. Introdução. *In: Contribuição à crítica da economia política*. Trad. Florestan Fernandes. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política: livro I: o processo de circulação do capital. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. Resumo crítico de estatismo e anarquia, de Mikhail Bakunin. **Crítica ao programa de Gotha**. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2012.

MARX, Karl. **Sobre a questão judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. Trad. Sueli Tomazzini Barros. Porto Alegre: L&PM, 2001.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MAYHEW, David. Incumbency advantage in US presidential elections: the historical record. *In: Political Science Quarterly*, 123, 2, 2008, pp. 201-228.

MEJÍA, Andrés. **Gobernabilidad democrática**. Quito: Fundación Konrad Adenauer, 2002.

MEJÍA, Andrés. Weak coalitions and policy making in the ecuatorian Congress (1979- 1996). Miami. Trabalho apresentado na reunião anual da **Latin American Studies Association**, 2000.

MELO, M.; FIGUEROA, I.; WRAY, N. **Consultoria para el estudio de los aspectos jurídico constitucionales de la propuesta ITT**. United Nations Development Programme, 2009.

MENEZES, Daiane Boelhauer. **Democracia e Percepção do Regime**: plebiscitos, referendos e iniciativas populares na América Latina. Porto Alegre: FEE, 2016.

MILANEZ, Bruno; SANTOS, Rodrigo Sales Pereira dos. A iniciativa Yasuní-ITT: uma análise a partir do modelo de fluxos múltiplos. **Rev. Sociol. Polit. [online]**, 2016, vol 24, n. 59, pp. 39-65.

MIRES, Fernando. Socialismo nacional versus democracia social. Una breve revisión histórica. **Nueva Sociedad**, n. 217, 2008, pp. 59-71.

MONCAYO, Martha Ganchozo. **Yasuní - ITT Initiative**: A Different Conservation Proposal. Comparative Analysis with the Clean Development Mechanism under the Kyoto Protocol. Tese de Doutorado. Santiago de Chile: Universidad de Chile/Universität Heidelberg, 2011.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2005.

MOREL, Laurence. The rise of government-initiated referendums in consolidated democracies. *In*: MENDELSON, Matthew; PARKIN, Andrew (ed.). *Referendum democracy*. Citizens, elites and deliberation in referendum campaigns. Grã-Bretanha: Palgrave, 2001.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?**: a questão fundamental da democracia. Trad. Peter Naumann. 6 ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011.

NEGRETTO, Gabriel. Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. *In*: **Revista Mexicana de Sociología**, ano 65, n. 1, enero-marzo, 2003, México, DF.

NEGRETTO, Gabriel. **La política del cambio constitucional en América Latina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015.

NEGRETTO, Gabriel. La reforma política en América Latina: reglas electorales y distribución del poder entre presidente y congreso. **Desarrollo Económico**, v. 30, n. 198, 2010, p. 197-221.

NEGRETTO, Gabriel. Shifting constitutional designs in Latin America: a two-level explanation. *In*: **Texas Law Journal**, v. 89, n. 7, 2011.

NEGRI, Antonio. **O poder constituinte**: ensaio sobre as alternativas da modernidade. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

NINO, Carlos Santiago. The Debate Over Constitutional Reform in Latin America. **Fordham International Law Journal**, v. 16, n. 3, 1992, p. 635-651.

NOHLEN, Dieter; PACHANO, Simón. Ecuador. *In*: NOHLEN, Dieter (ed.). **Election in Latin American**. A data handbook. Vol. 2. South América. Reino Unido: Oxford University Press, 2005.

NÚÑEZ, Jorge. Teoría y práctica de pugna de poderes. *In*: **Nueva Sociedad**, n. 77, 1985.

O'DONNELL, Guillermo. ¿Democracia delegativa? *In*: **Cuadernos del CLAEH**, n. 61, 1992.

ORTIZ, Richard Ortiz. Las relaciones de poderes en el estado constitucional. El rol del Legislativo y del Ejecutivo en la producción normativa. ASAMBLEA NACIONAL. **II Compendio de derecho parlamentario, ciencia política y técnica legislativa**. Quito: Impresión El Telégrafo, 2016.

ORTIZ CRESPO, Santiago. Participación ciudadana: la constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional. Íconos. **Revista de Ciencias Sociales**, n. 32, septiembre 2008, Quito.

ORTRUP, Mads. A.V. Dicey: the referendum as the people's veto. **History of Political Thought** 20, n. 3, 1999, pp. 531-546.

PACHANO, Simón. **Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú**. Quito: FLACSO, Sede Ecuador, 2011.

PACHANO, Simón. Partidos y sistema de partidos en el Ecuador. *In*: Rafael Roncagliolo y Carlos Meléndez (Comp.). **La política por dentro**. Lima: Ágora Democrática- IDEA-Transparencia, 2007.

PENHOLD, Michael. La democracia subyugada: el hiperpresidencialismo venezolano. **Revista de Ciencia Política**, v. 30, n. 1, 2010, p. 21-40.

PEREIRA, Anthony. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PEREIRA DA SILVA. **Vitórias na crise**. Trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas. Rio de Janeiro: Ponteio, 2011.

PEREZ-LIÑAN, Aníbal. **Presidential impeachment and the political instability in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

PETKOFF, Teodoro. **Dos izquierdas**. Caracas: Alfadil, 2005.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PISARELLO, Gerardo. **El nuevo constitucionalismo latino-americano y la constitución venezolana de 1999**: balance de una década. Disponível em: <http://www.sipermiso.info/articulos/ficheros/venezuela.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2018.

PISARELLO, Gerardo. **Un largo terror**: historia y crítica del constitucionalismo antidemocrático. Quito: Corte constitucional para el período de Transición, 2011.

POLLIN, Robert. La lucha para derrotar al neoliberalismo global: la centralidad de las políticas sobre los mercados financieros en Ecuador y en otros lugares. *In*: CHAVES GIRALDO, Pedro. **Poder constituyente, crisis del capitalismo y democracia real**. Quito: Editorial IAEN, 2013.

POWELL, G. Bingham Jr. **Elections as instruments of democracy**: majoritarian and proportional visions. New Haven: Yale University Press, 2000.

POWER, Timothy. The Pen is Mightier than the Congress: Presidential Decree Power in Brazil. *In*: CAREY, John; SHUGART, Matthew (comps.). **Executive Decree Authority**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

PRADA, Raúl. Desconstruir el Estado y refundar la sociedad: socialismo comunitario y Estado plurinacional. *In*: LANG, Mirian; SANTILLANA, Alejandra (comps.). **Democracia, participación y socialismo**: Bolivia, Ecuador y Venezuela. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo, 2010.

PRANDO, Camila Cardoso de Mello. **O saber dos juristas e o controle penal:** o debate doutrinário na Revista de Direito Penal (1933-1940) e a construção da legitimidade pela defesa social. Rio de Janeiro: Revan, 2013.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder e classificação social. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (org.). **Epistemologias do sul**. Coimbra: Edições Almedina, 2009.

QUINTANA, Linares. **Derecho consccitucional y instituciones políticas**. V. 1. Buenos Aires: Depalma, 1960.

RAKOVE, Jack N. **Original Meanings**. Nueva York: Random House, 1996.

RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin; BASTIDAS, Cristina; LE QUANG, Mattieu. La dinámica de las fuerzas políticas en la asamblea nacional 2009-2012. *In*: RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin (coord.). **Nuda política**. Democracia, participación y conflictos. Ecuador 2009-2012. Quito: FES-ILDES / FLACSO-ECUADOR, 2013.

RAMOS, Mario. **La rebelión forajida**. Quito: Editorial Ecuador FBT, 2005.

ROSA, Mauro Andrade. O veto nos Estados presidencialistas (algumas reflexões sobre o veto no Brasil e nos Estados Unidos). *In*: **Revista de Informação Legislativa**, ano 23, n. 89, jan./mar., 1986.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Do contrato social**. Trad. Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2005.

RUBY, Christian. **Introdução à filosofia política**. Trad. Maria Leonor F. R. Loureiro. São Paulo: Ed. Unesp, 1998.

SÁEZ, Manuel Alcántara. La escala de la izquierda. La ubicación ideológica de presidentes y partidos de izquierda en América Latina. **Nueva Sociedad**, n. 217, 2008, pp. 72-85.

SÁEZ, Manuel Alcántara. Os determinantes do sucesso legislativo presidencial na América Latina: partidos e instituições. *In*: INÁCIO, Magno; RENNÓ, Lucio (org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.

SAIEGH, Sebastian M. Avaliação das taxas de sucesso legislativo dos chefes do Executivo. *In*: INÁCIO, Magno; RENNÓ, Lucio (org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.

SÁNCHEZ, John Antón; MOYA, Natally Soria. Los poderes del Estado ecuatoriano en pugna. *In*: ECHAVARRÍA, Ricardo Restrepo (ed.). **Pugna de poderes, crisis orgánica e independencia judicial**. Quito: Editorial IAEN, 2014.

SÁNCHEZ-PARGA, José. **La pugna de poderes**. Análisis crítico del sistema político ecuatoriano. Quito: Abya-Yala, 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A revolução cidadã tem quem a defenda? *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa. **A difícil democracia**: reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. La reivención del Estado y el Estado Plurinacional. *In*: **OSPAL**, n. 22, set. 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Gustavo Ferreira. Poder constituinte e poder de reforma no “Novo constitucionalismo latino-americano”: as lições que podemos tirar. *In*: SANTOS, Gustavo Ferreira; STRECK, Lênio Luiz; LABANCA, Marcelo. **Direitos e democracia no novo constitucionalismo latino-americano**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016.

SARTORI, Giovanni. **Comparative Constitutional Engineering**. New York: New York University Press, 1994.

SARTORI, Giovanni. **Partidos y sistemas de partidos**. Madrid: Alianza Editorial, 1999.

SARTORI, Giovanni. **The Theory of Democracy Revisited**. Nueva Jersey: Chatham House, 1987.

SERDULT, Uwe; WELP, Yanina. Direct Democracy Upside Down. *Taiwan Journal of Democracy*, vol. 8, n. 1, July, 2012.

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John. **President and Assemblies**: constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SHWARTZ, Bernard. **A history of the Supreme Court**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

SIEYÈS, Emanuel Joseph. **A constituinte burguesa**. 6 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2014.

SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 3. ed., revista atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 1998.

STEPAN, Alfred; SKACH, Cindy. Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective. *In*: STEPAN, Alfred; SKACH, Cindy. **The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

STRECK, Lênio Luiz; OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. Reflexões sobre o Novo constitucionalismo latino-americano. *In*: SANTOS, Gustavo Ferreira; STRECK, Lênio Luiz; LABANCA, Marcelo. **Direitos e democracia no Novo Constitucionalismo latino-americano**. Belo Horizonte: Aarres Editores, 2016.

SVENSSON, Palle. Five danish referendums on the European community and European Union: a critical assessment of the Franklin Thesis. **European Journal of Political Research** 41, n. 6, 2002, pp. 733-750.

TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

TORRES, Luis Fernando. **Presidencialismo constituyente: la ruta del autoritarismo en el Ecuador** (semblanza de la constitución de Montecristi). Quito: Cevallos 2009.

TSEBELIS, George. **Veto players: how political institutions work**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

TSEBELIS, George. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. **British Journal of Political Science**, v. 25, 1995.

UNIÃO INTERPARLAMENTARIA. **Informe de la delegación sobre su misión al Ecuador** (18 a 20 de junio de 2007). Disponível em: [http://www.alvaronoboa.com/Imágenes/ComisionDerechosHumanosGinebra\(09Ene08\).pdf](http://www.alvaronoboa.com/Imágenes/ComisionDerechosHumanosGinebra(09Ene08).pdf). Acesso em: 22 mai. 2018, p. 15.

UNITED STATES. The constitution of the United States of America. *In*: **America's founding documents**. New York: American Products Publishing Company, 2005.

UPRIMMY, Rodrigo. The recent transformation of constitutional law in Latin America: trends and challenges. *In*: **Texas Law Review**, v. 89, n. 7, p. 1587-1610, 2011.

VENEZUELA. Constitución de la República Bolivariana de la Venezuela. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf. Acesso em: 30 mai. 2018.

VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Ruben. Fundamentos teóricos y prácticos del nuevo constitucionalismo latinoamericano. *In: Gaceta Constitucional*, n. 48, Lima, enero de 2011.

VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Ruben. La constitución democrática, entre el neoconstitucionalismo y el nuevo constitucionalismo. *In: Debates constitucionales en nuestra América. Enfoques y tendencias*. *In: El outro derecho*, n. 25, 2014.

VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Ruben. Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional. **IUS** – Revista del Instituto de Ciências Jurídicas de Puebla, n. 25, 2010, p. 7-29, Instituto de Ciências Jurídicas de Puebla, México.

VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Ruben. Necesidad y oportunidad en el proyecto venezolano de reforma constitucional (2007). *In: Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, v. 14, n. 2, maio/ago., 2008.

VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Ruben. Presentación. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano. *In: CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN. El nuevo constitucionalismo en América Latina*. Quito: Corte Constitucional de Ecuador, 2010.

VIEIRA, José Ribas; SANTOS, Fabiana de Almeida Maia; MARQUES, Gabriel Lima; BEZERRA, Rafael; DIAS, Sérgio. Impasses e alternativas em 200 anos de constitucionalismo latino-americano. **Revista de estudos constitucionais, hermenêutica e teoria do direito (RECHTD)**, jul. /dez., 2013.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos: Revan, 2003.

WAHREN, Juan; SCHVARTS, Agustina. Disputas territoriales en el Valle del Intag en Ecuador: de la resistencia social contra la mega-minería a la creación de alternativas al desarrollo. **Revista Nero**, ano 18, n. 28, Edição Especial, 2015, pp. 149-164.

WEBER, Max. **Economy and Society**. Berkeley: University of California Press, 1978.

WHITEHEAD, Laurence. **Democratización: teoría y experiencia**. México: FCE, 2011.

WOLKMER, Antônio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. **Seqüência**, n. 42, jun. 2001, p. 83-97.