

# PARTICIPAÇÃO POPULAR NA REFORMA CONSTITUCIONAL: ESTUDO COMPARADO ENTRE BRASIL E BOLÍVIA

**Neyllon Rangel  
de Souza**

Especialista em Direito  
Público Pontifícia  
Universidade Católica  
-Minas Gerais. Belo  
Horizonte, MG, Brasil.  
neyllonr@gmail.com

**Clara Pinheiro de Lima**

Bacharel em Direito  
Universidade Federal do Rio  
de Janeiro. Rio de Janeiro,  
RJ, Brasil. clara.pinheiro.  
lima@gmail.com

**Carolina Machado  
Cyrillo da Silva**

Doutorado em Direito  
Universidad de Buenos  
Aires. Professora da  
Faculdade Nacional de  
Direito, Universidade  
Federal do Rio de Janeiro.  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
cyrillodasilva@gmail.com

**Recebido:** maio 31, 2017

**Aceito:** agosto 21, 2017

Popular participation in  
constitutional reform: comparative  
study between Brazil and Bolivia

## RESUMO

Entre as diversas nações que compõem o constitucionalismo sul-americano, no presente estudo, busca-se analisar os mecanismos de participação popular no âmbito do processo legislativo especial referente às emendas ao texto constitucional de dois países específicos, quais sejam, o Brasil e a Bolívia. A partir de um prisma eminentemente democrático, que outorga ao povo a legitimidade de exercício do poder constituinte derivado reformador, se almeja identificar aspectos convergentes ou discrepantes em ambos os sistemas, considerando nesse desiderato seus distintos marco-teórico filosóficos – no Brasil, o Neoconstitucionalismo e na Bolívia, o Novo Constitucionalismo Latino Americano – os quais implicam nos diversos elementos de expressão do desenvolvimento dos institutos em ambos os fenômenos doravante analisados.

**Palavras-chave:** Participação Popular; Reforma Constitucional; Novo Constitucionalismo Latino Americano; Neoconstitucionalismo; Brasil; Bolívia.

## Abstract

Among the various nations that compose South American constitutionalism, the present study aims to analyse the mechanisms of popular participation in the special legislative process concerning the amendments to the constitutional text of two specific countries, namely Brazil and Bolivia. From an eminently democratic perspective,

which grants to people the legitimacy to exercise the constituent power of reform, it is sought to identify convergent or discrepant aspects in both systems, considering in this desideratum its different philosophies and theoretical frameworks- in Brazil, neo-constitutionalism and in Bolivia, the New Latin American Constitutionalism - which imply in the various elements of development of institutes in both phenomena henceforth analysed.

**Keywords:** Popular participation; Constitutional Reform; New Latin American Constitutionalism; Neo-constitutionalism; Brazil; Bolivia.

**O poder de interferir mais diretamente na construção dos direitos e na organicidade do próprio Estado, concretiza o princípio democrático, bem como confere inegável legitimidade às normas co-produzidas por meio desse exercício dialógico entre as instituições constituídas e o povo – este entendido como o receptor difuso das deliberações daqueles.**

## 1. INTRODUÇÃO

Nas próximas linhas se questionará o sistema de reforma constitucional brasileiro estabelecido pela Constituição da República Federativa do Brasil (1988), na perspectiva da participação popular nesse procedimento legislativo especial, contrapondo-o ao paradigma asentado na Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia (2009), país inserido no seio do que tem sido chamado pela doutrina de “Novo Constitucionalismo Latino Americano”.

Por meio de um exercício de cotejo normativo e teórico-filosófico, se busca esclarecer o desenvolvimento do instituto da participação popular no âmbito do processo legislativo de reforma constitucional em países vizinhos, quais sejam, Brasil e Bolívia, para assim permitir uma maior aproximação acadêmica e intelectual entre ambos os países, evidenciando suas divergências metodológicas formais.

Mormente, diante da importância dos mecanismos de reforma constitucional, para que a Lei Maior se adapte à realidade social, como manifestação do Poder Constituinte derivado reformador, sublinha-se a relevância da participação direta da população neste processo, a fim de que se ateste sua vontade e consentimento.

O poder de interferir mais diretamente na construção dos direitos e na organicidade do próprio Estado, concretiza o princípio democrático, bem como confere inegável legitimidade às normas co-produzidas por meio desse exercício dialógico entre as instituições constituídas e o povo – este entendido como o receptor difuso das deliberações daqueles.

Destarte, a contribuição para a oxigenação do debate acerca de um maior poder decisório nas mãos do povo e da consequente ampliação de legitimidade democrática desse mesmo poder se justifica

em tempos de crise do sistema de representação política indireta, especialmente no caso brasileiro<sup>1</sup>, mediante um estudo comparado entre paradigmas de países de contextos históricos marcados pelo colonialismo e pela profunda desigualdade social.

O tema escolhido tem sido objeto de intenso debate na bibliografia nacional e internacional, dentre os quais se destacam, Antônio Carlos Wolkmer, Luís Roberto Barroso, Daniel Sarmiento, José Afonso da Silva, Carolina Machado Cyrillo da Silva, Eugenio Raul Zaffaroni, Fábio Corrêa de Souza Oliveira, Roberto Gargarella, José Ribas Vieira, Lilian Márcia Balmant Emerique, Raúl Gustavo Ferreira, Siddhartha Legale Ferreira, Roberto Viciano Pastor, Rúben Martínez Dalmau, entre outros.

O tipo de método utilizado para o presente feito é o bibliográfico, por meio da análise do Direito Comparado para melhor compreensão dos institutos a serem estudados, principalmente no que tange à teoria do poder constituinte, à reforma constitucional, aos plebiscitos, referendos e iniciativa popular de emendas, além da revisão constitucional.

Destarte, ao fim, por meio de um cotejo dialético, se demonstrará os resultados alcançados, para que seja apresentada uma avaliação lógica dos princípios, institutos e debates teóricos que circunscrevem o fenômeno em ambos os países.

## **2. CONSTITUCIONALISMO E DEMOCRACIA: ENTRE O NEOCONSTITUCIONALISMO E NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO**

A ideia de supremacia da constituição sobre todo o ordenamento jurídico, especialmente a sua concepção normativa, além da dimensão de carta política, é relativamente recente na história do constitucionalismo.

A fundação do Estado Democrático de Direito só é possível de ser reconhecida no século XX após a Segunda Grande Guerra, quando se erigiram as discussões sobre as fontes do poder, procedimentos

<sup>1</sup> O Brasil tem vivido um período de intensa crise política desde o impeachment contestado da presidente Dilma Rousseff, sendo inclusive ranqueado como um país de “democracia defeituosa” pela Economist Intelligence Unit (EIU), departamento de pesquisa e análise do Grupo “The Economist”, do Reino Unido, por meio do seu “Democracy Index 2016”.

de decisão e acerca do conteúdo das obrigações em seus aspectos negativos e positivos dos órgãos de poder, questionando-se a legitimidade deste mesmo poder e a representação política popular.

Nesse sentido, o Estado erigido neste âmbito exige, ao menos, três esferas de limitação do poder: na vertente material, pela presença de valores básicos e direitos fundamentais; orgânica, pela divisão em três poderes autônomos, independentes e com controle recíproco por meio de freios e contrapesos; e processual, ante a necessidade de observação do devido processo legal pelos órgãos do poder.

Assim, a aproximação entre constitucionalismo e democracia, capaz de reorganizar a política e constituir o Estado Democrático de Direito, deu-se como reação a regimes políticos autoritários. Nesse contexto, introduziu-se no ordenamento valores morais compartilhados pela sociedade sob a forma de princípios.

Esse fenômeno constitucional foi denominado de neoconstitucionalismo, destacando-se algumas características comuns aos diversos teóricos autodenominados “neoconstitucionalistas”, tais como: a) distinção entre princípios e regras; b) adoção da ponderação como teoria argumentativa em detrimento da subsunção; c) subordinação de todo o ordenamento jurídico às normas constitucionais; e, d) defesa da interpretação criativa dos juízes, figurando inclusive, como legisladores negativos.

Nesse contexto, observa-se que tal paradigma constitucional priorizou a supremacia formal da constituição no ordenamento jurídico, sem valorar se a origem do texto constitucional deu-se em moldes democráticos, ou seja, não foi objeto de análise o contexto político, as condições históricas, a natureza jurídica das assembleias constituintes na gênese das constituições antes de elevá-las ao topo da hierarquia das fontes do direito. Tipologia de cunho extrajurídico, mas fundamental para a interpretação teleológica dos textos ulteriormente postos.

Além disso, como bem sublinhado por Luigi Ferrajoli<sup>2</sup>, a defendida técnica argumentativa da ponderação tem duplo prejuízo: amplia o poder discricionário dos magistrados na aplicação da constituição, funcionando como um poder de criação, como legislador negativo, o que viola a separação de poderes, base da organização do Estado

---

<sup>2</sup> FERRAJOLI, 2010.

Democrático de Direito e carece de legitimidade democrática, afetando a segurança jurídica, bem como eleva a jurisprudência como fonte do Direito em detrimento da legislação e esvazia a normatividade da constituição e sua consequente aplicação.

Por outro lado, a América do Sul passou por um período recente de reconstitucionalização após regimes autoritários ditatoriais que ensejaram a defesa de um novo momento do constitucionalismo regional, que não se confunde com o neoconstitucionalismo.

De acordo com Dalmau e Pastor<sup>3</sup>, esse novo constitucionalismo mantém a necessidade de constitucionalização do ordenamento jurídico com o mesmo rigor que a concepção constitucional precedente na Europa constitucional.

Contudo, dela se difere, porque preocupa-se com a legitimidade democrática da constituição antes de sua dimensão jurídica, tendo em vista que concebe a constituição como fonte do poder instituído por ser a manifestação da vontade soberana constituinte originária. Seja na convocação das Assembleias constituintes, seja durante o seu procedimento deliberativo ou ao fim, quando da convocação do referendo ativador para a promulgação do texto estabelecido.

Destacam, nesse âmbito, que o primeiro elemento marcante do novo paradigma é o processo constituinte legitimamente democrático. Dentre os elementos materiais comuns às novas constituições, há a intensa presença nos textos de mecanismos de participação popular que legitimem e controlem o poder constituído.

No entanto, dentre os países da América do Sul, é possível perceber que a participação popular não é um elemento necessariamente novo, tampouco exclusivo das constituições tidas como expressões do novo constitucionalismo sulamericano. O Uruguai, a título de exemplo, já previa elementos para assegurar a expressão da vontade popular direta, desde a promulgação de sua Constituição de 1967.

Com efeito, ainda assim, é inegável que essas manifestações constitucionais mais recentes aprimoram e recuperam a soberania popular com a refundação do Estado nacional, especialmente, no cotejo analítico realizado entre Brasil e Bolívia.

<sup>3</sup> DALMAU; PASTOR, 2012.

Nesse sentido, adotou-se a concepção de democracia constitucional, através do reconhecimento da igualdade como pressuposto comum à ambos, na ideia de que todas as pessoas necessitam de iguais condições e respeito aos direitos fundamentais, bem como estruturas de decisão democrática aptas a garantir o mesmo valor às opiniões ideológicas.

Assim, admite-se que a democracia só se realiza mediante a presença de determinadas condições jurídicas, quais sejam, os princípios e regras estabelecidas pela constituição: o constitucionalismo organiza o processo democrático por meio de limites a ele impostos.

**Assim, admite-se que a democracia só se realiza mediante a presença de determinadas condições jurídicas, quais sejam, os princípios e regras estabelecidas pela constituição: o constitucionalismo organiza o processo democrático por meio de limites a ele impostos.**

Para isso, aposta-se em constituições rígidas que vinculem e submetam todos os poderes, enquanto que constituídos, a fim de assegurar a vontade do poder constituinte manifestado em sua soberania latente.

Em suma, o conceito de constitucionalismo apenas como limitador da soberania popular e do autogoverno, é substituído por uma fórmula democrática, por meio da qual o poder constituinte se expressa e se mantém latente. Em termos estruturais, a democracia é resguardada pela constituição<sup>4</sup>.

Destarte, ao outorgar à constituição mecanismos de consecução democrática, tais textos ganham em vigor e legitimidade, ao permitir uma maior representação social em sua institucionalização. Tal fenômeno tende a permitir maior longevidade aos textos constitucionais, sem que as gerações futuras estejam submetidas de modo perpétuo aos dogmas volitivos e axiológicos das gerações passadas.

<sup>4</sup> “Así, democracia- como cuestión de procedimiento- queda conectada con la idea de que no hay otro titular del poder constituyente más que el pueblo, porque democracia es gobierno ejercido en nombre del pueblo. Desde esta perspectiva, la soberanía viene de abajo, de los individuos que, en tanto ciudadanos, componen el pueblo. Segundo, postular que la Constitución Nacional es el cauce de un poder democrático renovado intergeneracionalmente, no constituye una cuestión lingüística ni de buenos modales. El concepto de poder constituyente tiene una vital relevancia práctica. Dentro de este contexto, si la democracia necesita ser protegida por la Constitución, se analiza desde el punto de vista estructural cómo resuelve el propio sistema constitucional argentino sus pretensiones de inmanencia y trascendencia por intermedio de las garantías, elementos previstos para el respaldo de sus reglas. Tercero, si el análisis de la colección de partes de la Constitución evidencia que la interpretación-vía control judicial de constitucionalidad- y la reforma son piezas insustituibles para su mantenimiento y/o cambio, es pertinente describir los mecanismos que hacen funcionar estos elementos.” FERREYRA, 2004.

### 3. ASSEMBLEIAS CONSTITUINTES

É importante explicitar o momento constitucional vivido por esses dois países em cotejo. Mormente, porque passaram por realidades históricas e normativas muito diferentes na elaboração de suas Cartas Políticas, o que ensejou os diferentes resultados.

Ademais, a origem da Carta Magna diferencia os marco-teóricos filosóficos constitucionais, como defendido por Pastor e Dalmau, além de, segundo os autores espanhóis, o Brasil não poder ser classificado como uma expressão do *Nuevo Constitucionalismo Latino Americano*.

Alinham-se os autores citados alhures neste feito, ao entendimento de que a Assembleia Constituinte Brasileira de 1987-1988 não pode ser considerada poder constituinte tipicamente originário, por possuir natureza jurídica de poder constituinte reformador em relação à Constituição Brasileira de 1967, por meio da Emenda Constitucional nº 26/85, a qual delimitou os moldes e limites dos trabalhos constituintes, inclusive em relação à composição da assembleia<sup>5</sup>.

De fato, o que ocorreu foi a transformação do Congresso Nacional ordinário (sob a égide da Constituição de 1967) com atribuições de Assembleia Nacional Constituinte. Bem como recepcionou a Lei de Anistia de 1979 à nova ordem constitucional erigida a partir da Constituição da República Federativa de 1988.

A previsão de limites à assembleia constitui violação à teoria clássica do Poder Constituinte originário e seus requisitos: inicial, ilimitado e incondicionado. Além disso, não houve a convocação de referendo popular para ratificação do texto, para lhe conceder legitimidade democrática e viabilidade política.

De outra senda, o processo constitucional boliviano, iniciado em 2007, teve sua origem atrelada à crise na democracia representativa (denominada como forma de governo “partidocrático”) somada à questões sociais de exclusão e marginalização histórica de boa parte da população majoritariamente indígena, além do poder concentrado nos acordos entre os partidos políticos representantes de uma elite de origem europeia crioula minoritária.

Nesse sentido, duas manifestações populares se destacaram nesse

<sup>5</sup> CYRILLO DA SILVA (cedido pela autora).

processo, quais sejam, a Guerra do Gás (2003) e da Água (2000), uma vez que postulavam a inserção dos movimentos populares na gestão dos recursos naturais privatizados pelos governos neoliberais da década de 1990.

Com a politização das demandas sociais, o discurso foi ampliado e instaurou-se um verdadeiro “momento constituinte”, buscava-se refundar a perspectiva político-jurídica para criação de um Estado gerido pela sociedade. Como destacou Lucas Fagundes:

(...) verifica-se que existia um contexto de luta entre um modelo de Estado neoliberal elitizado contra um modelo de Estado gerenciado no seio dos movimentos populares, os quais transformaram suas lutas pontuais em exigibilidades mais amplas, num horizonte de transformação, ao invés de reforma do velho sistema. Isso é representativo do chamado esgotamento e crise do Estado moderno com seus modos de manifestação políticas. Quando emergiu nas demandas populares a ideia de assembleia constituinte, ficou clara a intencionalidade de refundar outra perspectiva político-jurídica em que os sujeitos sociais, até então ausentes, pudessem ter vez e voz no processo de construção daquilo que gera consequência em seus próprios interesses; trata-se de realocar os interesses de empresas privadas (muitas multinacionais) para interesses coletivos de maiorias subjugadas e marginalizadas<sup>6</sup>.

Ainda que a necessidade de implantação de nova ordem constitucional tenha sido suscitada no seio dos movimentos sociais, vale destacar que a assembleia constituinte se deu pelo poder constituído, pois delegou funções constituintes aos representantes eleitos em 2006, o que comprometeu a “procedimentabilidade” dos trabalhos constituintes frente às tensões políticas.

No entanto, o texto constitucional final foi referendado pelo povo para lhe garantir legitimidade (conhecido como referendo ativador). O processo constituinte da Bolívia de 2009 se apresentou como o mais complexo dentre os últimos analisados na região da América do Sul, segundo Dalmau:

No sólo por su extensión, sino también por sus elementos endógenos – mal planteamiento de la hipótesis constituyente, difíciles condiciones de trabajo de la Asamblea Constituyente – y, principalmente,

<sup>6</sup> FAGUNDES, 2013.

por lo exógenos: los obstáculos planteados por grupos minoritarios que han apostado por el fracaso del proceso desde un primero momento, y por el mantenimiento del status quo en el país. Un proceso que ha legitimado una constitución, la boliviana de 2009, que, a pesar de los cambios de última hora introducidos por el poder constituido, se convertirá en un texto de referencia en el marco del nuevo constitucionalismo latinoamericano<sup>7</sup>.

Assim, a doutrina do *nuevo* constitucionalismo latino-americano pretende demonstrar que há dois evidentes objetivos nos processos constitucionais da Colômbia, Venezuela, Equador e Bolívia, quais sejam: recuperar e adequar o conceito de poder constituinte democrático e solucionar os problemas históricos de legitimidade do sistema constitucional social.

Para tanto, entendem que a supremacia da constituição em dado ordenamento jurídico só pode ser consagrada quando a origem do processo constituinte for democrática, por meio de iniciativa popular de ativação, quando o exercício desse poder fundante ocorrer por meio de uma assembleia constituinte participativa e plural, bem como pela aprovação direta do texto constitucional pelo povo sob consulta popular ulterior.

Nesse diapasão, a preocupação desse novo paradigma é a recuperação da legitimidade democrática da Constituição, contrapondo-se ao neoconstitucionalismo, como vertente teórica obstinada a valorar a constituição, cuja análise limita-se à dimensão positiva de seu texto normativo, sem a necessidade de averiguar as condições de legitimidade democrática e como a vontade constituinte foi transladada à vontade constituída<sup>8</sup>.

#### **4. PARTICIPAÇÃO POPULAR NA REFORMA CONSTITUCIONAL**

A reforma constitucional é manifestação do poder constituinte derivado reformador, que visa modificar o sistema constitucional constituído. O poder constituinte originário estabelece a ordem jurídica; por outro lado, o poder constituinte derivado de reforma modifica a norma constituída.

<sup>7</sup> DALMAU, 2011b.

<sup>8</sup> DALMAU; PASTOR, 2013, p. 69-72.

**[...] o poder reformador tem por escopo possibilitar a adequação do texto constitucional à realidade social dinâmica, adaptando o texto a novos âmbitos políticos e sociais, mas lhe assegurando a força normativa, bem como a continuidade e identidade com o Poder Constituinte Originário.**

Não obstante, a despeito da divergência doutrinária quanto à natureza do poder constituinte de reforma, adota-se a classificação de Raúl Gustavo Ferreyra<sup>9</sup>, classificando-o como poder político, porque cria ou modifica o direito constitucional submetidos a regras antes determinadas. Para o autor, a constituição não pode ser eterna ou permanente, por isso deve estar aberta para as novas gerações.

Em decorrência de seu caráter político, a reforma constitucional pode ser entendida como regular exercício da democracia, uma vez que possibilita aos cidadãos se submeterem às suas próprias leis, que não lhes são impostas ou herdadas do período anterior, porém almejadas e escolhidas por ato de vontade popular mediante a reforma da ordem jurídica<sup>10</sup>.

Nesse sentido, o poder reformador tem por escopo possibilitar a adequação do texto constitucional à realidade social dinâmica, adaptando o texto a novos âmbitos políticos e sociais, mas lhe assegurando a força normativa, bem como a continuidade e identidade com o Poder Constituinte Originário.

Doravante, a fim de promover o caráter político da reforma constitucional e seu vínculo indissolúvel com a democracia, analisa-se a participação popular na reforma constitucional prevista nos textos constitucionais do Brasil e Bolívia.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 concedeu a titularidade da reforma constitucional ao Congresso Nacional, em seu artigo 59, no título *das leis*, como uma espécie legislativa.

Assim, o procedimento de reforma constitucional previsto no artigo 60 da CRFB/88<sup>11</sup> estabelece, para propositura de proposta de emenda, o seguinte rol de legitimados: i) um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; ii) Presidente da República; iii) mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

<sup>9</sup> FERREYRA, 2008, p. 781.

<sup>10</sup> CYRILLO DA SILVA, 2015.

<sup>11</sup> Constituição Brasileira de 1988: “Art. 60: A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I- de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II- do Presidente da República; III- de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.”

Portanto, o texto constitucional não abarca a participação popular direta no processo de reforma, tendo em vista que os legitimados para apresentar projetos são os detentores do poder legislativo e do Poder Executivo, compondo a democracia representativa. Para a maioria da doutrina, esse rol é taxativo, não admitindo a iniciativa popular de emenda.

Em visão minoritária, José Afonso da Silva, e também Daniel Sarmiento, não se filiam a esse entendimento, sustentando que há possibilidade de proposta de emenda à Constituição pela iniciativa popular, observando o procedimento previsto no artigo 61, §2º<sup>12</sup> da Lei Maior que trata do processo legislativo para leis ordinárias e complementares e não de reforma.

Esses autores alegam que o argumento topológico não se sustenta, uma vez que, em respeito ao princípio da soberania popular e à democracia, o titular do Poder Constituinte – o povo – não pode ser privado de propor emendas à Constituição<sup>13</sup>.

No entanto, essa possibilidade de iniciativa popular de emenda à Constituição não decorre do texto constitucional, mas deriva de elucubrações doutrinárias em postura principiológica, as quais, em diversos momentos, mostram-se incompatíveis com o rigor sistemático.

Assim explica Paulo Bonavides:

O povo tem na formação das leis, segundo a Constituição de 1988, a iniciativa de legislador ordinário, mas não tem a de legislador constituinte. Essa derradeira iniciativa é a mais importante, a mais fundamental, a mais sólida por garantir o exercício de sua capacidade legitimadora da ordem normativa, debaixo da qual se organizam e repousam as instituições do ordenamento jurídico nacional. Sem embargo de haver o parágrafo único do art. 1º da Carta Magna proclamado em termos taxativos a presença normativa do povo na elaboração da vontade governante em virtude de ser ele no regime estabelecido – e

<sup>12</sup> Constituição de 1988: “Art. 61, §2º: A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”

<sup>13</sup> “Sendo o povo titular do poder constituinte, não deve ser ele privado da faculdade de deflagrar, diretamente, o processo de mudança na Constituição. Uma interpretação da Constituição de 88 atenta ao seu profundo compromisso com a democracia e com a soberania popular respalda esse entendimento.” SARMENTO; SOUZA, 2012, p. 287; SILVA, 2011, p. 64.

não a intermediação representativa a que indissolavelmente se ligou – o verdadeiro titular do poder soberano da nação, essa presença, de extrema relevância, ficou todavia amesquinhada e diminuída em dois lugares contraditórios da Constituição [a regulamentação do artigo 14 da CRFB/88 pela Lei nº 9.709/98 e a exclusiva competência do Congresso Nacional para autorizar referendo e plebiscito, na forma do artigo 49, VX]. Nestes houve redução de força participativa, de capacidade revisora, de energia criadora do povo, como supremo órgão autenticador da legitimidade dos poderes<sup>14</sup>.

Por outro lado, conforme estabelece a Constituição da Bolívia de 2009, os cidadãos têm legitimidade para propor emenda constitucional por meio do quórum de vinte por cento do eleitorado, com necessidade de referendo para validação de qualquer reforma<sup>15</sup>.

Destarte, depreende-se da análise do texto da Constituição do Estado Plurinacional boliviano que ao povo é outorgado o protagonismo no que tange ao processo de emenda ao texto constitucional.

Haja vista ser esta a primeira hipótese de legitimação ativa prevista pelo legislador constituinte para desencadear o processo de emenda normativa. Outrossim, ao povo, e só ao povo, cabe o poder ratificador desta espécie do processo legislativo, malgrado tratar-se de iniciativa originária popular ou do poder legislativo constituído.

Além disso, outro ineditismo do texto constitucional boliviano é a previsão expressa de deflagração popular da Assembleia Constituinte plenipotenciária como manifestação latente do poder constituinte originário. Em seu artigo 411, I a Lei Maior da Bolívia prevê a hipótese de convocação da assembleia por iniciativa popular de ao menos vinte por cento do eleitorado, por maioria absoluta da Assembleia Legislativa Plurinacional, além da presidenta ou do presidente do Estado.

14 BONAVIDES, 2008a.

15 Constituição da Bolívia de 2009: “Art. 411, 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.” Em 21/02/2016, os bolivianos rejeitaram por meio de referendo a proposta de emenda constitucional de iniciativa do atual presidente Evo Morales com o objetivo de permitir reeleição para terceiro mandato sucessivo após a vigência da Constituição de 2009. Disponível em: [http://brasil.elpais.com/brasil/2016/02/24/internacional/1456274986\\_514912.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/02/24/internacional/1456274986_514912.html). Acessado em 19/10/16.

Não obstante declarar que a assembleia constituinte seja incondicionada, o texto faz expressa previsão formal de aprovação do texto final por maioria absoluta dos membros da assembleia, sendo sua validade condicionada a referendo ativador<sup>16</sup>.

## 5. CONCLUSÃO

Ao fim, pela simples análise dos textos constitucionais, se infere que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não prevê a hipótese de participação popular direta no processo de reforma constitucional via proposta de emenda à constituição, tampouco se ocupa da legitimação dessas alterações do texto da lei maior por meio de referendo após o processo legislativo.

Ao seu turno, o procedimento de emenda à constituição previsto pelo texto da Carta Política do Estado Plurinacional boliviano é extremamente capilarizado no que tange à participação popular nesse procedimento legislativo especial.

De modo que, indubitavelmente, ao povo é concedida a legitimidade máxima para o exercício do poder constituinte, seja para iniciar o procedimento ou ratificá-lo, como condição de validade, inclusive para a total revogação do texto da Lei Maior, por meio de convocação da Assembleia Constituinte.

Inegavelmente, tais mecanismos não são e nunca foram observados no desenvolvimento da cultura constitucional brasileira, tratando-se, portanto, de inovação típica do marco teórico-filosófico do Novo Constitucionalismo Latino-americano. O que implica, no caso brasileiro, em um distanciamento constante entre a vontade popular e a aprovação de emendas à constituição ilegítimas.

Outrossim, destaca-se que tais instrumentos encontram-se em plena atividade no moderno Estado plurinacional de maioria indígena

**[...] a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não prevê a hipótese de participação popular direta no processo de reforma constitucional via proposta de emenda à constituição, tampouco se ocupa da legitimação dessas alterações do texto da lei maior por meio de referendo após o processo legislativo.**

<sup>16</sup> Constituição da Bolívia de 2009: “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. (...)”

*quíchua e aimará*. Como exemplo, em fevereiro de 2016 o presidente Evo Morales teve sua proposta de emenda à constituição rejeitada, após almejar um quarto mandato consecutivo - o qual está no poder desde 2006, exercendo, após a promulgação da nova constituição em 2009, três mandatos consecutivos, se mantendo no poder até 2020.

O resultado apertado, de 51,31% dos votos a favor do “não” contra 48,69% pelo “sim”<sup>17</sup>, foi divulgado pelo Organismo Eleitoral Plurinacional, por meio de sua presidente, Katia Uriona, confirmando a derrota do regime de Morales, o qual, prontamente, aceitou o resultado do sufrágio.

Nesse sentido, tal episódio, em uma nação embora marcada pela forte instabilidade política<sup>18</sup>, demonstra força institucional, além da efetividade e eficácia do texto constitucional e do processo democrático de participação popular na reforma do seu texto, mesmo quando contrária à agenda do regime estabelecido, com aprovação de 49%<sup>19</sup>.

A Constituição da Bolívia, inserida no marco teórico do *nuevo constitucionalismo latinoamericano* aposta no fortalecimento da organização popular com instituições paralelas de controle do poder público para que a legitimidade política seja mantida e, conseqüentemente, a vontade soberana do povo. Por isso promulgou constituição rígida e prevê mecanismos de participação popular como forma de controlar o poder delegado aos representantes, assentada no modelo de democracia representativa participativa, pelo qual, o povo é chamado por diversas vezes a legitimar as decisões durante os mandatos.

Em contrapartida, o caso brasileiro destoa dessa sistemática, em que pese os países sob análise tenham adotado a forma de governo presidencialista. Pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os mecanismos de controle foram delegados ao Congresso Nacional, inclusive a iniciativa para consultas populares, o que subverte a participação popular, consagrando-se a democracia representativa em detrimento da participativa.

<sup>17</sup> Órgano Electoral Plurinacional (OEP). Resultados Preliminares de Cómputo. Referendo Constitucional 2016. 21 de Febrero de 2016.

<sup>18</sup> Revolução de 1952; Golpe Militar de 1964; Golpe de Estado de 1971. Junta militar de 1978. Renúncia de Lozada em 2003; Renúncia de Mesa em 2005.

<sup>19</sup> Encuesta realizada por la encuestadora Ipsos para la red de televisión privada RTP, entre el 1 y 12 de diciembre, consultó a 1.060 personas entre 18 y 70 años en cuatro principales ciudades: La Paz y El Alto, Cochabamba y Santa Cruz, con un margen de error de 3 puntos porcentuales.

**[...] é imperioso concluir que a ausência de mecanismos de participação popular direta e semidireta é um problema no sistema constitucional brasileiro em comparação com o texto constitucional da Bolívia [...].**

É forçoso concluir que o Brasil, em comparação com a Constituição boliviana, está mais próximo do que a doutrina nomeia de neoconstitucionalismo, tendo em vista a resistência hostil à participação popular no seu texto constitucional de 1988, ao desconsiderar o elemento extrajurídico da legitimação popular do poder constituinte derivado de reforma.

O Brasil, como elucidado por Paulo Bonavides, padece de crise constituinte<sup>20</sup>, quando o Poder Constituinte, com manifestação insuficiente, tanto de reforma, como de elaboração, não prestou a resolver as mazelas sociais e reorganizar as instituições. No mesmo sentido, Gilberto Bercovici entende que a crise constituinte brasileira está estritamente ligada aos bloqueios à manifestação da soberania popular plena<sup>21</sup>, desde os trabalhos constituintes até a consolidação da democracia constitucional.

Por fim, é imperioso concluir que a ausência de mecanismos de participação popular direta e semidireta é um problema no sistema constitucional brasileiro em comparação com o texto constitucional da Bolívia, no marco do *nuevo constitucionalismo latino americano*, justificado pelo desenho institucional dialógico construído em ambos os países.

O método comparativo e descritivo utilizado é um meio para perceber as experiências e dilemas constitucionais comuns, estimulando as reflexões para a materialização de um projeto constituinte que busque tutelar a vontade soberana do povo e o processo democrático legítimo.

<sup>20</sup> “A crise constituinte tem sido aliás desde as origens do Estado brasileiro a crise que ainda não se resolveu.” BONAVIDES, 2008b, p. 383-384.

<sup>21</sup> “O problema central, ignorado pela maior parte de nossos doutrinadores, é o fato de que a soberania brasileira, como soberania de um Estado periférico, é uma soberania bloqueada, ou seja, enfrenta severas restrições externas e internas que a impedem de se manifestar em toda sua plenitude. (...) em verdade, jamais tivemos uma Assembleia Nacional Constituinte, dotada de liberdade, exclusividade e plenitude de poderes, pelo menos daqueles com que a teoria revolucionária do século XVIII sempre armara esses parlamentos, a fim de que, providos da suprema vontade da Nação, pudessem refazer as instituições desde os seus fundamentos.” BERCOVICI, 2013, p. 305-325.

## REFERÊNCIAS

BERCOVICI, Gilberto. O Poder Constituinte do Povo no Brasil: Um Roteiro de Pesquisa sobre a Crise Constituinte. *Lua Nova*, n.88, p. 305-325, 2013.

BOLIVIA. Constitución Política del Estado Bolivia de 2009. Disponível em < [https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf)>. Acesso em: 30 ago. 2017.

BONAVIDES, Paulo. A Primeira emenda à Constituição por iniciativa popular. *Revista de informação legislativa*, v. 45, n. 179, p. 53-55, 2008a. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/224179>>.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 22ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2008b.

BRASIL. República Federativa do Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil: texto promulgado em de 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais nos 1/92 a 91/2016. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> . Acesso em: 30 ago. 2017.

CYRILLO DA SILVA, Carolina Machado. ¿Poder Constituyente Originario en la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988? (texto cedido pela autora).

CYRILLO DA SILVA, Carolina Machado. Reforma Constitucional e Participação Popular nas Constituições da América do Sul. In: *Congresso Ibero-americano de derecho constitucional*. Bogotá: Universidade Externado, 2015. Disponível em: <<http://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/memorias/derConstituCarolinaMachadoCyrillo.pdf>>.

DALMAU, Rubén; PASTOR, Roberto Viciano. Fundamentos Teóricos y Prácticos del Nuevo Constitucionalismo. In: *Gaceta Constitucional*, nº 48, p. 307-328, 2011. Disponível em: <<http://www.gacetaconstitucional.com.pe/sumario-cons/doc-sum/GC%2048%20Roberto%20VICIANO%20y%20Ruben%20MARTINEZ.pdf>>.

DALMAU, Rúben Martínez; PASTOR, Roberto Viciano. La Constitución Democrática, entre el neoconstitucionalismo y el nuevo constitucionalismo. In: *El outro Derecho*, nº 48, p. 63-84, 2013. Disponível em: <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/od/elotdr048/2.pdf>.

FERRAJOLI, Luigi. Constitucionalismo Garantista e Neoconstitucionalismo. Tradução de André Karam Trindade.

In: *Anais do IX Simpósio Nacional de Direito Constitucional da ABDConst*. Curitiba: ABDConst, 2011. p. 95-113. Disponível em: <<http://www.abdconst.com.br/revista3/luigiferrajoli.pdf>>.

FERREYRA, Raúl Gustavo. Poder, democracia y configuración constitucional. Cuestiones Constitucionales. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, [S.l.], jan. 2004. Disponível em: <<http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5709/7478>>.

FERREYRA, Raúl Gustavo. Patología del proceso de reforma. Sobre la inconstitucionalidad de una enmienda en el sistema constitucional de la Argentina. In: *Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio*, tomo VIII, cap. XXVI, México, D.F, Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, p. 781, 2008.

SARMENTO, Daniel; SOUZA, Cláudio Pereira. *Direito Constitucional – Teoria, História e Métodos de Trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, p. 287, 2012.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros Editores, p. 64, 2011.