

**OS PLENOS PODERES PARA A DEMOLIÇÃO INSTITUCIONAL: REFLEXÕES
SOBRE O PROCESSO CONSTITUINTE EQUATORIANO | FULL POWERS
FOR INSTITUTIONAL DEMOLITION: REFLECTIONS ON THE ECUADORIAN
CONSTITUENT PROCESS**

PEDRO DADALTO OLIVEIRA
MARIA CAROLINA GIUSTI REBOUÇAS

RESUMO | O artigo tem como objetivo analisar o enfraquecimento da democracia no Equador durante o processo constituinte de 2007-2008, focando na turbulenta relação entre a Assembleia Constituinte e as instituições representativas. O texto apresenta o contexto político do país antes da elaboração da nova Constituição para compreender o cenário da chegada de Rafael Correa ao poder presidencial. Em seguida, o artigo esmiuça as controvérsias que circundavam a deflagração do processo constituinte, destacando o relacionamento entre as instituições públicas antes da Constituinte. Por último, o estudo se debruça sobre as principais medidas adotadas pelo órgão investido no exercício do poder constituinte e seus reflexos para a qualidade da democracia equatoriana.

PALAVRAS-CHAVE | Poder Constituinte. Equador. Rafael Correa. Assembleia Constituinte. Erosão Democrática.

ABSTRACT | *This paper aims to analyze the weakening of democracy in Ecuador during the 2007-2008 constituent process, with focus on the troubled relationship between the Constituent Assembly and representative institutions. The investigation outlines the political context of the country prior to the drafting of the new Constitution to understand the scenario of Rafael Correa's rise to presidential power. The article then examines the controversies surrounding the start of the constituent process, emphasizing the relationship between public institutions prior to the Constituent Assembly. Finally, the study focuses on the main measures implemented by the body invested with the exercise of constituent power and their impact on the quality of Ecuadorian democracy.*

KEYWORDS | *Constituent Power, Ecuador, Rafael Correa, Constituent Assembly, Democratic Erosion.*

1. INTRODUÇÃO

Os processos de elaboração constitucional, comumente, são formados por momentos de intensa mobilização política e social. É inegável a expectativa geral de que a Constituição em elaboração simbolize um novo começo, isto é, represente o início de um processo de transformação da realidade social e institucional. Esperança, de um lado, e promessas, de outro.

Por ser uma região marcada por altos índices de desigualdade social, insegurança pública e déficit democrático, é compreensível que essa visão romântica dos processos constituintes seja amplamente difundida na América Latina. É evidente o potencial transformador desse momento. De todo modo, seria ingenuidade pensar que todos os processos de substituição constitucional transformaram positivamente a realidade social e institucional. Se assim fosse, o cenário atual seria muito diferente.

Nesse sentido, ao observar as experiências constitucionais recentes, nota-se, em alguns casos, que o poder constituinte foi empregado como instrumento para atacar as instituições públicas, de tal maneira que o processo constituinte piorou a qualidade democrática de determinados países. E, dessa forma, revela-se a possibilidade de conceitos como “erosão democrática” e “poder constituinte” estarem no mesmo lado da equação.

Dentro dessa problemática, a proposta do presente artigo é analisar o processo constituinte ocorrido no Equador (2007-2008) e, para tanto, destacaremos os principais acontecimentos políticos daquele período. O objetivo é aferir se a substituição constitucional ocorrida em solo equatoriano favoreceu, ou não, a consolidação do regime democrático no país.

Em outras palavras, analisando especificamente o caso do Equador, pode-se dizer que o poder constituinte auxiliou no aprimoramento ou na erosão da democracia equatoriana? De igual forma, é correto sustentar que o processo constituinte em análise intensificou o hiperpresidencialismo no país? Esses foram os questionamentos que serviram de bússola para a confecção

deste trabalho e que estão por detrás de todos os tópicos abordados em sequência.

2. UMA PROMESSA: A ASCENSÃO DE RAFAEL CORREA

Ao longo da história constitucional da América Latina, não foram poucas as experiências de processos constituintes. A título de exemplo, Gabriel Negretto aponta que, entre 1900 e 2014, ocorreram 84 episódios de manifestação do poder constituinte (NEGRETTO, 2015). Trata-se de um número significativo, já que Constituições não são feitas todos os dias. Na maioria dos casos, esses processos constituintes emergem num cenário de completa ruptura com a ordem constitucional vigente, sobretudo em contextos revolucionários ou de golpe de Estado. A partir do final do século XX, todavia, observa-se a realização de substituições constitucionais no interior de regimes democráticos (BREWER, 2009). É importante fazer esse destaque inicial, pois, conforme será demonstrado, o caso equatoriano caminha nessa esteira de *processos constituintes democráticos*.

Como consequência dessa constatação, emerge um questionamento: se as Constituições não decorrem de uma revolução ou de um golpe de Estado, então o que justifica a elaboração de um novo texto constitucional? Ao nosso entendimento, novas Constituições, ainda que democraticamente elaboradas, tendem a surgir em ambientes marcados por diversas crises, as quais “emergem quando o *statu quo* é insustentável e nada ainda o substituiu” (PRZEWORSKI, 2020, p. 34). Quando se está diante de uma situação de crise, Adam Przeworski (2020) aponta que múltiplas soluções podem se apresentar, que vão desde a restauração do padrão de normalidade institucional, até rupturas abruptas ou graduais com a ordem vigente. Dentro dessas opções, não é de se estranhar que a produção de um novo texto constitucional apareça como promessa capaz de superar um cenário de instabilidade política e representar um “novo começo” para determinada sociedade, pelo menos em termos normativos, especialmente quando se está diante de uma crise

constitucional, ainda que sua origem seja de natureza distinta (ASTUDILLO, 2009).

No caso do Equador, não foi diferente. Desde 1996, com a controversa remoção do Presidente Abdalá Bucaram até a eleição de Rafael Correa, em 2006, existe um hiato de 10 anos que, segundo Norman Wray Reyes (2022), é marcado como sendo um dos períodos de maior instabilidade política, social e econômica na história equatoriana. A título ilustrativo, dentro desse intervalo, três presidentes eleitos (Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad e Lucio Gutiérrez) foram retirados de seus respectivos cargos a partir de medidas questionáveis adotadas pelo Congresso (DE LA TORRE e LEMOS, 2015).

Embora tenha sido um período de grande instabilidade institucional, percebe-se o fortalecimento de novos atores que passam a ocupar o palco político em diversos países da América Latina, é dizer: os novos movimentos sociais. Essas novas figuras surgem como reação ao sentimento de frustração generalizada dos cidadãos, resumido na percepção de que os partidos políticos, assim como outras instituições representativas, não são capazes de satisfazer as demandas populares (MEJÍAS, 2007). Não há dúvida de que diversos fatores contribuíram para o agravamento dessa situação.

Em estudo voltado ao âmbito regional, mas perfeitamente aplicável ao Equador, Sonia Alda Mejías (2007) aponta que a pobreza intensificada pela adoção de políticas neoliberais, a considerável redução dos serviços públicos disponibilizados aos cidadãos como consequência da diminuição do tamanho do Estado, a corrupção, o aumento da violência e, igualmente, da insegurança pública são algumas das características que evidenciam a ineficácia do Estado para atender aos anseios populares. Fortifica-se, assim, a chamada crise de governabilidade, na medida em que o sistema político se mostra incapaz de resolver as demandas sociais.

No caso do Equador e de outros países da América Latina, as instituições representativas, sobretudo os partidos políticos e os órgãos legislativos, encontravam-se no centro de todas as críticas e rejeições por parte da cidadania (MEJÍAS, 2007). Em outras palavras, significa dizer que

instituições centrais para o funcionamento de uma democracia representativa passam a ser responsabilizadas por todas as queixas populares. Com isso, a estabilidade dessas peças fundamentais para a democracia entra em xeque.

Especificamente a respeito da crise de governabilidade do Equador, a qual desaguou na constituinte de 2007-2008, César Astudillo (2009) aponta dois elementos centrais capazes de explicá-la, quais sejam: (i) um sistema representativo falido; e (ii) um desenho institucional inadequado. Ainda que essas características estejam interligadas, a importância desses pontos justifica uma análise em separado.

Desde a redemocratização do país no final da década de 70, o regime democrático emergente concentrou suas fichas representativas nos partidos políticos. As Constituições de 1978 e 1998 seguiram essa tendência de fortalecer, dentro da vida institucional, o papel assumido pelas organizações partidárias, de modo a conferir a elas o “monopólio da representação” (ASTUDILLO, 2009, p. 294). Como consequência direta, o sucesso do modelo adotado demandava a existência de partidos fortes, institucionalizados e capazes de canalizar as demandas sociais. Tudo o que não se verificou na prática. Na verdade, os partidos equatorianos, ao longo dos anos, apresentaram características como: (i) institucionalização deficiente, (ii) alta fragmentação, (iii) baixa democracia interna, (iv) polarização excessiva e (v) pouca representação efetiva de setores relevantes da sociedade. Essas marcas contribuíram para a baixa qualidade da representação política e, assim, fragilizou-se a democracia no país. Ora, se a expectativa era de que os partidos políticos levariam ao progresso econômico e social, assim como à estabilidade política, eles acabaram sendo associados à corrupção, ao clientelismo e a uma constante incapacidade de processar as demandas populares, o que cavou uma enorme brecha entre as forças políticas e os cidadãos (ASTUDILLO, 2009). Com efeito, um dos pilares centrais da jovem democracia equatoriana estava em erosão.

Para além disso, também se destacam deficiências no desenho institucional que agravaram a situação do país. Dentre os diversos pontos que poderiam ser mencionados, é fundamental voltar os olhos para as assimetrias

do presidencialismo equatoriano, o que favoreceu uma interminável relação de conflito entre as instituições. Por um lado, desde a redemocratização, todos os presidentes tiveram sérias dificuldades de implementar seus respectivos programas, sobretudo em razão de uma constante e ferrenha oposição legislativa. Aliás, ao invés de buscarem a formação de consensos em prol dos interesses sociais, as forças legislativas foram marcadas por seguirem uma lógica de oposição extrema, em nível indiferente ao interesse público. Como exemplo dessa posição, basta recordar que, como já mencionado, o Legislativo foi responsável pela controversa destituição de três presidentes eleitos. Por outro lado, essa postura adversa também foi adotada pelo Executivo. Diversos presidentes, ao assumirem o poder, tentaram governar à margem do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, produzindo frequentes tensões e enfrentamentos institucionais (ASTUDILLO, 2009).

Nesse cenário de corrosão da democracia equatoriana, Rafael Correa se lançou como candidato à presidência nas eleições de 2006 por um partido não tradicional, denominado Alianza PAIS (Patria Altiva I Soberana). De igual forma, Correa também não se encaixava nos moldes dos “políticos de sempre”. Havia sido Ministro da Economia no governo de Alfredo Palácio após a queda de Lúcio Gutiérrez, mas sua imagem não estava associada a nenhum daqueles partidos políticos que controlavam as instituições no Equador. Assim, Rafael Correa se apresentou como um *outsider* e se pautou em um discurso contra as elites tradicionais, destacando a necessidade de refundar as instituições equatorianas, especialmente o Congresso e o Judiciário (DE LA TORRE e LEMOS, 2015), isto é, “articulou-se uma luta contra a “partidocracia” e o neoliberalismo, usando regularmente o bordão contra estas elites “*que se vayan todos*” (CONCI, 2023, p. 335).

Como bem apontam Carlos de La Torre e André Ortiz Lemos (2015), Correa conduziu as eleições de 2006 como um confronto maniqueísta entre os cidadãos honestos – representados por sua candidatura – em oposição aos políticos corruptos. Inclusive, com o objetivo de se diferenciar dos “homens de sempre”, deixou de apresentar/apoiar qualquer candidato ao Legislativo. Alicerçou sua estratégia discursiva em dois elementos centrais, a saber: (i)

apresentou-se como figura antagônica em relação aos partidos tradicionais (a partidocracia) colocando-os como os verdadeiros responsáveis pela dramática situação do país; e (ii) defendeu a necessidade de uma profunda reforma política, a ser realizada por uma Assembleia Constituinte (FREINDENBERG, 2008).

No dia 15 de outubro de 2006, ocorreu o primeiro turno das eleições, sendo que Rafael Correa e Álvaro Noboa foram os candidatos mais votados e, por isso, concorreram no segundo turno, que foi realizado em 26 de novembro de 2006 e consagrou a vitória de Correa com 56% dos votos válidos. No âmbito legislativo, as forças políticas tradicionais, notoriamentepositoras do presidente eleito, lograram êxito e conseguiram ocupar maior parte dos assentos disponíveis. A despeito disso, Flávia Freidenberg (2008) menciona que outro vencedor dessas eleições foi o sentimento antipartidário, o qual passou a ser objeto de manipulação pelo, agora, Presidente Correa, para desacreditizar o Congresso e os partidos tradicionais. Assim, “a *Alianza Pais* chega ao poder nesse contexto de crise partidária e, conseqüentemente, democrática, já que partidos políticos são sempre referências para analisar qualitativamente as democracias.” (CONCI, 2023, p. 337).

A estratégia que Rafael Correa defendeu para transformar as instituições equatorianas e, assim, salvá-las das garras da partidocracia, estava na elaboração de uma nova Constituição, tal como fizeram Hugo Chávez na Venezuela e Evo Morales na Bolívia. Correa sustentava que a convocação de uma Assembleia Constituinte se mostrava indispensável para corrigir todas as distorções do sistema político causadas pela partidocracia, que se encontrava entrincheirada nas instituições públicas do país. Ou seja, se os partidos políticos tradicionais dominavam a estrutura do Estado, a solução seria reformá-lo profundamente a partir de um novo texto constitucional.

Esse percurso também se apresentava como sendo uma necessidade para a sobrevivência política de Rafael Correa. Afinal, não seria possível introduzir seu programa de governo pelo Legislativo, uma vez que o Congresso era controlado pelas forças de oposição (PSC, PRIAN, PSP e UDC). Como o novo Chefe do Executivo havia pautado sua campanha em constantes ataques

aos partidos, certamente esses não permitiram a obtenção de apoio suficiente para aprovação dos projetos presidenciais. A instalação de uma constituinte, portanto, era essencial para que Correa conseguisse perpetrar seu ataque populista contra as instituições democráticas do Equador (REYES e HAMBURGUER, 2022).

Vejamos, em sequência, os principais contornos do início desse controverso processo que culminou na elaboração da Constituição de 2008.

3. UM CAMINHO: UMA ASSEMBLEIA COM PLENOS PODERES

Rafael Correa tomou posse como Presidente do Equador no dia 15 de janeiro de 2007 e, assim como Hugo Chávez, na mesma data editou o Decreto Executivo nº 02/2007, a fim de promover uma consulta popular para questionar o povo a respeito da convocação de uma Assembleia Constituinte. Esse primeiro ato do processo constituinte equatoriano, por si só, já é cercado de controvérsias.

Como bem destaca Gabriel Negretto (2015), diversos podem ser os mecanismos jurídicos utilizados para se regular um processo de substituição constitucional. A própria Constituição pode prever sua completa alteração. Caso não haja previsão no texto originário, nada impede que a disciplina do processo seja introduzida por emendas constitucionais. A experiência constitucional, ainda, revela a adoção de “procedimentos paralelos”, tais como acordos entre as principais forças políticas para se convocar uma Assembleia Constituinte, ainda que não se socorra aos instrumentos de reforma à Constituição. Independentemente do caminho escolhido, parece-nos fundamental que a decisão de se iniciar um processo de substituição constitucional seja fruto de um amplo consenso entre os diferentes atores do jogo democrático, sobretudo as instituições representativas. De igual forma, é inquestionável a importância da participação popular direta para que, assim, a população possa exprimir sua vontade.

Uma das peculiaridades do caso equatoriano – e, como dito, uma semelhança com o ocorrido na Venezuela em 1999 – que a consulta popular sobre a constituinte decorreu de um ato unilateral editado pelo Presidente recém-eleito, sendo certo que não havia expressa autorização constitucional nesse sentido, tampouco houve consentimento por parte do Congresso ou, então, dos partidos de oposição (NEGRETTO, 2015).

Ou seja, ao invés de negociar com as demais instituições democráticas, o chefe do Poder Executivo decidiu socorrer-se diretamente ao povo e deflagrar um processo de substituição constitucional. O início de seu trâmite, portanto, é oriundo de um ato unilateral e de questionável legalidade.

Aliás, é importante notar que, de acordo com o art. 104 da Constituição de 1998, o Presidente poderia convocar consultas populares em apenas duas hipóteses: (i) para reformar o texto constitucional, ou (ii) diante de questões de importância transcendental para o país e que não se confundam com emendas constitucionais. Rafael Correa optou pelo segundo fundamento (BREWER, 2007) deixando evidente que sua pretensão não era envolver o Poder Legislativo na constituinte.

O questionamento formulado pelo Presidente para ser objeto da consulta popular era o seguinte:

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? (PESANTES, 2009, p. 268).

O documento mencionado era o Estatuto de Eleição, Instalação e Funcionamento da Assembleia Constituinte, o qual também foi elaborado unilateralmente por Correa. O seu artigo 1º ostentava o seguinte teor:

Artículo 1. Naturaleza y finalidad de la Asamblea Constituyente. La Asamblea Constituyente es convocada por el pueblo ecuatoriano y está dotada de plenos poderes para transformar el marco institucional del Estado, y para elaborar una nueva Constitución. La Asamblea Constituyente respetará, profundizando en su contenido social y progresivo, los derechos fundamentales de los ciudadanos y ciudadanas. El texto de la Nueva

Constitución será aprobado mediante Referéndum Aprobatori. (BREWER, 2009, p. 457).

O referido decreto foi remetido ao Tribunal Supremo Eleitoral – TSE, para fins de organização da consulta popular. A instituição eleitoral informou que não competia a ela aferir a legalidade do ato editado pelo Presidente, mas, sim, organizar, garantir e dirigir a referida consulta. Em outras palavras, não seria cabível adentrar no mérito do ato ou, então, exercer qualquer tipo de controle, mas, apenas, executá-lo. Não obstante, em uma apertada e polêmica votação de 04 contra 03 votos, os membros do TSE decidiram enviar a consulta ao Congresso, o que não estava nos planos do Executivo (BREWER, 2009).

As discussões legislativas, como se pode imaginar, ocorreram sob fortes críticas por parte de Rafael Correa e seus apoiadores, que exigiam celeridade na aprovação da consulta e, além disso, que não fossem introduzidas grandes alterações nos termos do estatuto da Assembleia Constituinte. Naquele altura, seria difícil que o Congresso negasse a realização da consulta popular, haja vista a ampla popularidade da iniciativa presidencial de um lado e, de outro, a fragilidade da partidocracia.

No dia 13 de fevereiro de 2007, o Legislativo equatoriano, enfim, aprovou o seguimento da consulta, mas não deixou de introduzir significativas alterações no diploma normativo responsável pela disciplina do processo constituinte, sendo certo que “o ponto importante para os legisladores era que não constasse no texto do estatuto nada que afetasse os poderes constituídos, não obstante o reconhecimento dos plenos poderes que a Assembleia teria.” (PESANTES, 2009, p. 269). Talvez a principal mudança tenha sido a introdução de um parágrafo ao art. 1º do estatuto, com o objetivo de assegurar que “*La transformación del marco institucional del Estado y la nueva Constitución entrarán en vigencia con la aprobación, en referéndum, de la nueva Constitución*” (BREWER, 2009, p. 464). Verifica-se, aqui, a procuração de que, uma vez instalado, o órgão constituinte se valeria de seus “plenos poderes” para interferir nos poderes constituídos antes mesmo da promulgação do novo texto constitucional.

Após as contribuições por parte do Congresso, restava em aberto qual seria o próximo passo do TSE: convocaria desde logo a consulta popular ou re-meteria, novamente, o estatuto ao Presidente para que ele avaliasse as alterações feitas pelo Legislativo? Optaram pela última opção, assim como destacaram, em diversos pronunciamentos, a importância de Rafael Correa editar um novo decreto convocando a referida consulta, de modo a atualizar seus termos após as sugestões feitas pelos congressistas. E assim foi feito. No dia 28 de fevereiro de 2007, foi editado o Decreto nº 148/07¹, no qual se conservou a pergunta formulada originariamente por Correa e foram acolhidas, parcialmente, as propostas legislativas – entre elas, a inclusão do parágrafo único ao artigo 1º do estatuto. Finalmente, no dia 01 de março, o Tribunal Supremo Eleitoral formalizou a consulta popular para que o povo aferisse o questionamento a respeito da convocação de uma Assembleia Constituinte com plenos poderes para transformar o marco institucional do Estado, bem como seu controvertido estatuto de funcionamento (BREWER, 2009). A realização da consulta foi designada para o dia 15 de abril de 2007, ou seja, três meses após a posse de Correa.

Ocorre que, no entanto, o Congresso não reagiu bem ao comportamento do TSE, visto que, conforme o entendimento dos parlamentares, o decreto reeditado pelo chefe do Executivo deveria ter sido encaminhado de novo ao Legislativo para que seus termos fossem avaliados e novamente discutidos. As críticas foram direcionadas, especialmente, ao presidente do Tribunal Supremo Eleitoral, sob o fundamento de que este não deveria, de plano, ter lançado a consulta popular. No dia 02 de março de 2007, então, o Congresso editou uma resolução na qual destituía o presidente do TSE de suas funções e instaurava um processo político contra os quatro membros que endossaram a decisão (BREWER, 2009). Além disso, Jorge Cevallos, presidente do Congresso, apresentou uma ação de inconstitucionalidade contra a convocação da consulta popular perante o Tribunal Constitucional (LOOSE, 2009).

A reação, por parte do órgão eleitoral, foi imediata. Seus integrantes não aceitaram a resolução legislativa e a declararam inaplicável, de maneira que o presidente do TSE permaneceu no cargo. Além disso, destituíram 57 de-

1 Disponível: https://www.oas.org/es/sap/deco/moe/ecuador2007/marco_legal.asp. Acesso realizado em: 9 set. 2024.

putados dos partidos de oposição ao governo – alguns, inclusive, que não haviam participado daquela polêmica decisão do Congresso - determinando-se sua substituição por suplentes que, a bem da verdade, eram leais ao Executivo. A medida foi tomada com base no artigo 155 da Lei Orgânica de Eleições, segundo a qual o TSE poderia destituir agentes públicos que viessem a interferir no pleno funcionamento dos organismos eleitorais. Como era de se esperar, Correa declarou apoio ao TSE e um grupo de policiais foi enviado ao Congresso para impedir o ingresso daqueles 57 deputados que foram destituídos, os quais tentaram, ainda, reunirem-se ao lado de fora da casa legislativa, mas foram novamente obstados, desta vez por movimentos sociais apoiadores do governo. Dessa maneira, a oposição legislativa a Rafael Correa foi desmantelada, uma vez que os deputados suplentes não foram fiéis aos seus respectivos partidos, mas, sim, ao Presidente que ostentava ampla popularidade e, pouco a pouco, começava a fragilizar as instituições de controle (LOOSE, 2009).

Os deputados se socorreram ao Poder Judiciário, visando anular as decisões exaradas pelo TSE. Em primeira instância, os magistrados se dividiram. Enquanto alguns acolheram as teses levantadas pelos legisladores destituídos, outros adotaram argumentos defensivos no sentido de que, em períodos eleitorais, as resoluções do TSE não são passíveis de revisão jurisdicional. De qualquer forma, é importante mencionar que o órgão eleitoral, em sua fúria insaciável, ameaçou e destituiu juízes que eventualmente aceitaram as ações de amparo manejadas. Pelas vias recursais, o debate, finalmente, alcançou o Tribunal Constitucional que, no dia 23 de abril de 2007, declarou a inconstitucionalidade da resolução editada pelo TSE e autorizou que todos os deputados voltassem aos seus assentos legislativos. Logo em seguida, grupos apoiadores de Correa adentraram no edifício da instituição e o deixaram em destroços (LOOSE, 2009).

No entanto, a decisão do Tribunal Constitucional não foi observada pelo Poder Executivo, sendo que a polícia, novamente, impediu o ingresso dos deputados restituídos nas dependências do Congresso. Na mesma linha, os 57 suplentes, que eram aliados de Correa no âmbito do Legislativo, editaram uma resolução que retirava parte dos magistrados do Tribunal Constitucional de

seus cargos, mais precisamente aqueles que haviam votado pela inconstitucionalidade da resolução do TSE. Como consequência, o órgão judicial constitucional permaneceu fechado até o Congresso nomear novos juízes, os quais cumpriam o requisito mais importante para o preenchimento do cargo: subserviência ao Executivo. Tanto é que, no dia 24 de julho, os novos magistrados alegaram a existência de vícios processuais e, assim, anularam aquela decisão sobre a inconstitucionalidade da resolução editada pelo TSE. Agora, Rafael Correa também controlava o Tribunal Constitucional (LOOSE, 2009).

Já nessa nova composição, decidiu-se analisar aquela ação de inconstitucionalidade ajuizada contra a realização da consulta popular. Apesar de reconhecer a constitucionalidade da consulta, o Tribunal Constitucional, no decorrer da fundamentação, fixou teses que acalmavam as preocupações da oposição. Procurou-se destacar que o poder constituinte deveria respeitar os poderes constituídos e, portanto, não poderia rasgar a Constituição vigente (1998). Além disso, também se frisou que ambos os poderes ostentam competências distintas, sendo que não caberia ao poder constituinte formular e aplicar as novas disposições constitucionais, visto que esta tarefa seria de incumbência das autoridades constituídas. A força criadora da Constituição, portanto, não poderia aplicá-la diretamente. Essa separação das funções mostrava-se indispensável para coibir eventuais abusos (LOOSE, 2009).

A partir dessa interpretação conferida pelo Tribunal Constitucional, extrai-se que os “plenos poderes” da Assembleia não possuíam o condão de legitimar toda e qualquer medida tomada no exercício do poder constituinte na medida em que deveriam ser respeitadas as instituições públicas em exercício. Conferiu-se, portanto, uma interpretação dos “plenos poderes” em harmonia com os predicados democráticos de prestígio à autonomia das instituições. De igual maneira, por força do parágrafo único do art. 1º do estatuto, a transformação do marco institucional do Estado, representada pela nova Constituição, só entraria em vigência após a aprovação do texto em referendo. Com efeito, as mudanças institucionais ficariam postergadas para o término do processo constituinte, o que significa dizer que a Assembleia não estava autorizada a editar normas com eficácia imediata. Diante desse cenário, poderia se imaginar que

os conflitos institucionais haviam terminado e que, uma vez instalado, o órgão responsável pelo exercício do poder constituinte não abusaria de sua legitimidade democrática para intervir no funcionamento dos poderes constituídos.

Assim sendo, no dia 15 de abril de 2007, depois de tantos embates institucionais, realizou-se a consulta popular, sendo que mais de 80% da população votou “sim”, isto é, em favor da instalação da Assembleia Constituinte. As eleições para preenchimento dos 130 assentos disponíveis aconteceram em 30 de setembro de 2007². Vejamos, no próximo tópico, como se desenvolveu o processo de substituição constitucional após o início dos trabalhos constituintes e qual extensão se conferiu aos “plenos poderes” da Assembleia.

4. UMA MARCA: O DESMANTELAMENTO DAS INSTITUIÇÕES

Se nas eleições de 2006, Rafael Correa não havia apresentado nenhum candidato ao Congresso, o que resultou num Poder Legislativo, pelo menos em um primeiro momento, dominado pela oposição, isso não se repetiu nas eleições para a Assembleia Constituinte. Dessa vez, a maioria esmagadora dos constituintes estava ligado ao governo.

De acordo com o art. 3º do estatuto³, aprovado pela consulta popular, a Assembleia seria composta por 130 membros - e assim foi. Ao término das eleições, o partido de Correa conseguiu preencher 80 assentos. Assim sendo, considerando que, nos termos do art. 10 do estatuto⁴, as decisões do órgão

2 Para uma detalhada cronologia de todos esses acontecimentos, v.: INFORME SOBRE LA ASSEMBLEA CONSTITUYENTE DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. The Carter Center. Quito: 2008, p. 63 e ss.

3 ARTÍCULO 3. - DE LOS MIEMBROS DE LA ASAMBLEA. La Asamblea Constituyente estará integrada por ciento treinta (130) asambleístas, con sus respectivas o respectivos suplentes, distribuidos de acuerdo con el siguiente mecanismo: 1. Cien (100) asambleístas serán elegidos por circunscripción electoral provincial de conformidad con la actual composición de la legislatura. 2. Veinticuatro (24) por circunscripción nacional. 3. Seis (6) por las ciudadanas y ciudadanos ecuatorianos domiciliados en el exterior, de acuerdo a las siguientes zonas geográficas: dos (2) representantes por Europa, dos (2) representantes por Estados Unidos y Canadá, y dos (2) representantes por los países de América Latina.

4 ARTÍCULO 10. - DE LA TOMA DE LAS DECISIONES EN LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE - Para discutir y aprobar cualquier iniciativa el quórum será la mitad más uno de las y los miembros de la Asamblea Constituyente. La Asamblea Constituyente tomará sus decisiones por mayoría absoluta de sus

constituente seriam tomadas por maioria absoluta, a vitória eleitoral do Alianza PAIS significava que o Presidente teria “plenos controles” sobre as deliberações da Assembleia (HOEHN, 2014).

O início dos trabalhos para elaboração da nova Constituição ocorreu no dia 29 de novembro de 2007, data de instalação do órgão constituinte. Logo em sua estreia, a Assembleia editou o *mandato constituyente nº 01*, no qual se tornou evidente que os “plenos poderes” seriam interpretados de maneira amplíssima, na contramão, inclusive, do entendimento que havia sido manifestado pelo Tribunal Constitucional. O referido diploma normativo, aliás, não encontrava respaldo no direito positivo vigente, tampouco estava previsto no estatuto de funcionamento da Assembleia, o que, por si só, demonstra a sua natureza excepcional.

O *mandato constituyente nº 01* possuía 11 artigos⁵ que, do início ao fim, trouxeram consequências nefastas para a democracia equatoriana, a qual, como relatado nos tópicos iniciais, já se encontrava fragilizada pelos acontecimentos políticos que antecederam o processo de substituição constitucional. Por motivos de ordem metodológica, não analisaremos minuciosamente todos aqueles dispositivos que integram o documento normativo em comento, de maneira que iremos mencionar seus principais pontos, sobretudo aqueles que evidenciam o caráter autoritário da medida.

Logo no art. 2º, restou estabelecido que a Assembleia, no exercício de seus “plenos poderes”, poderia expedir mandatos constituintes, leis, acordos, resoluções e demais decisões no uso de suas atribuições. Ou seja, ao contrário do consignado no art. 1º, parágrafo único, do estatuto aprovado pelo povo, a Assembleia deixou claro que a sua tarefa não estaria restrita à elaboração de um novo texto constitucional e que, além disso, suas decisões produziriam efeitos imediatos, isto é, sem a necessidade de prévia aprovação em referendo. Tais decisões, inclusive, foram colocadas como hierarquicamente superiores a qualquer outra norma jurídica – acima, até mesmo, da

miembros.

5 Para acessar a íntegra do ato normativo, é possível fazê-lo através do link que se segue: <https://www.eluniverso.com/2007/12/01/0001/8/8CCA47500A234AD9B86CC685F741780D.html>. Acesso: 16 set. 2024.

Constituição de 1998 – e não estavam suscetíveis de controle pelos poderes constituídos. A propósito, também restou expressamente previsto que, caso fossem aceitas ações judiciais contra os atos editados pela Assembleia, os juízes que assim o fizessem seriam destituídos de seus cargos⁶.

Concretizando a intervenção nos poderes constituídos, o art. 6º⁷, de um lado, ratificou Rafael Correa como Presidente, enquanto o art. 7º⁸, de outro, declarou o “recesso” de todos os deputados do Congresso, os quais haviam sido eleitos em 2006, sendo que também lhes foram retiradas garantias básicas, como a imunidade parlamentar, o foro especial e, até mesmo, os seus respectivos vencimentos. A função legislativa passou a ser exercida diretamente pela própria Assembleia, o que significa dizer que o Poder Executivo se manteve ileso, enquanto o Congresso, na prática, foi dissolvido. Percebe-se, com efeito, que todo aquele receio manifestado pela classe política tradicional no início do processo constituinte, de que os poderes constituídos fossem desrespeitados pelo poder constituinte, concretizou-se.

Seguindo essa linha de fragilização das instituições de controle e colonização da estrutura estatal, a Assembleia (art. 8º do *mandato constituyente nº 01*)⁹ nomeou novos funcionários para os cargos de

- 6 Art. 2 - De las Atribuciones de la Asamblea Constituyente - La Asamblea Constituyente ejerce sus facultades mediante la expedición de: mandatos constituyentes, leyes, acuerdos, resoluciones y las demás decisiones que adopte en uso de sus atribuciones. Las decisiones de la Asamblea Constituyente son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna. Ninguna decisión de la Asamblea Constituyente será susceptible de control o impugnación por parte de alguno de los poderes constituidos. Los jueces y tribunales que tramiten cualquier acción contraria a las decisiones de la Asamblea Constituyente serán destituidos de su cargo y sometidos al enjuiciamiento correspondiente. De igual manera, serán sancionados los funcionarios públicos que incurran o promuevan, por acción u omisión, el desacato o desconocimiento de las disposiciones de la Asamblea Constituyente.
- 7 Art. 6 - De la Función Ejecutiva.- La Asamblea Constituyente ratifica al economista Rafael Correa Delgado como Presidente Constitucional de la República del Ecuador y al licenciado Lenin Moreno Garcés como Vicepresidente Constitucional de la República del Ecuador.
- 8 Art. 7 - De la Función Legislativa - La Asamblea Constituyente asume las atribuciones y deberes de la Función Legislativa. En consecuencia, declara en receso a los diputados y diputadas principales y suplentes elegidos el 15 de octubre del 2006. Este receso se inicia el día 29 de noviembre del 2007, hasta cuando se realice la proclamación oficial de los resultados del referéndum aprobatorio. Durante este receso los diputados no gozarán de inmunidad, fuero especial, ni sueldos, dietas o remuneración alguna, tampoco podrán autoconvocarse por ningún motivo. Este receso no será susceptible de interrupción, impugnación, acción de amparo constitucional u otra acción judicial.
- 9 Art. 8º - Conclusión de periodos y designación provisional.- Se declaran concluidos los periodos para los que fueron designados los siguientes funcionarios: Contralor General del Estado, Procurador General del Estado, Ministro Fiscal General, Defensor del Pueblo, Superintendentes de

Controlador Geral do Estado, Procurador Geral do Estado, Ministro Fiscal, Defensor do Povo, assim como para ocupar a superintendência de setores estratégicos (telecomunicações e de bancos e seguros).

Em relação ao Poder Judiciário, o art. 9º¹⁰ não alterou a composição dos principais órgãos jurisdicionais - Corte Suprema de Justiça, Tribunal Constitucional e o Conselho Nacional de Justiça. A independência judicial, todavia, foi respeitada de forma condicional, pois o aludido artigo frisou que tais órgãos continuariam assim enquanto não houvesse disposição em sentido contrário. Portanto, ainda que não tenham sido tomadas medidas drásticas sobre a composição e o funcionamento do Judiciário, o teor do dispositivo mencionado e as demais previsões do *mandato constituyente* deixavam claro que a Assembleia possuía poderes para intervir nos órgãos jurisdicionais, de tal sorte que a autonomia judicial, também, encontrava-se ameaçada.

Esse primeiro ato normativo, editado pela Assembleia Constituinte após a sua instalação, demonstrou que os instrumentos conferidos a ela (plenos poderes), antes de se alcançar a finalidade referendada pelo povo (transformação do marco institucional do Estado equatoriano), seriam manipulados por Rafael Correa e seus aliados para dismantelar as instituições representativas, especialmente o Congresso (dominado pela “partidocracia”), bem como enfraquecer os órgãos de controle interno e externo do Executivo. Como bem destacado por Norman Wray Reyes e Jacob Hamburger (2022), o texto do mandato constituinte nº 01 não deixou dúvidas de que a Assembleia Constituinte e o governo de Correa exerceriam os plenos poderes da forma mais extensa possível e que o processo constituinte seria utilizado pelo

Telecomunicaciones, Compañías, Bancos y Seguros. Provisionalmente se designa a los siguientes ciudadanos:

- a) Carlos Pólit Faggioni, Controlador General del Estado;
- b) Xavier Garaycoa Ortiz, Procurador General del Estado;
- c) Washington Pesántez, Ministro Fiscal General;
- d) Claudio Mueckay Arcos, Defensor del Pueblo;
- e) Paulo Rojas Flores, Superintendente de Telecomunicaciones;
- f) Francisco Arellano Raffo, Superintendente de Compañías; y
- g) Gloria Sabando, Superintendente de Bancos y Seguros.

10 Art. 9 - Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los vocales del Consejo Nacional de la Judicatura, del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral, continuarán en el ejercicio de sus funciones mientras la Asamblea Constituyente no disponga lo contrario.

Presidente como ferramenta para contornar a forte oposição que havia no Legislativo.

Dando continuidade aos seus trabalhos, a Assembleia aprovou, em 11 de dezembro de 2007, o regimento interno que iria disciplinar, de maneira mais pormenorizada do que o estatuto, o funcionamento do órgão constituinte¹¹. Todos aqueles tópicos centrais do mandato constituinte nº 01 foram reiterados. Ao que nos interessa, o art. 4º estabeleceu que a Assembleia era composta pelos seguintes órgãos: (i) o plenário, (ii) a comissão diretiva, (iii) as mesas constituintes, (iv) as comissões auxiliares, e (v) demais órgãos a serem criados pelos dois primeiros. Os atores centrais de todo o processo, no entanto, foram os 10 grupos de trabalho¹² que integravam as mesas constituintes e eram, em rigor, os verdadeiros responsáveis pela elaboração dos diferentes capítulos do novo texto constitucional. Como já se pode imaginar, em todos aqueles grupos, assim como no órgão plenário, o partido de Correa conseguiu formar maioria, de modo que não obteve dificuldade na aprovação das suas propostas.

Curiosamente, o grupo de trabalho mais complexo e contestado foi o único que não estava, diretamente, relacionado à produção da nova Constituição, qual seja: o Grupo de Legislação e Fiscalização. Como já mencionamos, o mandato constituinte nº 01 determinou, no final do mês de novembro de 2007, um “recesso” parlamentar até o término do processo de substituição constitucional. Durante esse período, a Assembleia assumiu a função legislativa, e o fez através do Grupo de Legislação e Fiscalização, responsável pelo processamento dos projetos de lei (REYES e

11 Disponível em: <https://derechoecuador.com/reglamento-de-funcionamiento-de-la-asamblea-nacional-constituyente/>. Consulta em: 20 set. 2024.

12 Artículo 12. De la organización de las Mesas Constituyentes.- La Asamblea Constituyente se organizará en las siguientes mesas:

1. Derechos fundamentales y garantías constitucionales;
2. Organización, participación social y ciudadana y sistemas de representación;
3. Estructura e instituciones del Estado;
4. Ordenamiento territorial y asignación de competencias;
5. Recursos naturales y biodiversidad;
6. Trabajo, producción e inclusión social;
7. Régimen de desarrollo;
8. Justicia y lucha contra la corrupción;
9. Soberanía, relaciones internacionales e integración latinoamericana; y,
10. Legislación y fiscalización.

HAMBURGUER, 2022). O art. 48 do regimento interno¹³ conferiu iniciativa legislativa: (i) à própria Assembleia, (ii) ao Presidente, e (iii) ao povo. Foi esse o caminho utilizado por Correa para implementar seu projeto de governo. Não é à toa que os primeiros textos aprovados pelo órgão constituinte não eram de cunho constitucional, mas, sim, legal.

Ainda antes do término de 2007, o Presidente remeteu um projeto de reforma tributária que, evidentemente, foi aprovado pela Assembleia (REYES e HAMBURGUER, 2022). Correa também enviou projetos de lei relacionados ao uso do petróleo e sobre transportes terrestres. Para além disso, a Assembleia aprovou inúmeras outras medidas de cunho legislativo, isto é, que não guardavam nenhuma relação com o exercício do poder constituinte.

Para se ter dimensão do trabalho legiferante empreendido pela Assembleia, foram aprovadas 06 leis e 20 mandatos constituintes entre novembro de 2007 e julho de 2008 (THE CARTER CENTER, 2008). A estratégia do Presidente era possuir controle de um corpo legislativo que substituísse o Congresso, com o objetivo de conseguir aprovar um conjunto de leis de grande importância para a concretização da sua agenda política (PESANTES, 2009).

Tudo isso evidencia que, a despeito dos “plenos poderes” ostentados pela Assembleia, o Presidente Rafael Correa exerceu uma forte influência sobre seus rumos (LOOSE, 2009), tendo em vista, principalmente, o baixíssimo índice de diversidade na composição do órgão constituinte, o qual, como já mencionamos, foi capturado por aliados do Poder Executivo. Aliás, como bem observa Hernán Pérez Loose (2009), em cada esquina do processo constituinte equatoriano verifica-se acumulação de poderes nas mãos de um único indivíduo, o qual praticamente absorveu a própria Assembleia Constituinte.

Com efeito, não obstante Rafael Correa tenha se amparado na necessidade de transformar as instituições equatorianas, de modo a

13 Artículo 48. De la iniciativa - La Asamblea Constituyente tramitará los proyectos de ley provenientes de la propia Asamblea, que cuenten con el respaldo de por lo menos el cinco por ciento (5%) de asambleístas; del Presidente de la República, o los que se hubieren presentado por iniciativa ciudadana respaldada por lo menos con el cero punto uno por ciento (0,1%) del padrón electoral nacional.

democratizá-las, para justificar a deflagração do processo de substituição constitucional, nota-se que o Presidente se aproveitou de sua popularidade e do descrédito dos partidos políticos tradicionais para instalar uma Assembleia Constituinte composta, em sua esmagadora maioria, por membros de sua legenda política.

Em seguida, Correa usou e abusou da legitimidade democrática da Assembleia para atacar os poderes constituídos e fragilizar os mecanismos de controle com o fim de introduzir seus projetos políticos sem maiores dificuldades e, igualmente, facilitar a sua consolidação no poder.

Aliás, como bem concluiu Gabriel Negretto (2018), sempre que determinados atores políticos possuem recursos para manipular as Assembleias Constituintes em seu próprio benefício, a ampla legitimidade democrática desses órgãos é utilizada para mascarar decisões arbitrárias. Portanto, o caso equatoriano nos parece um exemplo de uso do poder constituinte de forma abusiva, isto é, para fins de deterioração da qualidade de uma democracia constitucional (LANDAU, 2013).

A despeito de todas essas controvérsias que marcaram o processo constituinte no Equador, a nova Constituição foi aprovada em consulta popular no dia 28 de setembro de 2008 e promulgada no dia 20 de outubro do mesmo ano (HOEHN, 2014). No plano dos direitos, é inegável que a Constituição de 2008 introduziu importantes avanços, sobretudo na parte dos direitos fundamentais sociais (REYES e HAMBURGUER, 2022).

Não se deve olvidar, inclusive, que os primeiros anos do governo de Rafael Correa foram caracterizados pela redução do desemprego e uma melhora geral dos índices de dimensão social. No entanto, essa recuperação ocorreu de maneira simultânea à deterioração da democracia equatoriana (ACOSTA, PACHANO e SERRANO, 2010).

Nesse sentido, verifica-se, no âmbito das relações entre as instituições públicas, um predomínio do Poder Executivo em detrimento dos outros poderes. Portanto, percebe-se que as promessas de profundas transformações em prol de uma estrutura institucional democrática não foram materializadas na

Constituição de 2008, uma vez que as virtudes apresentadas pela parte dogmática do texto nunca são suficientes para compensar os desequilíbrios que, na América Latina, constantemente caracterizam a parte orgânica das Constituições (MEIRELLES TEIXEIRA, 2011).

Exatamente nesse sentido, David Landau e Rosalind Dixon apontam que a Constituição de 2008 detém um riquíssimo e inovador catálogo de direitos ao mesmo passo que favoreceu a consolidação de um regime autoritário competitivo. A explicação dada é de que esse infindável rol de direitos fundamentais foi utilizado como moeda de troca pelo governo dentro da seguinte lógica: direitos, de um lado; e uma agenda antidemocrática, sobretudo no plano institucional, de outro. Negócio feito. Ocorre que, ainda conforme alertam os autores, a concretização dos direitos depende, em muitos casos, de instituições habilitadas para tanto (daí a importância da independência judicial, liberdade de imprensa etc.) sob pena de dependerem da anuência de um autocrata para se tornarem efetivos (DIXON e LANDAU, 2021).

Nesse cenário, não são necessárias muitas linhas para se concluir que se corre o risco de os direitos previstos no texto constitucional, por mais protetivos e volumosos que sejam, tornarem-se poesia.

5. UM PROBLEMA: A INTENSIFICAÇÃO DO HIPERPRESIDENCIALISMO EQUATORIANO PELA CONSTITUINTE DE 2007-2008

O sistema presidencialista, em contrapartida ao seu modelo originário que surgiu no final do século XVIII, deveria estar se voltando, ainda mais, à ampliação de poderes parlamentares e judiciais sobre o Executivo a fim de possibilitar um Estado cada vez mais democrático. Conforme elucidam os professores Cláudio de Cicco e Alvaro de Azevedo Gonzaga (2016), a divisão tripartite proposta por Montesquieu é inerente ao Presidencialismo.

A atribuição de funções específicas a cada Poder somada à autonomia e à independência de cada eixo do Estado garantem um governo forte. E, simultaneamente, a instituição do sistema de freios e contrapesos assegura uma vigilância constante entre os Poderes para, assim, impedir uma atuação exacerbada e ilegal de algum deles.

Ocorre que, desde o final do século XX, as novas constituições promulgadas na América Latina, até por razões históricas, acabaram por concentrar uma quantia de poder desproporcional no chefe do Executivo, desequilibrando a divisão governamental. Tal fenômeno recebe a nomenclatura de “hiperpresidencialismo” e se caracteriza, exatamente, por esse acúmulo de competências nas mãos do Presidente, diminuindo o grau de democratização do país.

Em relação ao Equador, esse cenário não é algo inusitado. O Índice de Poderes Presidenciais, elaborado por Shugart e Carey (2018), analisa o nível de concentração de poder presidencial em um governo a partir de dez indicadores, subdivididos em dois grupos: Poderes Legislativos e Poderes Não-Legislativos. O primeiro é composto por: (i) veto total, (ii) veto parcial, (iii) decreto, (iv) introdução exclusiva de legislação, (v) poderes orçamentários, e (vi) proposta de referendo. Enquanto a segunda categoria é formada por: (i) formação de gabinete, (ii) destituição de gabinete, (iii) censura, e (iv) dissolução da assembleia. Cada parâmetro recebe uma nota que varia entre 0 (zero) e 4 (quatro) e os valores são somados e divididos por quarenta. O total obtido permitirá a constatação do tamanho do Executivo no país, a partir das referências de 0 (zero), menor nota, e 1 (um), maior nota. A Constituição de 1998, por sua vez, alcançou (SILVEIRA, 2018) o total de 0,650, enquanto o texto constitucional de 2008 atingiu 0,675, ou seja, o contexto histórico equatoriano já demonstra uma familiaridade com a concentração de poder na figura presidencial.

O problema atualmente, contudo, reside no fato de as normas superiores do Equador continuarem possibilitando essa atuação do Executivo, limitando, simultaneamente, os poderes do Legislativo e do Judiciário. Dessa forma, ao analisar o texto proposto pela Constituinte de 2007-2008, torna-se

possível identificar diferentes pontos de ruptura democrática danosos à população local, o que nos levou a uma breve análise.

O artigo 138 do referido texto dispõe sobre as possibilidades de veto – parcial e total – do Presidente. No primeiro cenário, o Presidente vetará integralmente o projeto de lei e o Congresso Nacional terá de aguardar o prazo de um ano para revisitar o tópico e, ainda, de uma maioria de dois terços da totalidade de membros da casa para reverter o veto. Já no caso de um veto parcial, o próprio Presidente possui a faculdade de apresentar um texto substituto ao trecho rejeitado, necessitando da maioria dos membros presentes na sessão para validar a votação e, ainda, que seja analisado pelo Legislativo em até trinta dias da submissão. Caso o prazo decorra sem apreciação dos deputados, o texto normativo se tornará definitivo e entrará em vigor nos conformes apresentados pelo Presidente.

A esse respeito, não há objeção quanto ao preceito do dispositivo em si, mas sim com o formato da atuação presidencial previsto nele.

A partir da leitura do artigo 138, torna-se evidente a disparidade nas competências e nos deveres de cada ente governamental, aglomerando-se muito poder nas mãos do chefe do Executivo.

Inclusive, tal previsão normativa já vem surtindo efeitos danosos aos equatorianos. A partir do veto parcial e da apresentação de nova redação parcial, o então Presidente do Equador, Rafael Correa, modificou o texto da Lei Orgânica de Participação Cidadã, incluindo, em seu artigo 1º, a previsão de que determinados assuntos não devem ser objeto de deliberação da população, uma vez que essa carece de conhecimento técnico e aprofundado. Dessa forma, o Presidente institucionalizou um óbice à participação popular, distanciando, ainda mais, o Governo do povo.

Já os artigos 130 e 148 abordam a destituição mútua dos Poderes Executivo e Legislativo, mecanismo que permite o encerramento antecipado das atividades de ambos e a designação de novas eleições.

Apesar de seu uso estar vinculado ao preenchimento de determinados pré-requisitos, é inegável a existência de uma discrepância na viabilidade de

emprego da ferramenta entre os Poderes, uma vez que o Congresso depende de uma maioria de dois terços de seus membros para aprovar a moção, enquanto o Presidente depende somente dele para tal.

Por último, conforme os artigos 134, 140, 147 - parte 11, e 442, o Presidente detém a competência de elaborar projetos de lei e de emendas constitucionais e, ainda, de encaminhar projetos de âmbito econômico para o Legislativo com caráter de urgência, reduzindo o prazo de apreciação deste para trinta dias, sob pena de entrar em vigor no formato de decreto-lei até a devida apreciação do Congresso sobre o tema. Ou seja, um tópico que deveria ser cautelosamente refletido e abordado pelo Governo, torna-se uma possível moeda de troca entre o Presidente e seus apoiadores, podendo prejudicar drasticamente o andamento da economia local.

A partir dessa breve análise, pode-se identificar os principais problemas do texto da Constituinte de 2007-2008 no que tange à agremiação de poderes na figura do Presidente equatoriano.

Além disso, torna-se evidente que os pontos destacados não podem ser compreendidos como problematizações desnecessárias, uma vez que o crescimento dos movimentos não democráticos tem ocasionado danos de difícil reparação nos países e em suas populações, sendo imprescindível que o Equador atue contra essa onda para evitar o mesmo cenário em seu território.

6. CONCLUSÃO

Ao final do percurso pelo processo de substituição constitucional equatoriano, não é preciso de grande esforço para se concluir que, durante esse período, instituições basilares para o bom funcionamento de uma democracia constitucional foram atacadas por uma liderança popular, que se utilizou da ampla legitimidade conferida à Assembleia Constituinte para disfarçar a faceta abusiva das suas investidas. Rafael Correa não precisou romper abruptamente com a ordem constitucional de 1998 para ampliar demasiadamente seus poderes. Tal objetivo foi alcançado por meio de um

instituto legítimo e muito conhecido no âmbito da Teoria da Constituição, qual seja: o poder constituinte. O grande perigo dessa estratégia é que os avanços autoritários se escondem atrás do sedutor discurso de transformação do marco institucional do Estado.

Dessa maneira, a título de encerramento do presente trabalho, parece-nos fundamental perceber a natureza ambivalente do instituto em análise. Vale dizer que, apesar de ser inegável o potencial transformador do poder constituinte - de, até mesmo, oxigenar um regime democrático que se encontra sufocado -, não devemos ignorar que os processos de substituição constitucional também podem diminuir a qualidade da democracia de determinado país, sendo que utilizamos o caso equatoriano para ilustrar esses apontamentos. Com isso, enfatizamos a necessidade de a temática do poder constituinte voltar à mesa de debates, especialmente para adequar as concepções deste instituto clássico à luz das problemáticas contemporâneas.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, Andrés Mejía; PACHANO, Simón; SERRANO, Santiago Basabe. **La democracia inconclusa: derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales em Ecuador (1979-2008)**. Revista de Ciência Política. Volumen 30, nº 01, 2010.

ASTUDILLO, César. **Algunas reflexiones sobre el proceso constituyente de América Latina con especial referencia a Ecuador**. In: SERNA DE LA GARZA, José María (coord.). **Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina: tendencias y perspectivas**. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2009.

CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. **Democracia constitucional e populismos na América Latina: entre fragilidades institucionais e proteção deficitária dos direitos fundamentais**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2023.

DE CICCIO, Claudio. GONZAGA, Alvaro de Azevedo. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 7. ed. rev. atual. E ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

DE LA TORRE, Carlos; LEMOS, Andrés Ortiz. **Populist polarization and the slow death of democracy in Ecuador**. In: Democratization. London: Routledge, 2015.

DIXON, Rosalind; LANDAU, David. **Abusive Constitutional Borrowing: legal globalization and the subversion of liberal democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2021.

INFORME SOBRE LA ASSEMBLEA CONSTITUYENTE DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. The Carter Center. Quito: 2008.

FREIDENBERG, Flavia. **El flautista de Hammelin: liderazgo y populismo en la democracia ecuatoriana**. In: DE LA TORRE, Carlos. **El retorno del pueblo: populismo y nuevas democracias en América Latina**. Ecuador: Ministério da Cultura, 2008.

HOEHN, Marek. **Asembleas Constituyentes en América del Sur en un contexto de Nuevo Constitucionalismo**. In: Serie Estudios Biblioteca del Congreso Nacional de Chile – BCN, 2014.

LANDAU, David. **Constitucionalismo abusivo**. Revista Jurídica da UFERSA. Mossoró, v. 4, nº 7, jan./jun., 2020.

LANDAU, David. **Constitution-Making Gone Wrong**. Alabama Law Review. Vol. 64, 2013.

LOOSE, Hernán Perez. **Ecuador y su metamorfosis constituyente**. In: SERNA DE LA GARZA, José María (coord.). **Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina: tendencias y perspectivas**. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2009.

MEIRELLES TEIXEIRA, José Horácio. **Curso de direito constitucional**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2011.

MEJÍAS, Sonia Alda. **La ‘revolución democrática’ de los nuevos movimientos sociales y de los populismos de izquierda ante la crisis de gobernabilidad en América Latina**. Cuadernos de Estrategia, nº 136, 2007.

NEGRETTO, Gabriel. **Constituent Assemblies in Democratic Regimes: The Problem of a Legally Limited Convention**. In: ELSTER, Jon; GARGARELLA, Roberto; NARESH, Vatsal; RASCH, Bjorn Erik. **Constituent Assemblies**. New York: Cambridge University Press: 2018.

NEGRETTO, Gabriel. **Los procesos constituyentes en América Latina: una visión comparada**. Revista Argentina de Teoría Jurídica. Volumen 16, diciembre de 2015.

NEGRETTO, Gabriel. **Procesos constituyentes y refundación democrática: El caso de Chile en perspectiva comparada.** Revista de ciencia política. (Santiago), v. 35, n. 1, 2015.

PESANTES, Hernán Salgado. **El proceso constituyente de Ecuador: algunas reflexiones.** In: SERNA DE LA GARZA, José María (coord.). **Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina: tendencias y perspectivas.** México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2009.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia.** Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

REYES, Norman Wray; HAMBURGUER, Jacob. **The constituent process in Ecuador.** In: BISARYA, Sumit; GINSBURG, Tom. **Constitution Makers on Constitution Making.** New York: Cambridge University Press, 2022.

SALGADO, José Chalco. **Hiperpresidencialismo: Hacia el blindaje presidencial.** Cálamo / Revista de Estudios Jurídicos. Quito, Equador. Núm. 6 (Diciembre, 2016): p. 76-84.

SILVEIRA, Guilherme Andrade. **Relações Executivo-Legislativo no novo constitucionalismo latino-americano: o hiperpresidencialismo no Equador.** PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades da UNIFAP. ISSN: 1984-4352. Macapá, v. 11, n. 2, p. 211-228, jul./dez. 2018.

SHUGART, Matthew S.; CAREY, John M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics.** Cambridge: Cambridge University Press, 1992 apud SILVEIRA, Guilherme Andrade. **Relações Executivo-Legislativo no novo constitucionalismo latino-americano: o hiperpresidencialismo no Equador.** PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades da UNIFAP. ISSN: 1984-4352. Macapá, v. 11, n. 2, p. 211-228, jul./dez. 2018.

SUBMETIDO | *SUBMITTED* | *SOMETIDO* | 05/02/2025

APROVADO | *APPROVED* | *APROBADO* | 26/05/2025

REVISÃO DE LÍNGUA | *LANGUAGE REVIEW* | *REVISIÓN DE LENGUAJE*

Márcia Costa Bonamin

Benedicta Aparecida Costa dos Reis

SOBRE OS AUTORES | *ABOUT THE AUTHORS* | *SOBRE LOS AUTORES*

PEDRO DADALTO OLIVEIRA

Pontifícia Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo, Brasil.

Mestrando em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade de São Paulo.
E-mail: pedrodadalto@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6305-1567>.

MARIA CAROLINA GIUSTI REBOUÇAS

Pontifícia Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo, Brasil.

Mestranda em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade de São Paulo.
Advogada. E-mail: mcgreboucas@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-7495-202X>.