

KAREN MARCELLO

**QUIMERA DEMOCRÁTICA: ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E
INTERNACIONAIS DA (INSTÁVEL) DEMOCRACIA BRASILEIRA E ARGENTINA**

Versão corrigida

SÃO PAULO

2023

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA – PROLAM

KAREN MARCELLO

QUIMERA DEMOCRÁTICA: ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E
INTERNACIONAIS DA (INSTÁVEL) DEMOCRACIA BRASILEIRA E ARGENTINA

Versão corrigida

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo para a obtenção do Título de Mestre em Ciências.

Linha de pesquisa: Sociedade, Economia e Estado.

Orientador: Prof. Dr. Orientador: Gilvan C. C. de Araújo.

Coorientador: Júlio César Suzuki

SÃO PAULO

2023

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

M314q Marcello, Karen
Quimera Democrática: Aspectos Constitucionais e Internacionais da (instável) Democracia Brasileira e Argentina / Karen Marcello; orientador Gilvan C. C. de Araújo - São Paulo, 2023.
181 f.

Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina. Área de concentração: Integração da América Latina.

1. Democracia. 2. Direitos Humanos. 3. Constitucionalismo. 4. Direito Internacional. 5. Participação Popular. I. Araújo, Gilvan C. C. de, orient. II. Título.



Universidade de São Paulo – PROLAM USP
Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina



ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE
Termo de Ciência e Concordância da orientador(a)

Nome do(a) aluno(a): Karen Marcello

Data da defesa: 16/02/2023

Nome da orientador(a): Prof(a). Dr(a). Gilvan C. C. de Araújo.

Nos termos da legislação vigente, declaro ESTAR CIENTE do conteúdo deste EXEMPLAR CORRIGIDO elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me plenamente favorável ao seu encaminhamento e publicação no Portal Digital de Teses da USP.

São Paulo, 17/04/2023

Assinatura do(a) orientador(a)

Nome: MARCELLO, Karen

Título: Quimera Democrática: Aspectos Constitucionais e Internacionais da (instável)
Democracia Brasileira e Argentina

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da
Universidade de São Paulo para a obtenção do Título de Mestre em Ciências.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr.

Julgamento:

Instituição:

Assinatura:

Prof. Dr.

Julgamento:

Instituição:

Assinatura:

Prof. Dr.

Julgamento:

Instituição:

Assinatura:

Aos meus avós, meus quatro anjos:

João (*in memoriam*), Hermelinda (*in memoriam*), Joaquim (*in memoriam*) e Lourdes.

AGRADECIMENTOS

O trabalho da elaboração de uma pesquisa científica, embora muitas vezes solitário, tem a participação direta e indireta de muitas pessoas, as quais eu agradeço a seguir, sem prejuízo da minha gratidão em sentimento, se por ventura o nome não se faça aqui citado.

Aos meus pais, Roseli e Gilmar, pelo privilégio que me proporcionaram em estudar toda a minha vida, permitindo-me seguir em meus sonhos, estando sempre em minha retaguarda. Ao meu marido Tim, meu companheiro, que esteve em meu lado em momentos difíceis e que soube compreender e apoiar meus sonhos, mesmo quando isso pudesse lhe custar os seus. À minha avó Lourdes, pelas inúmeras orações por toda a minha vida. À minha irmã Isabela, por ter sido uma incentivadora em momentos que pensei em desistir, além de ter se dado ao trabalho de ser revisora dos meus textos. À minha irmã Manuela, pelo carinho e incentivo. À toda minha família em geral, por acreditar em mim, por rezar por mim, por me apoiar, por estarem presentes.

Ao meu orientador Gilvan C. C. de Araújo, agradeço por ter sido meu guia acadêmico, orientador de verdade, que possibilitou o desenvolvimento deste trabalho, respeitando o meu desejo particular da pesquisa. Ainda, agradeço-o pelos momentos de consolo e força, quando em momentos em que nada mais fazia sentido, soube me acalmar e me incentivar a finalizar essa caminhada. Agradeço também ao meu coorientador, professor Júlio Suzuki, que desde o primeiro dia que estive no Prolam me recebeu com um sorriso e abraço carinhosos, sendo compreensível e sensível em momento que precisei recalculiar a rota do meu trabalho.

Aos professores Rita de Cássia Marques Lima de Castro e Victor Gabriel Rodriguez, agradeço pela paciência e atenção em minha banca de qualificação. Suas sugestões, comentários e observações foram fundamentais para a reestruturação desta pesquisa.

Agradeço a comunidade *prolaniana*, que mesmo sem podermos conviver pessoalmente durante o desenvolvimento desta pesquisa, em razão da pandemia do Covid-19, se fez presente virtualmente. Tive a oportunidade de conhecer professores e alunos de uma gentileza extraordinária, dispostos a auxiliar no crescimento acadêmico e pessoal. Sei que no Prolam e pelo Prolam eu fiz amigos para uma vida toda.

Obrigada a cada professor(a) e colega que tive a oportunidade de conhecer durante as aulas que participei. Foram essenciais para meu desenvolvimento como pesquisadora, profissional do direito, ser humano. A academia tem sido uma feliz surpresa em minha vida, onde sei que fiz e permanecerei fazendo parte de uma comunidade que pretende crescer juntos.

Aos meus amigos, que precisaram conviver com uma amiga mais ausente em algumas oportunidades. Ao meu amigo Ygor Ditão, companheiro que a Academia me deu, grande incentivador desta pesquisa, que segurou literalmente nas minhas mãos muitas vezes, minha profunda gratidão.

Gratidão a todos, todas e todes que passaram pela minha vida, que fizeram e fazem parte dela. Vocês contribuíram para quem eu sou e, assim, também para o desenvolvimento desta pesquisa.

“Preservar a democracia é a primeira coisa que devemos fazer. Cuidar da vontade popular na América Latina é essencial para pensar o progresso da América Latina.”

Fala do presidente argentino Alberto Fernández em visita ao presidente Lula em São Paulo um dia após a sua reeleição. Vídeo disponível no Instagram @lulaoficial, em 31/10/2022.

LISTA DE SIGLAS

CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CorIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CMPED	Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito
DDHC	Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EIU	The Economist Intelligence Unit
EUA	Estados Unidos da América
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
ODPM	Observatório da Democracia do Parlamento do Mercosul
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PO	Protocolo de Ouro Preto
PU	Protocolo de Ushuaia
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos
SUS	Sistema Único de Saúde
STF	Supremo Tribunal Federal
TA	Tratado de Assunção
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 Fases do Constitucionalismo Latino-Americano
- Quadro 2 Classificação de países por regime político
- Quadro 3 Classificação da democracia de Brasil e Argentina
- Quadro 4 Classificação da democracia de Brasil e Argentina por ano
- Quadro 5 Apoio à democracia por país e ano – 1995-2020
- Quadro 6 Iniciativas populares propostas e aprovadas no Brasil
- Quadro 7 Número de medidas provisórias por ano/país – 2012-2021
- Quadro 8 Número de decretos por ano/país – 2012-2021
- Quadro 9 Quadro comparativo de prerrogativas constitucionais dos Presidentes

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1 Apoio à democracia – 1995-2020
- Gráfico 2 Satisfação com a democracia – 1995-2020
- Gráfico 3 Apoio à democracia por sexo e idade

RESUMO

A partir da Segunda Guerra Mundial, a democracia e os direitos humanos tornaram-se a ordem jurídico-política da parte ocidental do globo. Apesar de a democracia se apresentar como o modelo de governo no qual melhor se preservam e se manifestam os direitos humanos, levantes antidemocráticos tornam-se ordinários, mesmo em países cujas democracias eram julgadas como consolidadas. Diante desse cenário que se mostra mais comum a partir dos anos 2010, o presente estudo busca analisar possíveis hipóteses políticas e jurídicas de crise democrática no contexto de Brasil e Argentina, restringindo o estudo quanto a análise de aspectos de direito constitucional e internacional. Por meio da metodologia comparativa entre os países objetos de pesquisa, revisão bibliográfica, documental, legislativa e de veículo de imprensa; os três capítulos dessa dissertação procuram demonstrar as incongruências existentes no sistema constitucional de Brasil e Argentina e do sistema internacional por meio das organizações internacionais que os mencionados países estão inseridos, pela forçosa convivência de aspectos conservadores e progressistas.

Palavras-chaves: Democracia; Direitos Humanos; Constitucionalismo; Direito Internacional; Participação Popular.

RESÚMEN

A partir de la Segunda Guerra Mundial, la democracia y los derechos humanos se convirtieron en el orden jurídico-político de la parte occidental del globo. Si bien la democracia se presenta como el modelo de gobierno en el que mejor se preservan y manifiestan los derechos humanos, los levantamientos antidemocráticos se vuelven comunes, incluso en países cuyas democracias se juzgaban consolidadas. Ante este escenario, que se ha vuelto más común desde la década de 2010, este estudio busca analizar posibles hipótesis políticas y jurídicas de una crisis democrática en el contexto de Brasil y Argentina, restringiendo el estudio al análisis de aspectos de derecho constitucional e internacional. A través de la metodología comparativa entre los países objeto de investigación, revisión bibliográfica, documental, legislativa y de vehículos de prensa; los tres capítulos de esta disertación buscan demostrar las inconsistencias existentes en el sistema constitucional de Brasil y Argentina y el sistema internacional a través de los organismos internacionales en los que se insertan los países mencionados, debido a la coexistencia forzada de aspectos conservadores y progresistas.

Palabras llave: Democracia; Derechos Humanos; Constitucionalismo; Derecho Internacional; Participación Popular.

ABSTRACT

From the Second World War, democracy and human rights became the juridical-political order of the western part of the globe. Although democracy presents itself as the model of government in which human rights are best preserved and manifested, anti-democratic uprisings become commonplace, even in countries whose democracies were judged to be consolidated. Faced with this scenario, which has become more common since the 2010s, this study seeks to analyze possible political and legal hypotheses of a democratic crisis in the context of Brazil and Argentina, restricting the study to the analysis of aspects of constitutional and international law. Through the comparative methodology between the research object countries, bibliographical, documentary, legislative and press vehicle review; the three chapters of this dissertation seek to demonstrate the existing inconsistencies in the constitutional system of Brazil and Argentina and in the international system through the international organizations that the mentioned countries are inserted, due to the forced coexistence of conservative and progressive aspects.

Keywords: Democracy; Human Rights; Constitutionalism; International Law; Popular Participation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS	20
METODOLOGIA	20
APRESENTAÇÃO DOS CAPÍTULOS	22
CAPÍTULO I – NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: UMA PREOCUPAÇÃO COM A DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS	25
1.1. COLONIALIDADE LATINA-AMERICANA E AS CONSTITUIÇÕES LIBERAIS E SOCIAIS	30
1.2. O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO AMERICANO	37
1.3. ANÁLISE DO NOVO CONSTITUCIONALISMO NA ARGENTINA E BRASIL	43
1.4. A PERMANÊNCIA DE INSTABILIDADE DEMOCRÁTICA APÓS NOVO CONSTITUCIONALISMO: DADOS DA REGIÃO LATINO- AMERICANA	51
CAPÍTULO II – A REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL E NA ARGENTINA NO ÂMBITO INTERNO	63
2.1. ASPECTOS PROGRESSISTAS: A INFLUÊNCIA DA TEORIA DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA NO CONTEXTO DE REDEMOCRATIZAÇÃO	64
2.1.1. Participações democráticas previstas na constituição brasileira	72
2.1.2. Participações democráticas previstas na constituição argentina	80
2.1.3. Inferências sobre participação popular no Brasil e Argentina	84
2.2. ASPECTOS CONSERVADORES: O HIPERPRESIDENCIALISMO	87
2.2.1. O hiperpresidencialismo no Brasil	94
2.2.2. O hiperpresidencialismo na Argentina.....	99
2.2.3. Inferências do hiperpresidencialismo de Brasil e Argentina.....	104
CAPÍTULO III - A REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL E ARGENTINA NO ÂMBITO INTERNACIONAL	110
3.1. DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO POPULAR E DIREITOS HUMANOS: A ABERTURA AOS TRATADOS INTERNACIONAIS NAS CONSTITUIÇÕES	111
3.2. COMPROMISSOS INTERNACIONAIS DEMOCRÁTICOS ASSUMIDOS POR ARGENTINA E BRASIL: A CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA E O PROTOCOLO DE USHUAIA	123

3.2.1. A Carta Democrática Interamericana da OEA.....	128
3.2.2. O Protocolo de Ushuaia – MERCOSUL.....	135
3.2.3. Casos de aplicação do Protocolo de Ushuaia	140
3.3. INFERÊNCIAS: (DES)ENCONTROS ENTRE DEMOCRACIA, DIREITOS HUMANOS E DIREITO INTERNACIONAL NA AMÉRICA LATINA	146
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	155
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	161

INTRODUÇÃO

Brasil e Argentina carregam, desde as suas independências, a força motora econômica e política da América do Sul, tendo como outro expoente, com a porção norte da América Latina, apenas com o México. Suas relações diplomáticas, em diversos períodos foram conflitantes, como nas guerras da Cisplatina e a do Paraguai, e atualmente, as reiteradas “alfinetadas” do governo Bolsonaro, como sua recusa em ir à posse do novo presidente Alberto Fernández (FOLHA, 2019) e rejeição da ajuda financeira do país vizinho no caso das recentes enchentes no estado da Bahia (BBC, 2022). Embora o projeto de integração do cone sul por meio do MERCOSUL tenha sido encabeçado pelos países estudados, o estreitamento do projeto de integração não foi prioridade da agenda do governo Bolsonaro, situação que foi alertada desde o início de seu mandato (VALOR ECONÔMICO, 2018). Parafraseando com o exemplo europeu, Brasil e Argentina são na América Latina o que a França e a Alemanha foram para a construção da União Europeia (DITÃO, 2019).

Todavia as particularidades e momentos de afastamentos, Brasil e Argentina compartilharam iguais dificuldades com seus sem-fins períodos de exceção, de guerras intestinais e ditaduras militares-civis, ocasionando, conseqüentemente, longos períodos em que a democracia e os direitos humanos de toda a sorte e qualidade foram violados contumaz e reiteradamente. As ditaduras brasileira e argentina foram severas em violações da democracia e, conseqüentemente, dos direitos humanos, mas, para além das semelhanças culturais, proximidade linguística, similitude colonial e outros elementos de aproximação, o processo de redemocratização foi fundamental, pois “a mudança de postura e a defesa da democracia torna algo relevante num processo de integração” (CABRAL; CABRAL, 2019, p. 1252).

Em decorrência do fim do período de exceção, ambos países caminharam em retomada a um governo democrático. Um dos instrumentos utilizados à época para tanto é a promulgação/reforma de suas constituições, nas quais ambas se comprometeram desde seus preâmbulos até suas disposições transitórias à manutenção do estado democrático e com o respeito à dignidade humana, sendo o último, o comprometimento também com os direitos humanos.

Relevante mencionar que Brasil e Argentina estão inseridos em um contexto global de redemocratização, movimento que ganha força ao final da Guerra Fria, tanto nos países do leste europeu, da Ásia e África, como a América Latina em geral, o que se denominou de “terceira onda democrática” (HUNTINGTON, 1994). O modelo de democracia que se defende nesta

nova onda é a tida por autores como Bobbio (2020) como o regime político essencial para a efetividade dos direitos humanos, sendo, inclusive, classificada como um direito humano (BONAVIDES, 2015).

Neste sentido de interligação entre democracia x direitos humanos, observa-se movimentos regionais em assegurar sua existência por meio legais, compromisso que ultrapassa as fronteiras de cada Estado. O bloco econômico do Mercosul, em 1998, acena seu compromisso com a democracia, prevendo, inclusive, sanções aos países-membros que descumprirem a cláusula democrática esculpida no Protocolo de Ushuaia. Em 2001, a Organização dos Estados Americanos (OEA) também declara explicitamente o compromisso dos estados-membros com a democracia, no entanto, com viés de proteção dos direitos humanos, salientando ser democracia um mecanismo de luta contra pobreza e de promoção de direitos fundamentais (OEA, 2001).

Todavia, tais conjecturas tornaram-se cada vez mais complexas e a integração que parecia progredir, retroage; a democracia que parecia estável, vê-se em xeque; e os direitos humanos que pareciam estar consolidados, são questionados. A crise da democracia, ora discutida, não é exclusividade dos países estudados, sequer regionalmente, mas se manifesta como um fenômeno global. A ascensão de políticos da extrema direita como a eleição do primeiro ministro na Hungria, Viktor Orbán, em 2010, a disputa acirrada da última eleição francesa entre o atual presidente francês e a candidata Marine Le Pen, em 2017 e a vitória de Trump nos Estados Unidos em 2017 são alguns exemplos.

As origens da crise são inúmeras. Para Streeck (2018), a crise democrática decorre da crise tardia do capitalismo (1970) e enfrenta o que ele chama de “casamento forçado arranjado” entre ambos, sendo a crise um processo de evolução da própria sociedade (STREECK, 2018, p. 41). Para Mounk (2019), a crise democrática decorre da popularização das mídias sociais e sua correlação com a propagação de *fake news* e disseminação de ódio pelos estrangeiros, estagnação econômica e ausência de identidade com os conceitos democráticos. Thornhill (2021) apresenta como hipóteses a militarização de instituições e fortalecimento dos populismos.

O que observa na história de Brasil e Argentina é que suas experiências políticas, econômica e jurídicas nacionais dos últimos 35 anos não foram suficientes para evitar as instabilidades internas, que sofreram as consequências diretas da crise financeira mundial de 2008. A crise financeira, que por sua vez impulsionou uma crise econômica interna, possibilitou, não exclusivamente, a ascensão de governos com tendências neoliberais e autoritárias, como Macri na Argentina e Bolsonaro no Brasil.

Embora as origens e causas para a onda de levante antidemocrático – o que Huntington (1994) classifica em sua obra citada como contra onda -, sejam inúmeras e algumas podendo ser, inclusive, comuns aos países que sofrem com tal ocorrência, o estudo que ora se apresenta se debruçou em analisar, ainda que não exaustivamente, as hipóteses de causas que afligem especificamente Brasil e Argentina.

OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS

A pesquisa teve por objetivo geral a análise da possibilidade de as normas de Direitos Humanos (sejam as previstas em textos constitucionais com a força de direitos fundamentais como, ainda, tratados internacionais destinados a garantir o sistema democrático) poderem ser ferramentas para a contenção/redução da crise democrática. Com isso, a problemática e a pergunta fundamental do trabalho envolve quatro grandes questões: *crise, participação democrática, direitos humanos e redemocratização na América Latina*.

Diante deste objetivo geral, a pesquisa tomou como definição os seguintes objetivos específicos:

(a) Analisar o contexto geopolítico em que está inserida a redemocratização de Brasil e Argentina, com a análise da ascensão global da democracia, da proteção dos direitos humanos e dos constitucionalismos.

(b) Com o contexto geopolítico, objetiva-se analisar questões específicas do contexto brasileiro e argentino, a saber, a análise da colonialidade e suas (possíveis) influências dentro dos textos constitucionais de caráter liberal e social e o mais recente movimento constitucional, denominado “Novo constitucionalismo latino-americano”.

(c) Comparar e compreender os aspectos das constituições brasileira e argentina relacionados com a democracia e direitos humanos, utilizando-se da análise da colonialidade e seu caráter conservador e da análise do Novo Constitucionalismo Latino-americano e seu caráter progressista.

(d) Comparar e compreender aspectos de direito internacional nas quais Brasil e Argentina encontram-se envolvidos, no âmbito de duas organizações internacionais que ambos fazem parte, OEA e MERCOSUL; especificamente acerca de aspectos que correlacionam democracia e direitos humanos, seus progressos e retrocessos.

METODOLOGIA

Por esta razão, a pesquisa passou por uma análise interdisciplinar dos objetos, avaliando questões jurídicas, políticas, sociais e econômicas que os envolvem, pois como adverte Morin (2019) que o perigo da superespecialização faz do especialista um ignorante na matéria em que não é especializado. Neste tocante, a metodologia aplicada, a fim de examinar as situações, traçar similitudes e discrepâncias entre os países escolhidos sobre o objeto de pesquisa – crise democrática e direitos humanos – é a do método comparativo.

Considerando as definições efetuadas por Marconi e Lakatos (1992; 2001), Demo (2002) e Gil (1999), a comparação efetuada na pesquisa tem como fundamento um caráter qualitativo da temática abordada na dissertação, por meio de uma revisão bibliográfica, de autores clássicos e estudos contemporâneos, envolvendo o problema de pesquisa formulado como ponto de partida, bem como os normativos democráticos dos países analisados, tratados internacionais referentes à participação democrática e direitos humanos e outras fontes que contribuem para a estruturação e desenvolvimento do estudo.

Qualitativamente, compreende-se que a crise democrática na América Latina é mais ampla, complexa e permeada por nuances que podem ter seus elementos elencados de forma comparativa e interdisciplinar. A participação democrática, desta forma, suscita uma miríade de possibilidades de análise, envolvendo desde as políticas públicas estatais e a presença, expansão e contradições, do respeito aos direitos humanos como forma de expressão desta participação democrática, tanto no Brasil como Argentina.

Brasil e Argentina convergem em diversos aspectos: pela relevância política e econômica na região sul-americana, pela história de longa colonização pelos países da península Ibérica, pelos governos ora populistas, ora ditatoriais. Assim, ainda que situações específicas ocorram em cada país e de que os fatos, nem sempre, ocorrerem de forma temporalmente paralela; é certo que o elo que permite a comparação é estreito.

A historiadora Maria Ligia Prado (2005, p. 12) aponta no início de seu artigo o desafio estimulante que é comparar o Brasil com outros países da América Latina e esclarece:

Na medida em que a história de cada país latino-americano corre paralelamente às demais, atravessando situações sincrônicas bastante semelhantes – a colonização ibérica, a independência política, a formação dos Estados Nacionais, a preeminência inglesa e depois a norte-americana, para ficar nas temáticas tradicionais – **não há, do meu ponto de vista, como escapar às comparações.** (destaques nossos)

A comparação feita não tem a intenção de adjetivar os países como melhor/pior, mais poderoso/menos poderoso, mais desenvolvido/menos desenvolvido, como se observa, muitas

vezes, nas análises políticas, históricas e sociais produzidas por autores do Norte Global. A comparação se justifica nas similitudes de acontecimentos e de necessidade de respostas frente aos desafios democráticos enfrentados de modo comum entre os países analisados.

A investigação baseou-se em pesquisas documentais e bibliográficas acerca da democracia, participação democrática, constitucionalismo e direitos humanos, para que seja traçada uma melhor compreensão acerca do processo social e político do cenário atual. Parte-se do estudo de autores que apresentam a temática de forma geral e universal, como *e.g.* Norberto Bobbio (2004; 2020), Robert Dahl (2015; 2016), Chantal Mouffe (2009), Samuel Huntington (1994), passando à análise elaborada por autores que discutem a temática com foco especial na América Latina, a saber, Alejandro Médici (2010), Ramon Grosfoguel (2008), Roberto Gargarella (2019; 2021), Rodrigo Uprimny (2011), Raquel Fajardo (2011), entre outros.

A pesquisa abarcou a apreciação da legislação dos países. Para tanto, analisou-se o texto das constituições de cada país estudado, especialmente no tocante a presença de cláusulas democráticas, ferramentas de participação popular, eventuais resquícios de aspectos conservadores e abertura ou não das cartas aos tratados internacionais de direitos humanos. Após análise da legislação doméstica, a pesquisa averiguou as legislações internacionais de direitos humanos, com foco naquelas que discutem acerca do compromisso democrático e sua efetividade no caso concreto.

Como a pesquisa se propõe a averiguar a iminente crise democrática, vez que, como o exemplo do Brasil e o governo Bolsonaro, a atualidade da situação também foi observada pelos veículos oficiais de imprensa, além de manifestações expedidas por órgãos nacionais e internacionais, como ONU, OEA e instituições de observações de níveis democráticos como o Latinobarómetro e *The Economist Intelligence Unit* (AVERITZER, 2020; CARDOSO JR., 2019; KOZICKI *et al*, 2020).

APRESENTAÇÃO DOS CAPÍTULOS

A dissertação é apresentada em três capítulos: o primeiro capítulo inicia com a contextualização geopolítica de Brasil e Argentina quando de suas redemocratizações ao final da década de 1980. Verifica-se que em contexto mundial o direito internacional dos direitos humanos ganhou relevância, seja com a produção normativa pelos órgãos internacionais, seja pela adoção destas mesmas normas pela comunidade internacional. Este movimento de inclusão das normas internacionais ao direito doméstico é uma das características de outro movimento: o novo constitucionalismo latino-americano, também tratado em mesmo capítulo. Para melhor

compreensão do novo constitucionalismo latino-americano, movimento que influenciou a redação das novas constituições do período de redemocratização, o capítulo discorre brevemente sobre colonialidade. A compreensão do conceito se fez necessária para averiguação da influência, em um primeiro momento, do colonizador e as raízes de desigualdade e subalternidade que permanecem nas sociedades latino-americanas, não sendo exceção o Brasil e a Argentina. Após, uma breve análise do constitucionalismo destes dois países, que serve de suporte a uma hipótese de crise democrática trabalhada no segundo capítulo.

O capítulo segue com a análise do novo constitucionalismo latino-americano, a influência e absorção da legislação internacional de direitos humanos no corpo de cada constituição, marca deste movimento. Embora viu-se que as constituições comprometeram-se formalmente com a democracia, a participação popular e os direitos humanos em geral, o último tópico deste primeiro capítulo apresenta dados quantitativos de instituições internacionais quanto aos elementos democráticos dos países de estudo. Por meio dos dados apresentados verifica-se que a participação política, o apoio à democracia e o respeito a instituições democráticas vêm sofrendo queda em ambos os países, retomando a pergunta inicial deste estudo que é encontrar possíveis respostas para explicar tal situação.

O capítulo segundo apresenta hipóteses de resposta à crise democrática no Brasil e Argentina com foco em suas legislações constitucionais. O capítulo e a análise das hipóteses seguiram o método comparativo para ambos países, permitindo melhor análise e menor margem de erro. Assim, o capítulo inicia com o estudo da participação política popular, movimento que ganha relevância nos países estudados como fruto do novo constitucionalismo latino-americano e dos direitos humanos. Apresentou-se conceitos gerais da teoria participativa, tomando como base teórica aqui defendida a de Pateman (1992), explicitando que para o desenvolvimento democrático é necessário que se fomente a participação popular. Com embasamento teórico, o capítulo se dispôs a apresentar as participações populares previstas nas constituições brasileira e argentina de maneira pormenorizada, evidenciando, em algumas previsões legais, a quantidade de vezes que foi utilizada. O tópico se encerra com as inferências sobre o estudado.

Na segunda parte deste segundo capítulo, a hipótese para o levante antidemocrático trabalhada, também por base da análise das constituições dos países, tem raízes conservadoras e de colonialidade, que foi denominada de hiperpresidencialismo. Mostra-se que mesmo com as mudanças progressistas inspiradas pelo movimento do novo constitucionalismo latino-americano, as constituições de Brasil e Argentina optaram por manter um aspecto conservador, que remontam à época das constituições pós-independência, cuja característica é o fortalecimento e concentração de poder nas mãos do chefe do Poder Executivo. O desequilíbrio

dos poderes fundamentado por Gargarella (2011; 2013; 2019) é recorrente na história dos países estudados, sem apresentar mudanças formalmente, além de ser razão para a desarmonia com outros aspectos constitucionais mais progressistas. Mantendo o formato de análise e comparação do primeiro tópico, este também parte da análise teórica para verificação da prática do hiperpresidencialismo no Brasil e na Argentina, por meio do estudo dos dispositivos constitucionais. As inferências finais comparam os aspectos averiguados nas constituições brasileiras e argentinas com previsões constitucionais dos Estados Unidos, por ser a referência de Brasil e Argentina quanto a separação de poderes.

O terceiro e último capítulo debruça-se sob a legislação internacional, especialmente de direitos humanos, nas quais Brasil e Argentina estão formalmente inseridos, sejam pela inserção dos direitos em suas constituições, sejam por ter ratificados tratados e outras legislações internacionais. Retoma-se o movimento internacional sobre a importância dada aos direitos humanos e, em conjunto, à própria democracia, posto que, como defendido ao longo deste estudo, direito humano e democracia são conceitos interligados. Em seguida, é averiguado a importância concedida aos direitos humanos pelas constituições de cada país.

Após análise de direitos humanos no corpo das constituições, o capítulo avalia os compromissos democráticos internacionais assumidos por Brasil e Argentina, quedando-se nas normas produzidas por duas organizações internacionais que se entendeu de maior relevância aos países estudados: a Carta Democrática Interamericana da OEA e o Protocolo de Ushuaia do MERCOSUL. Assumir cláusulas democráticas de organismos internacionais é uma forma de reforçar o seu compromisso com a democracia para além das fronteiras territoriais do país, submetendo-se a aplicações de sanções, em caso de possível descumprimento da legislação internacional.

O capítulo discorre, assim, sobre cada cláusula democrática e o compromisso de cada organização internacional com a democracia. Especificamente no tocante ao MERCOSUL, foi dedicado um tópico para a análise dos dois casos em que a cláusula foi efetivamente utilizada e as discrepâncias observadas em comparação com os dois exemplos práticos. As inferências, ao final do capítulo, avaliam a aplicação das cláusulas democráticas.

Em arremate, já em considerações finais, atesta-se pela existência de descompassos entre as legislações internas e internacionais, pelos fatos de apresentarem aspectos progressistas e garantistas, ao mesmo tempo em que mantêm ferrenhamente aspectos conservadores. Esta desarmonia jurídica é tida como ensejadora de crises e questionamentos democráticos, que a presente dissertação pretende auxiliar e promover ferramentas capazes de enfrentar, elidir e amparar o sistema democrático de direito.

CAPÍTULO I – NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: UMA PREOCUPAÇÃO COM A DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS

O final dos anos 1980 e o início da década seguinte são marcados pela onda de redemocratização, ao menos no que compreendemos como a parte ocidental do globo. A “derrota” do comunismo, simbolicamente marcada pela queda do muro de Berlim em 1989, reforça ao mundo ocidental/capitalista, ao menos na teoria, que o regime político adequado é a democracia.

Os países que faziam parte da então União Soviética tornam-se independentes de Moscou e adotam regimes democráticos como novo modelo político, passando pelos mais variados processos de democratização. O fim da Guerra Fria impactou a América Latina, vez que EUA e URSS exerciam pressões geopolíticas nas regiões periféricas do globo (VALLE ROSA, 2021). Aqui, especificamente, o impacto influenciou na perda da força das ditaduras da região pela retomada democrática, com influências da política externa, sem prejuízo da existência dos movimentos internos no mesmo objetivo.

O período pós-Guerra Fria se caracterizou pela predominância dos Estados Unidos na geopolítica mundial, com o capitalismo (neo)liberal se mostrando como o “único modelo viável”. (GÓES; OLIVEIRA; MARREIRO, 2021. p. 90) Assim, parte do discurso da Nova Ordem Mundial, de George Bush, teve como elemento político e econômico o neoliberalismo (VALLE ROSA, 2021). Este é o cenário externo de Argentina e Brasil quando de suas redemocratizações.

Se a Guerra Fria ficou conhecida pela bipolarização do mundo, o período posterior é marcado pelos fins de antigos regimes autoritários, tanto na América Latina, como no continente africano e em países do leste europeu, processo que ficou conhecido como a “Terceira Onda de Democracias” (HUNTINGTON, 1994).

Diversamente da democracia grega nos tempos antigos, a qual tinha atuação direta daqueles considerados cidadãos¹, o modelo de democracia que passamos a viver neste período é aquele que se consolida após a Segunda Guerra Mundial: liberal, de caráter representativo, com corpos intermediários e com aceitação do pluralismo. (MOUFFE, 2009) Ademais, a democracia em que vemos prevalecer utiliza-se dos mecanismos da teoria republicana, no tocante a divisão de poderes.

¹ Lembramos que na Grécia antiga nem todas as pessoas eram consideradas cidadãs, e, portanto, aptas para participar ativamente da política.

Todavia, ainda que a terceira onda democrática tenha sido marcada pelo fim da Guerra Fria, em um contexto mundial, e na América Latina, com a queda dos regimes militares ditatoriais (que, por sua vez, foi a contra onda da 2ª onda democrática); o modelo democrático incorporado pelas nações que passam pelo processo de redemocratização é em seu *core* semelhante ao modelo implementado e propagado após o fim da Segunda Guerra Mundial, dentro do contexto capitalista do globo.

Em síntese, o modelo em questão apresenta duas grandes preocupações decorrentes das atrocidades cometidas pela Segunda Guerra Mundial, (para segunda onda democrática) e, atrocidades cometidas pelas ditaduras comunistas do leste europeu e militares de extrema direita na América Latina, (para a terceira onda democrática): (i) a necessidade de criar mecanismos para o restabelecimento da democracia como ordem política mundial, que por sua vez (ii) deve estar estritamente ligada à proteção dos direitos humanos.

Este novo modelo democrático² é interligado com a prática política (neo)liberal, que acabam se confundindo, sendo necessária, no entendimento da teoria tradicional, a presença do primeiro para a subsistência do segundo e vice-versa, como trabalhado pelos autores Chantal Mouffe (2009) e Norberto Bobbio (2020). Para Mouffe (2009), o estado de direito, garantias dos direitos individuais e humanos são características da tradição liberal, enquanto a igualdade e a soberania popular são conceitos democráticos. Destarte, nas palavras de Bobbio (2020, p. 38-39), o “estado liberal é o pressuposto não só histórico, mas jurídico do estado democrático”, pois “a prova histórica desta interdependência está no fato de que estado liberal e estado democrático, quando caem, caem junto.”³

Uma feliz definição sobre o sucesso do casamento entre democracia e liberalismo é a proferida por Yasha Mounk:

A democracia liberal agrada a gregos e troianos: para as massas, é a promessa de deixar que deem as cartas; para as minorias, de proteger seus direitos contra uma maioria opressiva; e para as elites econômicas, de poderão conservar sua riqueza. Essa qualidade camaleônica ajudou a dar à democracia liberal uma estabilidade inigualável. (2019, p. 75)

² A ideia de separação de poderes com proteção de direitos individuais não surge pela primeira vez nesse momento, mas remete à Declaração Universal do Direito do Homem e do Cidadão de 1789. Contudo, é no contexto histórico estudado que a ideia de cidadão é de fato universal e os direitos humanos ultrapassam o individualismo.

³ Ideia contrária a este conceito é trazida por Restrepo (2011, p.57), que em sua obra aponta o paradoxo da existência do liberalismo e democracia, destacando-se, entre elas, que “la identidad simétrica entre democracia y libertades individuales **es una mitología liberal**”, pois “la democracia está adherida axiomáticamente a los derechos colectivos y la igualdad pública de pueblo”. (destaques nossos).

Importante adendo à explicação acerca do liberalismo é que o termo carrega tanto uma conotação política quanto econômica. Os direitos humanos (individuais) estão associados ao primeiro, porém, a segurança jurídica que advém do liberalismo político contribui ao liberalismo econômico, uma vez que este necessita de liberdade para seu desenvolvimento, espectro oposto das ações discricionárias dos reis no Estado Absoluto (CANOTILHO, 1993) conhecido pela “burocratização, perda das liberdades pessoais, desperdício de recursos, [e] má condução econômica”. (BOBBIO, 2020, p. 185)

No sentido da interligação entre democracia e liberalismo, para Dahl (2022), a democratização de um país acontece com sua liberalização, especialmente quanto a existência de mecanismos estatais para contestação pública das instituições, em conjunto com o direito de participação política dos cidadãos. Quanto maior o nível de liberalização e participação popular, mais próximo estará o país do conceito ideal de democracia. Em consequência da exposta interdependência, o conceito democrático que neste momento se aborda traz consigo os ideais liberais mínimos:

Para começar, existem as liberdades liberais clássicas que são uma parte da definição de contestação pública e de participação: oportunidades de exercer oposição ao governo, formar organizações políticas, manifestar-se sobre questões políticas sem temer represálias governamentais, ler o ouvir opiniões alternativas, votar⁴ secretamente em eleições em que os candidatos de diferentes partidos disputam votos e depois das quais os candidatos derrotados entregam pacificamente os cargos ocupados aos vencedores etc. (DAHL, 2022, p. 41)

Em complementação aos direitos elencados alhures, especificamente sobre o direito democrático mais simbólico, o voto, Bobbio (2020) chama a atenção ao trazer à luz o debate não apenas sobre “quem vota”, mas “onde se vota”, no sentido de aumento dos espaços em que se pode exercer o voto, marco importante do período democrático estudado.

O ponto fulcral da diferença dos “modelos democráticos” entre o período pós-Segunda Guerra Mundial e pós-Guerra Fria (interstício de aproximadamente quarenta anos) trazido pela nova onda democrática dos últimos 35 anos é a inserção e o fortalecimento do conceito de direitos humanos, aqui, além dos direitos individuais/liberais já consagrados, como agente

⁴ O direito ao voto evoluiu na história democrática. Houve-se o tempo em que apenas homens brancos, proprietários de terra tinham o direito do exercício político. A necessidade de criação de um exército nacional (século XVIII) proporcionou que outros homens tivessem direito a votar, a saber, aqueles que se alistavam, como troca pela lealdade exprimida à nação. A conquista de voto pelas mulheres acontece no século XX. (THORNHILL, 2021).

necessário da democracia. Na verdade, a própria democracia é reconhecida como um direito humano.

[...] **direitos da quarta geração o direito à democracia**, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência. (BONAVIDES, 2004, p. 571) (grifos nossos)

Para melhor esclarecimento da citação anterior, acerca das gerações dos direitos humanos, que por sua vez guarda relação com o conteúdo do direito; utiliza-se a classificação trazida por Ramos (2016). As gerações, por sua vez, não devem ser interpretadas como sucessão de direitos, mas sim como sua evolução, complementação e interação (PIOVESAN, 2010), e possuem interpretações divergentes, sendo tradicionalmente classificadas em três gerações. Todavia, é argumentado por outros cientistas a existência de quarta geração, a qual foi mencionada alhures e a seguir esclarecida. Em síntese:

- A primeira geração refere-se aos direitos de liberdade individuais, com proteção negativa do Estado, ou seja, de não violação de direitos e também ativa, de garantia destes. São os direitos civis e políticos;
- A segunda geração refere-se aos direitos sociais dos indivíduos, *e.g.* educação, saúde, moradia.
- A terceira geração é conhecida como direitos de solidariedade, que engloba o direito à paz, ao meio ambiente equilibrado e à autodeterminação.
- Os direitos de quarta geração são classificados por alguns autores, como Bonavides (2004, p. 572), como o direito à democracia, à informação e ao pluralismo. Para o mencionado autor, as gerações anteriores “[...] formam uma pirâmide cujo ápice é o direito à democracia; coroamento daquela globalização política para a qual, [...] a Humanidade parece caminhar a todo vapor [...].”

Portanto, tem-se aqui como hipótese a democracia como um *dos* direitos humanos, com seu pleno gozo a realização dos *demais* direitos humanos reivindicados nas liberdades políticas de primeira geração e na própria participação popular da quarta geração; sendo que o desrespeito às cláusulas democráticas constitucionais e dos tratados internacionais, como a seguir demonstrado, permitem que o cidadão reclame por sua proteção e restauração do sistema político ora discutido, ou de suas ferramentas, que foram ou são subversivamente afastadas dos cidadãos (DITÃO; MARCELLO, 2019).

Democracia e direitos humanos nascem dentro dos contornos do Estado, transcendendo às suas geografias com a emancipação de seus conceitos que passam a influenciar outras ordens jurídicas, como o direito internacional. O que um dia foi uma influência de dentro para fora, passa a ser vista em sentido oposto. Assim, o modelo democrático adotado pela onda de redemocratização dos anos 1980 apresenta os direitos humanos como ferramenta essencial para seu adequado funcionamento, fazendo-o sob influências de normas internacionais, pois foi projetado para concordar com as normas internacionais de direitos humanos (THORNHILL, 2021).

Esta nova ordem política e de poder em que se inserem os direitos humanos de padrão internacional como centro do controle é conhecida como constitucionalismo⁵ moderno, que neste contexto é

[...] a teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade. Neste sentido, o constitucionalismo moderno representará uma técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos. (CANOTILHO, 2012, p. 52)

Assim, influenciadas pelo constitucionalismo moderno, as cartas políticas dos países que são redigidas (ou modificadas) nesse momento histórico têm como conteúdo de base a inserção das normas de direitos humanos, de proteção dos indivíduos em suas mais diversas multiplicidades (individual, social, política e comunitária), além de mecanismos democráticos. É o (r)estabelecimento do Estado Democrático de Direito. Contudo, a vontade do povo soberano, que se expressa por meio da redação da Lei Maior, é mitigada ao aceitar os padrões mínimos internacionais de direitos humanos impostos pela geopolítica dominante.⁶

Nessa esteira, a democracia como um direito humano vê externada por ela também a questão social. A legitimação popular, difusão da cultura democrática, supremacia dos civis aos militares, reformas nas instituições, organização dos interesses públicos, descentralização do poder estatal com mecanismos de democracia participativa, combate à pobreza e

⁵ De acordo com Enciclopédia Jurídica da PUC/SP, Constitucionalismo “é um movimento que traduz uma luta ideológica e política. Trata-se da **teorização e prática** em torno à **limitação da arbitrariedade estatal** como instrumento para a **proteção e salvaguarda dos direitos do ser humano**. Esses debates se desdobram em questões **como o papel das Constituições**, a identificação dos valores e fins constitucionais e o desenvolvimento da Ciência do Direito Constitucional, compreendendo tanto os aspectos referentes a uma Teoria Geral como os atinentes a uma Dogmática singular e especializada.” (ALARCÓN, 2017) (nossos destaques).

⁶ A aceitação da imposição também tem caráter de interesse econômico. A não aceitação das imposições mínimas das regras do jogo democrático impedem os países de participarem da política e economia internacional, comandados pela Europa e Estados Unidos. (THORNILL, 2021, p. 271)

desenvolvimento econômico (SCHELDLER, 2001) são temas que se encontrarão nas constituições democráticas que “nascem” neste período de redemocratização. É o que também ocorreu, especificamente, com Brasil e Argentina, em suas constituições pós-ditadura militar de 1988 e 1994, respectivamente.

1.1. COLONIALIDADE LATINA-AMERICANA E AS CONSTITUIÇÕES LIBERAIS E SOCIAIS

As constituições são cartas políticas e sociais que regulam juridicamente os Estado, sendo, materialmente, “o conjunto de normas pertinentes à organização do poder, à distribuição da competência, ao exercício da autoridade, à forma de governo, aos direitos da pessoa humana, tanto individuais como sociais.” (BONAVIDES, 2004, p.80). Nos regimes democráticos, a constituição é a consequência (e não sua origem) do poder (RESTREPO, 2011) emanado pelo povo. Partindo dessa premissa, não há como compreender estudos políticos, sociais e suas implicações jurídicas na América Latina sem antes se debruçar minimamente sobre questões como o colonialismo, que deixou marcas profundas na região, e a colonialidade, ainda tão enraizada⁷.

A redemocratização da Argentina e do Brasil teve como marca desse movimento a promulgação de nova constituição (1988), no caso brasileiro, e reforma da constituição existente (1994), no caso argentino. Tais cartas importaram para sua redação os padrões mínimos discutidos no início deste capítulo, padrões liberais e de direitos humanos de proteção do indivíduo.

Inevitavelmente, a cultura colonizadora daqueles que ditaram estes padrões mínimos (Europa ocidental e EUA) penetraram na redação da Lei Maior, responsável por regular o Estado (SOUSA, 2020). Não poderia ser diverso, uma vez que a colonialidade também tem caráter subjetivo e epistemológico, pois o “sistema mundo” europeu incorpora as mais heterogêneas culturas e conhecimento, concentrando e impondo a sua hegemonia como formas de controle, em especial na produção do conhecimento. (QUIJANO, 2005).

Também não é possível olhar para a redemocratização e o resultado da nova identidade política positivada nas cartas de cada país aqui estudado sem ao menos fazer um breve

⁷ O presente tópico não tem a pretensão de apresentar a complexa teoria da colonialidade, que perpassa por diversas áreas do conhecimento. Contudo, para compreensão do constitucionalismo latino-americano e de suas possíveis brechas que permitem o questionamento da democracia na região (tema tratado no capítulo dois), faz-se importante a breve análise do conceito de colonialidade, raiz dessas brechas, no entendimento deste trabalho.

retrospecto das cartas anteriores e dos “constitucionalismos latino-americanos” que, como a seguir demonstrado, ainda influenciaram a redação das atuais. E não seria diferente, vez que “[a] história é um profeta com o olhar voltado para trás: pelo que foi, e contra o que foi, anuncia o que será.” (GALEANO, 2010, p. 25).

Retomando a ideia da mencionada “penetração” do colonialismo nas cartas latino-americana, Sousa esclarece que:

O direito, que tem sua pretensa unidade na constituição, regula o Estado-nação em que vivemos, que se fez sob orientação ontológica e epistemológica da racionalidade moderna que se instaurou não na Europa, **mas nos lugares colonizados na América como extensão da Europa em condição inferiorizada**, na África como o outro também inferiorizado e, mais tarde, na Ásia com a colonização, que se mostrou **como forma de exercício da arrogância da superioridade humana sobre outras vidas** com fundamentos religiosos, classificando quem assim não pensasse como não humano. Portanto, **o colonialismo é a expansão da subjetividade individualista** que se fez voltada para um tempo inexistente, o futuro, como forma de alcançar o inalcançável. (2020, p. 421) (destaques nossos)

No entendimento de Quijano (2005), a colonialidade perpassa o colonialismo, sendo mais duradouro que este e atua em diversos níveis. Isto porque, as relações coloniais como “domesticar, disciplinar e enquadrar os corpos ao modelo eurocentrista” (SIMÃO; SAMPAIO, 2018, p. 679) permanecem mesmo após o fim formal do colonialismo e as independências dos Estados, por meio, agora, do sistema capitalista/liberal. Aliás, como lembrado pelo autor, a própria formação do Estado-nação é modelo europeu, imposto pela colonialidade do saber (QUIJANO, 2005).

Ao falar de colonialidade o autor estabelece que os conceitos de modernidade e decolonialidade devem também estar presentes e subentendidos para compreensão da temática. Dussel (2005) esclarece que o conceito de modernidade que vem a partir do renascimento italiano do século XV à revolução francesa do século XVIII são provincianas e regionais, pois dependem apenas de fenômenos dentro da geografia europeia (ocidental), sendo resultado posterior, na verdade, da real modernidade. A modernidade, em seu entendimento, é aquela que advém da conquista/invasão da América, obtendo um sentido mundial, com início no século XV. Nesta esteira, a América Latina faz parte da construção da modernidade, sendo a parte “dominada, explorada, encoberta” (DUSSEL, 2005, p. 30) e com sua identidade “formada pelo encobrimento proveniente da autoafirmação da identidade dos invasores, por meio de um processo de sujeição e negação.” (FARIAS, 2018, p. 29)

Em termos simplistas, a decolonialidade é a renovação da epistemologia “pós-colonial”, formado por intelectuais latino-americanos para a compreensão da permanência da colonialidade na região latina, por meio de seu pensamento crítico, em seus caracteres epistemológicos, políticos e teórico. (BALLESTRIN, 2013)

Em suma, a interligação dos conceitos colonialidade/modernidade/decolonialidade é descrita por Colaço (2012, p. 123) nos seguintes termos:

Deste modo, quando falamos em “decolonialidade”, estamos nos remetendo necessariamente a uma tríade de conceitos, a “modernidade/colonialidade/decolonialidade”. A “/” (barra) que une as categorias “modernidade/colonialidade/decolonialidade” e ao mesmo tempo as separa significa, por um lado, que uma não pode ser pensada sem as outras e que, historicamente, surgem conjuntamente no mesmo processo histórico. Cada uma delas é constitutiva das outras duas.

A colonialidade, a modernidade e decolonialidade evidenciam que junto com o colonizador europeu, ao caminho de *Nuestra America*, veio o modo de pensar europeu⁸, modo este que as teorias críticas classificam-no de “europeu, branco, ocidental, masculino, cristão, burguês-liberal”.

Inserido no pensar europeu estão suas teorias políticas de organização estatal, de universalismo, monismo jurídico⁹ e criação de identidade única. Este modo de pensar foi imposto pelo colonizador, não apenas como organização política da colônia, mas também na sociedade, ao tentar uniformizar a “raça”, seja pelo genocídio de povos nativos, ou pela exclusão de grupos étnicos diversos da elite branca.

Boaventura de Sousa Santos (2007) explica que basicamente cinco países – França, Inglaterra, Alemanha, Itália e Estados Unidos – criaram o marco histórico da “universalidade”, em meados do século XIX. Não somente o conceito de universal, mas o de verdadeiramente científico e moderno passou a ser relacionado a este pensamento oriundo do norte global.

Neste contexto da universalidade, o não-europeu era visto como primitivo, como o “outro” (MIGNOLO, 2017). Em concordância com Sousa Santos é que reflete Quijano (2005), quando menciona que todos os povos de múltiplas etnias que habitavam as Américas antes de sua colonização foram reduzidos a identidade única de índios, assim como todas as etnias que foram trazidas forçadamente da África para serem escravizados foram reduzidos à negros. Toda

⁸ Ressalta-se que o pensamento europeu não é homogêneo. No entanto, é a denominação utilizada para descrever esta forma colonizadora do pensamento universalista.

⁹ Monismo jurídico, em síntese, significa a o reconhecimento de apenas uma ordem jurídica, seja de ordem natural ou estatal. Trata-se de um modelo vinculado ao modo de pensar ocidental, que sustenta o estado liberal-positivista e a cultura normativista lógico-formal (WOLKMER, 2001).

a cultura, conhecimento, especificidades desses diversos povos foram compactados e identificados como um único, ou, como conceituado pelos europeus, de “raça inferior”.

Qualquer conteúdo particular que não se inscreve dentro dos detalhes exigidos pelo universal é deslocado da linguagem como um elemento espúrio condenado ao exterior, desde conceitos básicos como “bárbaro” até “terrorista” provém deste simples exercício da razão. (RESTREPO, 2011, p. 37)¹⁰

“A história única”, expressão utilizada pela romancista Chimamanda Adichie (2009) faz alusão ao recorte histórico imposto pelo colonizador por meio da colonialidade. A ideia criada de universalidade e de raça inferior dos colonizados latino-americanos é o exemplo deste recorte histórico [da sobreposição da “raça” europeia em relação aos povos originários latino americanos]. E “é assim que se cria uma história única. Mostra-se um povo como uma coisa, como uma só coisa, por repetidas vezes, e é isso que ele se torna” (ADICHIE, 2009, 9m12s), pois “a história única cria estereótipos” (ADICHIE, 2009, 13m03s).

Ainda neste tocante, o pensamento europeu que surge no período moderno de sua história européia, outro recorte da História pelo colonizador, está intimamente ligado aos conceitos do capitalismo liberal, estatocêntrico, soberano e nacional, cuja organização institucional se dá pelo constitucionalismo. Lembremos serem estes também os conceitos descritos alhures quando da análise do modelo de democracia atual, no tópico anterior. É este pensamento do colonizador.

Observando a história dos países latino-americanos, e aqui numa perspectiva sociológica, verificamos que, com a descolonização destes países e respectiva independência, não houve a ruptura com a colonialidade do poder e o pensamento colonizador. Neste sentido, Mignolo (2017, p. 20) elucida-nos que “[o]s corpos que pensaram as ideias de dependência/independência econômica eram corpos inscritos na e pelas línguas modernas/coloniais (espanhol, português, inglês)”. Isso nos leva a refletir que mesmo a “independência” é um pensamento imposto pelo colonizador.

Na América Latina existe uma heterogeneidade de povos: os nativos, os colonizadores, os mestiços, os imigrantes etc. Dentre esses, os que eram oprimidos econômica, política, social e culturalmente dentro da estrutura colonial permaneceram oprimidos, mas o passam a ser dentro de estrutura do Estado-nação, pelas elites dominantes, que reproduzem o pensamento do

¹⁰ Tradução nossa. Originalmente: Cualquier contenido particular que no se inscriba dentro de los detalles exigidos por el universal queda desparado del lenguaje como un elemento espúrio condenado al afuera, desde conceptos básicos como “bárbaro” hasta “terrorista” provienen de este siple ejercicio de la razón.

antigo colonizador, como explicado pela teoria do colonialismo interno (GONZÁLEZ CASANOVA, 2007).

O *modus operandi* da teoria liberal foi disseminado pelos colonizadores na região, em sua forma de exploração de trabalho, de organização econômica, política e social. Esta teoria foi a inspiradora para criação dos novos Estados latino-americanos independentes e o primeiro ciclo do constitucionalismo teve forte influência desta corrente doutrinária.

A constituição no modelo liberal foi criada na Europa/EUA como fruto das revoluções burguesas, resultado da luta contra o absolutismo e da tomada do poder pela nova classe social. Esta constituição fixa “a contraposição e a linha de demarcação entre o Estado e o não Estado” (BOBBIO, 2020, p. 181), incorpora o modo de produção capitalista e generaliza a ideia de que a sociedade é homogênea culturalmente, criando o monopólio do Estado para aplicação do Direito. Apenas a forma liberal de democracia é aceita e legitimada.

E as Constituições latino-americanas, que advieram com as revoluções por independência, são as bases das instituições políticas e são fruto de “um pacto entre as elites liberais e conservadoras que organizaram uma estrutura de poder contramajoritária, claramente oposta a intervenção massiva da cidadania” (GARGARELLA, 2011, p. 88).

Outro ponto essencial da constituição liberal é o indivíduo. Este passa a ser o centro dos direitos positivados. No entendimento de Médici (2010, p. 100), este modelo constitucional substitui “el estado absoluto por el individuo absoluto”. Com a constituição liberal surgem os direitos civis e políticos (direitos de primeira geração), mas, dado o tratamento de “homogeneidade cultural”, inexistem postulações sobre direitos coletivos. O comprometimento era com o indivíduo e a propriedade privada, ao invés de valores coletivos e a propriedade comunitária, por exemplo. Desta forma, a importação do modelo liberal à realidade multicultural e plurinacional latino-americana fez com que os grupos marginalizados assim permanecessem.

O comprometimento apenas como o indivíduo foi o espírito impresso na primeira constituição republicana brasileira, de 1891, que

Não empregava a expressão direitos fundamentais nem tampouco direitos individuais, embora o individualismo do Estado liberal lhe inspirasse todo o texto, e toda a declaração de direitos gravitasse, por inteiro, ao redor dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade (BONAVIDES, 2004, p. 529).

Neste contexto do século XVIII, o conceito de cidadania ganha nova roupagem. A democracia é o sistema político a ser exercido pelo cidadão, pelo povo soberano. A cidadania

é vinculada ao indivíduo que está dentro de um território determinado, tendo como obrigação o reconhecimento da legitimidade de seu Estado, em troca da possibilidade de sua participação política. (THORNHILL, 2021). Entretanto, o *status* de cidadão também não era universal. Como exemplo, a definição de cidadão no Brasil colonial do século XVIII:

O cidadão é o “homem bom”, que se distingue dos demais por uma posição superior, garantida pela hereditariedade ou alcançada por mecanismos de enobrecimento. Assim, a definição de cidadão, embora não se confunda com a de nobreza, se aproxima dela, identificando-se a uma série de marcas que distinguem aqueles que buscavam ser reconhecidos como os “principais da terra” ou os “homens principais”. (SANTOS; FERREIRA, 2008, s/p)

Este “homem bom”, definido também nos padrões do colonizador, apresenta conotação étnica, sendo considerados cidadãos somente aqueles julgados com “sangue puro”, que à época era entendido como inexistência de descendência destas pessoas com povos judeus, mouros, negros, indígenas e ciganos (CARNEIRO, 2005).¹¹

Veja-se que a primeira constituição argentina, promulgada em 1853, previa em seu artigo 25 o fomento da imigração europeia (artigo que, aliás, não foi revogado pela reforma de 1994), não podendo ser impedida a entrada daqueles cuja intenção era introduzir as artes e a ciência. O progresso era perseguido e, para tanto, as oligarquias locais acreditavam que o objetivo seria alcançado por meio de um processo de “europeização” do país (LYNCH, 2012).

As constituições liberais, algumas de cunho político, outras normativas, além do foco no indivíduo, eram de característica procedimental, com determinações de como deveria ser a organização estatal, limitando seu poder e suas instituições. É o caso da primeira constituição brasileira, promulgada com o Império, no ano de 1824 e da Argentina, republicana, em 1853.

A organização estatal proposta por estas constituições, combinado com o conceito de cidadania não universal, proporciona como resultado a criação de instituições excludentes,

¹¹ O conceito de cidadãos pouco muda com a Independência do Brasil e a promulgação da primeira Constituição, em 1824:

Art. 92. São excluídos de votar nas Assembléas Parochiaes.

[..]

III. Os criados de servir, em cuja classe não entram os Guardalivros, e primeiros caixeiros das casas de commercio, os Criados da Casa Imperial, que não forem de galão branco, e os administradores das fazendas ruraes, e fabricas.

IV. Os Religiosos, e quaesquer, que vivam em Comunidade claustral.

V. Os que não tiverem de renda liquida annual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou Empregos.

Art. 94. Podem ser Eleitores, e votar na eleição dos Deputados, Senadores, e Membros dos Conselhos de Provincia todos, os que podem votar na Assembléa Parochial. Exceptuam-se

I. Os que não tiverem de renda liquida annual duzentos mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou emprego.

II. Os Libertos.

III. Os criminosos pronunciados em queréla, ou devassa.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil, 1824.

aversas a participação das massas (GARGARELLA, 2011). O que se denota de tal entendimento, como esclarecido na citação no início deste capítulo de Maria Sueli Souza (2020), é que o modelo político que na América Latina se adota não é o modelo liberal europeu, como o adotado na dos Estados Unidos em 1776 e na França após a revolução de 1789; mas uma adaptação com vieses conservadores, inibidores da participação popular. Avritzer (2017, p. 26) explica que a América Latina, em suas adaptações aos arranjos constitucionais, não foi totalmente liberal, mas também não foi demasiadamente iliberal, uma vez que aqui reinou a “primazia do liberalismo econômico sobre o liberalismo político [...]”

O constitucionalista Gargarella (2011, p. 90) esclarece que as constituições latino-americanas conseguiram unir e atender aos desejos tanto dos conservadores, quanto dos liberais, adotando na constituição um estilo híbrido, que ele esclarece como “[...] un sistema de tipo liberal, organizado a partir de la idea norteamericana de los “frenos y contrapesos, pero desbalanceado en virtud de una autoridad ejecutiva más poderosa, como la demandada por los sectores conservadores”.

O segundo movimento de constitucionalismo na região é o de caráter social, inaugurado na região no México e sua Constituição de 1917. Ela apresenta maior conteúdo valorativo, com a previsão de direitos sociais, porém com intenção de conservação da ordem capitalista, da hierarquia e dos mesmos sistemas, “sendo apenas um simulacro do chamado ‘Estado de bem-estar social’”. (WOLKMER; RADAELI, 2016, p. 131). Nas palavras de Médici (2010, p. 102):

Sin embargo, con todo lo alterativo que resultó la adopción en la construcción estatal de la idea de justicia social, en general estos procesos dejaron incólumes, como puntos ciegos del diseño constitucional, las diferencias culturales, subsumidas tras una idea de nación que pese a su inclusividad seguía siendo homogénea y monocultural.

Mesmo com a inclusão de valores sociais neste segundo modelo de constitucionalismo (vide a Constituição de 1934 do Brasil e da Reforma de 1949 da Constituição argentina) e posituação de alguns direitos coletivos, não existe o reconhecimento da pluralidade, pois vide que o objetivo positivado era de integração dos povos indígenas¹²⁻¹³ ou outros povos dentro de uma mesma nação à ideia de monocultura soberana, que permanecem sob tutela do Estado. Portanto, o segundo modelo de constitucionalismo não rompe com os ideais liberais, sendo que

¹² “Compete à União legislar sobre a incorporação dos silvícolas à comunhão nacional”. BRASIL. Constituição de 1934, Art. 5º, XIX, m.

¹³ O termo integração utilizado tem caráter pejorativo e deve ser entendido como tentativa estatal de assimilação da cultura indígena à monocultura soberana, em descompasso a aceitação da pluralidade.

os “direitos sociais eram efetivados na medida das possibilidades de convivência e subordinação aos direitos individuais” (WOLKMER; RADAELI, 2016, p. 137).

Neste espeque, nota-se que o modelo monista europeu/norte-americano de constituição não atende as necessidades latinas e sua pluralidade de povos, limitando o desenvolvimento da região, perdurando a ideia de que os Europeus/Norte-Americanos encontravam-se em situação de superioridade enquanto a América-Latina persistia na sombra e penumbra do subdesenvolvimento (termo contemporâneo) e atrasados.

Grosfoguel (2008, p. 120) resume com precisão a visão do norte global acerca dos povos latino-americanos ao dizer que “[p]assamos de caracterização de ‘povos sem escrita’ do século XVI, para a dos ‘povos sem história’ dos séculos XVIII e XIX, ‘povos sem desenvolvimento’ do século XX e, mais recente, ‘povos sem democracia’ do século XXI.”.

A imposição de um modelo à uma realidade diversa daquela em que o modelo foi originalmente concebido cria o falso discurso de “inferioridade” e “incapacidade” ante a não equivalência e harmonia. É como julgar os pés como “errados/inferiores” quando, na verdade, os sapatos calçados são de tamanhos equivocados.

La incapacidad no está en el país naciente, que pide formas que se le acomoden y grandeza útil, sino en los que quieren regir pueblos originales, con leyes heredadas de cuatro siglos de práctica libre en lo Estados Unidos, de diecinueve siglos de monarquía en Francia.
[...] no hay batalla entre civilización y la barbarie, sino entre la falsa erudición y la naturaliza. (MARTÍ, 2003, p.26)

O movimento do novo constitucionalismo latino-americano, que se inicia com a redemocratização dos países ao final da década de 1980, busca romper com a colonialidade do poder, por meio da positivação de valores e normas, trazendo ao debate grupos excluídos. Contudo, diante das inadequações dos modelos importados dos Estados Unidos e Europa, ficam os questionamentos: as novas constituições foram capazes de erradicar com a colonialidade dentro do Estado? Foram capazes de proteger e igualar os grupos étnicos/racializados subordinados, oprimidos culturais, políticos, de gênero e economicamente pelos grupos étnicos dominantes?

1.2. O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO AMERICANO

O objeto deste tópico não é discorrer sobre o que desencadeou o movimento constitucionalista latino-americano, vez que não existiria espaço suficiente para abarcar os

múltiplos fatores sem ser demasiadamente leviano. O objetivo é apresentar as origens teóricas que influenciaram a redação das novas constituições com a redemocratização, denominado de novo constitucionalismo latino-americano. Portanto, insta ter em mente que o movimento decorre de respostas, mais brandas ou mais intensas, à colonialidade e às crises políticas e sociais que existiam na região, com o fim dos regimes ditatoriais e da intensa desigualdade social. Isso porque, novas constituições são resultado de períodos de crises, nas quais a sociedade estipula, ao que se espera, o que entende por adequado em suas diversas facetas relacionais.

Como foi exposto anteriormente neste capítulo, a América Latina, em meados da década de 1980 inicia seu processo de retomada à democracia. Com retomada à democracia, depois de um período de regimes ditatoriais, uns mais longos e intensos que outros; se faz necessário a retomada aos direitos fundamentais “abolidos” durante a ditadura. Esse movimento ocorre com a promulgação de novas constituições ou de reformas substanciais naquelas já vigentes.

Os movimentos sociais e políticos do final da década de 1980 começam a questionar o monismo jurídico, pois este gerava afastamento das realidades sociais e políticas e, como apontamos anteriormente, não refletia a realidade plural latino-americana. O referido movimento tem como uma de suas fontes o direito internacional dos direitos humanos, que desde o período pós segunda guerra mundial passou a legislar sobre temas que outrora era exclusividade do Estado.

O monismo jurídico, que representa uma única voz e realidade, aquela “universal” questionada pela decolonialidade, não poderia mais ser a roupagem utilizada na América Latina em suas cartas políticas. A necessidade de alteração dos modelos políticos e jurídicos após as ditaduras militares se apresenta como oportuna para a não perpetuação de injustiças, ante a pluralidade aqui encontrada.

Sin embargo, estas nociones del monismo, la estatalidad, la sistematicidad y el cierre del derecho moderno, parecen cada vez menos adecuadas para explicar su funcionamiento en sociedades atravesadas por diversas formas de derecho en un contexto de globalización económica financiera, de creciente solapamiento y movilidad de las fronteras culturales, de movilidad de flujos de población, y de emergencia de espacios supranacionales políticos y económicos integrados. Menos aún para sociedades poscoloniales [...] (MÉDICI, 2010, p. 96-97)

Em oposição ao monismo jurídico existente, o pluralismo jurídico passa a ser uma voz ouvida no Sul, que é o reconhecimento de diferentes jurisdições, internas e internacionais

também, que foram invisibilizadas e/ou mantidas em separado. Magalhães (2015, p. 18) sintetiza este entendimento quando esclarece que “[o] direito não-estatal se relaciona com o estatal, pela ótica plural, não como um problema a ser resolvido, mas como um conjunto de interatividades normativas inevitáveis que devem ser manejadas”.

Os olhares ao pluralismo também vinham de instrumentos internacionais, ainda que menos disruptivos do que seria visto em diversas constituições latino-americanas. Como exemplo, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), inovadora na forma de prever os direitos dos povos indígenas e tribais no direito internacional dos direitos humanos, destaca a importância da proteção dos direitos consuetudinários destes povos. É a redação de seu artigo 8º:

Ao aplicar a legislação nacional aos povos interessados deverão ser levados na devida consideração seus costumes ou seu direito consuetudinário. 2. Esses povos deverão ter o direito de conservar seus costumes e instituições próprias desde que eles não sejam incompatíveis com os direitos fundamentais definidos pelo sistema jurídico nacional nem com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos [...] (OIT, 1989, s/p)

O artigo mencionado, no intuito de proteger os povos indígenas com a determinação de seus costumes e direitos, em conjunto com os estudos e críticas decoloniais produzidas na região; acena na direção da necessidade de ruptura do monismo jurídico nos Estados em que estes povos estão inseridos: as sociedades pós-coloniais.

Valores passam a ser inseridos nas cartas políticas, que deixa de ser meramente procedimental, como forma de assegurar direitos e minimizar desigualdades, proporcionando maior igualdade material entre os indivíduos. Em conjunto, é garantido pelas novas constituições a maior participação popular e o reconhecimento de Estados multiculturais e plurinacionais. Para fins de estudo, adotamos este entendimento sobre o novo constitucionalismo latino-americano a partir das contribuições de autores como FAJARDO (2011), WOLKMER (2010) e GARGARELLA (2019; 2021).

As constituições deste período de 1980, apresentem extenso rol de direitos, comparado com constituições mais enxutas, como a norte-americana, e isso é característico desse movimento. Busca-se, com esse extenso rol, assegurar direitos em caso de possível ruptura com a nova ordem político-democrática, além de ser uma forma de enfrentamento à onda neoliberal internacional (FAJARDO, 2011).

Em reserva realizada ao projeto de reforma à constituição argentina de 1994, destaca-se a fala do Senador Britos, que alerta sobre a necessidade de manter o foco nos direitos

humanos frente às (possíveis) consequências do neoliberalismo, sobre a tentativa de incorporação na constituição de preceitos conclamados no Consenso de Washington. Expressava o senador que “el libre mercado puede garantizar eficiencia económica pero no justicia social, que es el concepto que sí debería ser incluido en la Constitución Nacional.” (MARUCCI; CIRES, 2022, p. 157)

Para alguns doutrinadores, o movimento do novo constitucionalismo latino-americano inicia-se com a Constituição Brasileira de 1988 (WOLKMER, 2010), por esta apresentar diversas inovações que serão abordadas no capítulo 2. A completude de todos os pontos do novo constitucionalismo e as maiores inovações são encontradas nas cartas da Bolívia e Equador. No entanto, não se pode ignorar o movimento de direitos que se tornam positivados e os processos deste movimento nas demais constituições elaboradas neste período.

Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela possuem Constituições que representam avanços significativos, instituindo alguma forma de proteção à identidade étnica de suas minorias, algumas com reconhecimento da precedência dos povos indígenas em relação ao estabelecimento do Estado, bem como de instrumentos que viabilizam a participação popular e fortalecimento da justiça constitucional.

[...] la casi totalidad de las reformas ha sido muy generosa en el reconocimiento de derechos constitucionales a sus habitantes, pues no sólo incorporaron los derechos civiles y políticos heredados de las tradiciones demoliberales –como la intimidad, el debido proceso, la libertad de expresión o el derecho al voto – sino que también establecieron ampliamente los derechos económicos, sociales y culturales – como la educación, la vivienda o la salud – e incluso avanzaron en el reconocimiento de formas de derechos colectivos, en especial el derecho al medio ambiente, pero también derechos especiales de autonomía y ciudadanía a ciertos grupos poblacionales, en especial a los indígenas. (UPRIMNY, 2011, p. 113)

Mesmo que transformadoras, as constituições latino-americanas não são homogêneas em seus conteúdos, sendo certo que algumas foram mais transgressoras do modelo liberal, enquanto outras reforçaram a ordem política social já existente. Não obstante, observa-se, com maior ou menor grau de acentuação a hibridação nestas constituições, posto que, foram conservados aspectos antigos às normas transformadoras.¹⁴ Neste sentido, Gargarella (2021) questiona se o novo constitucionalismo é tão “novo” assim, tendo em vista que foi construído

¹⁴ Gargarella (2019) defende que a manutenção do regime presidencial, com possibilidade de reeleição e extenso poder do executivo, o que ele denomina de hiperpresidencialismo, é a manutenção de uma característica liberal conservadora nas novas constituições. O hiperpresidencialismo é objeto de análise do segundo capítulo desse estudo.

sobre as bases tradicionais, conservadoras e liberais que não modificaram sua estrutura desde 1850, como o caso da separação dos poderes, “reproduzindo velhas estruturas autoritárias”.

Para melhor compreensão deste movimento constitucionalista, utilizaremos o estudo da autora Raquel Fajardo (2011), que conceitua seus ciclos de implementação, a seguir expostos. Alertamos que a autora atenta-se à questão étnica para sua classificação e não a questão de maior ou menor participação popular.

O primeiro ciclo é denominado de “constitucionalismo multicultural”, que tem como principal característica a abertura das constituições para a diversidade cultural e reconhecimento de línguas oficiais, sem maiores avanços quanto ao pluralismo jurídico.

O segundo ciclo traz aspectos do pluralismo jurídico, muito por influência da já mencionada Convenção 169 da OIT. Há o reconhecimento de tradições e costumes indígenas, permitindo o exercício de jurisdição autônoma, mas com a limitação imposta pela convenção, que são os direitos humanos (FAJARDO, 2011). Denomina-se o chamado pluralismo jurídico subordinado, que nas palavras de Walsh (2009, p. 173-175):

Porém ainda para os indígenas, que têm maior reconhecimento em termos de funções jurisdicionais e de administração da justiça, trata-se de um reconhecimento inferior ou “especial” com relação ao sistema nacional. Este tipo de tratamento se conhece como pluralismo jurídico “subordinado”. [...] Em sua conceitualização e uso “subordinado”, o pluralismo jurídico parte de uma interpretação pluricultural das leis; quer dizer, do reconhecimento de diferentes funções, contextos e finalidades sociais das distintas normas jurídicas. Reflete assim uma aplicação da pluriculturalidade oficial; acrescenta um sistema de reconhecimento e inclusão indígena e/ou afro à estrutura legal estabelecida.

O terceiro e último ciclo é o denominado “Constitucionalismo Plurinacional”, em que não há somente o reconhecimento dos povos indígenas, mas a internalização dos princípios e cosmovisão desses povos. A participação dos povos é ativa dentro das instituições estatais, com o pensar a partir das concepções indígenas.

Conceitos como o *buen vivir* e *Pachamama* são assegurados dentro da Carta de direitos (FAJARDO, 2011). Estes conceitos demonstram que o indivíduo é parte da natureza e não o centro dela. Adota-se o modelo biocêntrico e não antropocêntrico, acarretando em nova interpretação da dignidade humana, por meio de nova lógica de dignidade. (BRANDÃO, 2013).

Os direitos **coexistem**, sendo que, no momento de interpretação pelo tribunal constitucional ou em processos legislativos, estes princípios plurais devem ser observados e cumpridos. É claro o objeto descolonizador e da validação legal da democracia comunitária.

QUADRO 1: FASES DO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO

Fases do constitucionalismo latino-americano*

	Denominação	Período	Características principais	Exemplo Constituições
1º ciclo	Multicultural	1982-1988	Multiculturalismo: conceito de diversidade e cultural e multi-línguas presente	Guatemala, Nicarágua e Brasil
2º ciclo	Pluricultural	1898-2005	Multiculturalismo acrescido do conceito de nação multicultural. Extenso rol de direitos indígenas, com reconhecimento de suas autoridades e normas.	Colômbia, México, Peru, Bolívia, Argentina, Equador (1996/1998) e Venezuela
3º ciclo	Plurinacional	2006-2009	Povos indígenas reconhecidos como nações originárias ou nacionalidades com direito a autodeterminação. Configuração de um Estado plurinacional. Direito ao "buen vivir"	Bolívia e Equador (2008)

* Baseado no texto de Raquel Fajardo

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Portanto, analisando os ciclos constitucionais, conclui-se que há três tipos de constitucionalismos: (i) os que não reconhecem direitos especiais aos grupos étnicos minoritários – *e.g.* Uruguai; (ii) os que reconhecem o caráter multicultural e multiétnico – *e.g.* Colômbia; e (iii) os que estabeleceram um Estado plurinacional – *e.g.* Bolívia e Equador.

Embora as constituições bolivianas e equatorianas sejam os exemplos mais eloquentes dentro da denominação plurinacional, é interessante e produtiva a breve comparação de duas cartas que no quadro acima apresentado encontram-se classificadas como “pluricultural”, a saber, a constituição argentina, objeto de análise nesta pesquisa, e a constituição mexicana.

Não obstante a carta argentina inicie seu primeiro capítulo sob a titulação de “Declaraciones, derechos y garantías” (ARGENTINA, 1994, s/p) apresenta, primeiramente, além de extenso rol de direitos fundamentais, a sua forma de governo, padrão das constituições mais tradicionais e de caráter liberal. Por sua vez, a carta mexicana em seu título I, primeiro capítulo, denominado de “De los Derechos Humanos y sus Garantías” (MÉXICO, 2021, s/p) nada menciona sobre sua forma de governo, que será tratado apenas no título II; discorrendo logo em seu segundo artigo sobre a composição pluricultural da nação mexicana. Sem analisar o quão disruptiva do passado liberal e eficiente na prática é a Carta Maior mexicana, importante observar que, ao menos em sua proposta de organização das matérias constitucionais, a constituição se mostra simbólica à proposta do novo constitucionalismo latino-americano, colocando por primeiro os direitos fundamentais sobre a organização de poder do Estado.

Ao final desta breve análise, reforçamos que o novo constitucionalismo latino-americano não deve ser resumido à apenas a questão étnica, embora inovadora e de extrema importância. A implementação de extenso rol de direitos individuais e coletivos, a introdução das normas internacionais de direitos humanos no ordenamento nacional e a ampliação de participação popular com criação de mecanismos múltiplos para tal, também é marca deste movimento latino-americano e ferramenta de enfrentamento à colonialidade do poder de caráter liberal.

1.3. ANÁLISE DO NOVO CONSTITUCIONALISMO NA ARGENTINA E BRASIL

Após apresentação dos conceitos de colonialidade, monismo jurídico, pluralismo, pluralismo jurídico e o movimento do novo constitucionalismo latino-americano, o tópico em questão passa a apresentar as Cartas brasileira e argentina¹⁵, com a análise dos conceitos mencionados.

O conceito de novo constitucionalismo nos termos do terceiro ciclo teorizado por Fajardo (2011), que consiste no reconhecimento do Estado plurinacional, foi concretizado apenas pelas Cartas de Bolívia e Equador. Todavia, o fato de Argentina e Brasil não se encontrarem neste estágio de implementação não significa que não tiveram aspectos progressistas em suas Cartas. Destacar-se-á alguns pontos que se mostram relevantes para este estudo, sem a pretensão de esgotar sobre a temática.

Iniciando pela análise das disposições discorridas pela Carta brasileira, destacam-se os pontos que se entendam relevantes à temática, anteriormente a análise da nova constituição brasileira é prudente que se faça um brevíssimo relato de sua história política e a exposição da situação do país quando da redemocratização.

O Brasil conquistou sua independência de Portugal sem romper completamente seus laços com a coroa, uma vez que os dois imperadores que governaram o país pertenciam diretamente à linha sucessória do rei português. A República chega em 1889 por meio de um golpe militar com os governos de Marechal Deodoro da Fonseca e Marechal Floriano Peixoto. O país retornou às mãos dos civis em sucessões de governos oligárquicos até 1930. A ditadura do Estado Novo de Getúlio Vargas, de cunho populista, se instala no país entre 1937 a 1945,

¹⁵ Para fins de organização e coesão do texto, que trabalha com análise comparativas entre Brasil e Argentina; opta esta autora por seguir a mesma sequência para análise: primeiro Brasil e depois Argentina.

que após um intervalo de aproximadamente vinte anos de seu fim, enfrenta uma nova ditadura militar por mais vinte e um anos, com a retomada do poder pelo povo em 1985. Nos intervalos das ditaduras, o Brasil implantou governos democráticos que sequer conseguiram se estabilizar e fazer frente às tomadas ilegais de poder que enfrentavam. Ao final da última ditadura experimentada, além do inquestionável período de abstenção de direitos humanos elementares enfrentada pela população, o país enfrentava uma séria crise econômica, sendo que a inflação apenas foi de fato controlada após a redemocratização, com o Plano Real, em 1994.

Com a morte do presidente eleito indiretamente, Tancredino Neves, o presidente Sarney assume a presidência, e diante das pressões políticas e sociais, determina a abertura do processo constituinte, cujos membros seriam votados exclusivamente para sua elaboração. Em 05 de outubro de 1988, a nova constituição brasileira, conhecida como Constituição Cidadã, é promulgada.

A nova carta brasileira começa com a menção do compromisso democrático pelo Estado brasileiro desde o seu preâmbulo, o qual aduz que são “os representantes do povo brasileiro” (BRASIL, 1988) quem promulga a Carta de 1988. Também deixa no preâmbulo o seu comprometimento aos valores de uma sociedade plural.

O compromisso da carta brasileira com o estado democrático e a soberania, além da expressa no preâmbulo, é reiterada logo em seu primeiro artigo. Esclarece que a democracia no país é representativa e “[t]odo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, art. 1º, parágrafo único).

O compromisso com o estado democrático, marca da constituição promulgada após um regime ditatorial, se repete ao longo de sua extensão. No título II, capítulo IV, encontra-se a proteção aos direitos políticos, a previsão do sufrágio universal e obrigatório e participação popular. O capítulo seguinte versa sobre os partidos políticos, discorrendo ser “[...] livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana [...]” são resguardados (BRASIL, 1988, art. 17).

A participação popular é assegurada por meio do art. 14, caput e art. 61, caput. São apresentadas pela constituição, ao longo do seu texto, diversas formas, como: plebiscito, referendo, iniciativa popular (art. 14, I, II e III), participação popular em nível municipal (art. 29, XIII), participação em audiências públicas dentro das comissões parlamentares (art. 58, §2º, II) formação de conselhos (por exemplo, art. 79, parágrafo único e art. 82), e consultas públicas (art. 14, §12). Por meio da lei infraconstitucional 9.868/99, que regula o art. 102, I, a, foram

possibilitadas as audiências públicas com a participação da sociedade civil nos julgamentos de ações diretas de inconstitucionalidade de ações declaratórias de constitucionalidade no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Em relação à inserção de direitos fundamentais, que se viu ser característico no movimento, tem-se que o princípio da dignidade humana inserido logo no primeiro artigo da constituição e o famoso art. 5º elenca o mais variado rol de direitos fundamentais individuais e coletivos, próximos dos direitos de primeira geração. Os direitos humanos de segunda geração, os sociais, estão inseridos em capítulo próprio (Título II, Capítulo II), e também, *e.g.* nos art. 194 e seguintes (seguridade social), artigos 196 e seguintes (direito à saúde), artigos 205 e seguintes (direito à educação) e artigos 215 e seguintes (direito à cultura).

A constituição brasileira é mais “tímida” que a argentina quanto a inserção de direitos humanos advindo de tratados e convenções assinados pelo estado brasileiro, como será visto na sequência. Isso porque, os tratados de direitos humanos apenas recebem *status* de emendas constitucionais em caso de votação qualificada estipulada no §3º do artigo 5º.¹⁶

Quanto aos aspectos próprios da classificação de Fajardo (2011), temos a questão da pluralidade encontrada, por exemplo, nos artigos 215 e 216 que discorrem sobre o patrimônio cultural, em que é utilizado o termo “diferentes grupos fundadores da sociedade brasileira”; também no artigo 231, que discorre sobre os direitos dos povos indígenas, e no ato transitório 68, que dispõe sobre os quilombolas.

Art. 231. São **reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam**, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras **tradicionalmente ocupadas** pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º **As terras tradicionalmente ocupadas** pelos índios **destinam-se a sua posse permanente**, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

¹⁶ Até os dias atuais, apenas uma convenção foi votada com o rigor de emenda constitucional. Para atualização, verificar em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/internacional/tratados-equivalentes-a-emendas-constitucionais-1>. Acesso em 16.01.2022.

§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º É vedada a **remoção dos grupos indígenas** de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no **interesse da soberania do País**, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, **ressalvado relevante interesse público da União**, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

§ 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º. (BRASIL, 1988, s/p) (grifos nossos)

Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. (BRASIL, 1988, s/p)

Especificamente quanto aos povos indígenas, o Estado brasileiro no artigo mencionado reconhece a organização social, a cultura, a língua, os costumes e as tradições dos povos indígenas, sendo o Ministério Público o órgão responsável para ingressar em juízo em proteção desses povos (art. 129 e 232). Apesar do reconhecimento, aos povos indígenas cabe apenas o direito à posse da terra em que habitam, sendo sua propriedade bem da União (art. 20, XI) e com diversas exceções ao acesso da União, em nome de sua soberania nacional. Ainda, é competência do órgão federal responsável para legislar sobre os direitos dos povos tradicionais (art. 22, XIV). Mesmo com o reconhecimento das línguas dos povos indígenas, a nação brasileira tem como língua oficial o português (art. 13), sendo o ensino fundamental ministrado nesta língua (art. 210, § 2º) e os recursos naturais são de propriedade exclusiva da União (art. 20 e incisos).

Em capítulo específico, a carta brasileira também defende os interesses do meio ambiente, apresentando no caput do artigo 225 o direito de todos os cidadãos ao “ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” A sua defesa também se encontra em tópico acerca da ordem econômica, especificamente no artigo 170, VI.

O capítulo III discorre sobre o poder judiciário e mecanismos para manter sua independência. O Estado brasileiro também adota o sistema republicano presidencialista de governo, com possibilidade de reeleição do presidente da república, nos termos do art. 14, VI, § 5º (inserido pela emenda constitucional nº16 de 1997).

Com relação a Argentina, assim como feito com a análise brasileira, é preciso fazer um brevíssimo exame de sua história política e sua situação política, social e econômica no início de sua redemocratização.

A declaração de independência da Argentina se deu em 1816, com o fim de sua guerra pela independência em 1824. Após dez anos de guerra pela independência, o país foi acometido por mais uma década de guerras civis, seguida de duas décadas de governos autocratas e, após oitenta anos, que Dahl (2022) analisa como aparência de poliarquia. Nesse ínterim, em 1856 é promulgada a primeira e única constituição argentina, que passará ao longo dos anos por reformas, ora mais ora menos substanciais. Com a crise econômica mundial de 1929, a Argentina é fortemente impactada com a retomada de governos oligárquicos conservadores, ditaduras populistas e golpes militares. O último golpe militar perdurou entre os anos de 1976 a 1983.

A retomada democrática ocorre em 1983, quando o novo presidente Raúl Alfonsín assume o poder federal com a convicção de que “el retorno a la democracia suponía la solución de todos los problemas.” (ROMERO, 2022, p. 275). Assim como no Brasil, o povo argentino ansiava pela eliminação do autoritarismo, meios de representação da vontade do povo, maior pluralismo jurídico, além de melhores condições econômicas diante de uma inflação que vinha em ritmo acelerado desde 1982 (ROMERO, 2022). Não obstante as discussões acerca da necessidade de reforma ter iniciado com o governo de Alfonsín, a missão foi momentaneamente abortada, principalmente pela ausência de apoio popular ao seu governo diante de crises econômicas, que culminou em sua renúncia meses antes do fim do seu mandato. A reforma constitucional argentina foi proposta apenas em 1992 pelo então presidente Carlos Menem, que buscava uma síntese entre o constitucionalismo liberal e o social (MARUCCI; CIRES, 2022).

Iniciando a análise da constituição argentina, verifica-se que o país permanece com a mesma Constituição desde 1853, em manifesta influência do modelo norte-americano, porém com reformas ao longo dos anos, sendo a última ocorrida em 1994. De acordo com Fajardo (2011) acerca dos ciclos constitucionais, a Carta Argentina está inserida no segundo ciclo, por ela classificado como pluricultural. No entanto, ao nosso entender, a Argentina apenas deve estar inserida nesta classificação em razão do momento temporal de sua reforma constitucional, pois quanto ao seu conteúdo, está mais próxima ao primeiro ciclo tal como o Brasil.

Retomando a análise do texto constitucional, logo o preâmbulo da Carta verifica-se que “representantes del pueblo de la Nación Argentina” (ARGENTINA, 1994) promulgaram o documento, destacando o comprometimento democrático desde o início. Neste entendimento, o art. 33 e 37 trazem o compromisso democrático na nação, com a estipulação de direitos e

garantias como resultado da soberania do povo, além de seu compromisso democrático mais elementar, o voto, com a expressa igualdade material entre homens e mulheres.

Artículo 33. Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.

Artículo 37. Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio. La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral. (ARGENTINA, 1994)

Em continuidade a análise do compromisso democrático, o artigo 38 discorre sobre os partidos políticos e sua liberdade. Nos artigos 39 e 40, a lei maior traz a participação popular na realização de lei, por meio da possibilidade de projeto de lei apresentado pelo cidadão e consulta popular de projeto de lei pelo congresso nacional, respectivamente, sendo este último, podendo ou não ter caráter vinculante quanto ao resultado da resposta popular. O artigo 36, por sua vez, determina a defesa do sistema democrático com previsão de sanções àqueles que atentarem contra a constituição.

Com relação a presença de garantias fundamentais em seu conteúdo, característica deste período constitucional, o artigo 14 aborda os direitos liberais, a saber, direitos civis de primeira geração. O artigo seguinte, 14 bis, trata dos direitos sociais, como direito a trabalho digno, com salário justo e direito à formação de sindicatos, direitos de segunda geração e veio com a reforma constitucional de 1957.

O compromisso com os direitos humanos transcende as fronteiras do âmbito doméstico. O artigo 75, inciso 22 sinaliza o compromisso da nação argentina em cumprir os tratados e convenções internacionais de direitos humanos, visto que insere na letra do dito inciso o rol de compromissos internacionais que passam a ter *status* constitucional.¹⁷

Quanto a conteúdos típicos do novo constitucionalismo latino-americano, tem-se a questão indígena que é tratada no inciso 17 do art. 75, com o reconhecimento pelo Estado

¹⁷ São os tratados e convenção já equiparados à norma constitucional do art. 60: “[...] La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño [...]”

argentino da preexistência étnica e cultural de povos indígenas, assegurando o direito de educação bilíngue e intercultural e propriedade comunitárias de terras, remetendo ao Congresso a competência para regulação em matéria. Não há aqui o reconhecimento do estado argentino das autoridades e jurisdições dos povos indígenas, tampouco o reconhecimento da cultura indígena foi suficiente para que se considere como reconhecimento de uma nação multicultural. Por estas razões que se fundamenta a crítica à Fajardo (2011), apenas em relação ao seu enquadramento da Carta argentina como pertencente ao segundo ciclo.

Também relacionado ao novo constitucionalismo, destaca-se a importância dada pela constituição à proteção do meio ambiente saudável, direito humano de terceira geração, no artigo 41. Em sua redação, enuncia que

Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos. (ARGENTINA, 1994)

Na seção terceira é discorrido acerca do poder judiciário, implementando regras para sua independência. O Estado argentino adota o sistema republicano presidencialista de governo, com possibilidade de reeleição do presidente da república, nos termos do art. 90.

Nota-se a conservação de regramentos com viés constitucional conservadores, como por exemplo, a estipulação de religião oficial do Estado em art. 2º, a menção de Deus em diversas passagens, como no preâmbulo e art. 19, e a conservação da fomentação da imigração européia, no artigo 25.

Após a apresentação de selecionados pontos das Constituições brasileira e argentina; podemos verificar que em ambas as Cartas existe o compromisso com o Estado Democrático, com a estipulação de mecanismos de participação popular, independência do Poder Judiciário e a inserção de amplo rol de direitos fundamentais em seu texto.

Não obstante tal evolução, as mencionadas Cartas pecam no quesito de pluralidade social e pluralidade jurídica, conservando aspectos de colonialidade liberal. Ainda que a igualdade formal tenha sido assegurada, verifica-se que as instituições políticas são

centralizadoras e burocráticas, permanecendo a desigualdade de fato entre as elites do poder e as massas populares.

Ambas reconhecem as diferentes etnias e suas culturas em seu território, porém estes povos permanecem tutelados pelo Estado, que não promove sua integração e não possibilita sua ativa participação política, sequer oficializa suas línguas nacionalmente. Não há o reconhecimento desses povos como nações dentro dos respectivos Estados, como os casos de Bolívia e Equador.

Ainda que exista expressamente assegurado o direito ao meio ambiente, outro ponto que merece críticas é em relação à nacionalização dos recursos nacionais, permanecendo a natureza como objeto de apropriação do homem, mesmo que estes recursos sejam em prol da sociedade nacional. Para Mé dici (2010, p. 102): “en el constitucionalismo social latinoamericano, los puntos ciegos son el pluralismo cultural y social, y la continuidad en la objetivación de la naturaleza como espacio de utilidad y apropiación, ahora social o nacional”.

Argentina e Brasil, materialmente em suas Constituições, estão aquém das estipulações transformadoras promovidas pela Bolívia e Equador. O precário reconhecimento da pluralidade de povos demonstra a permanência do poder colonial nestes Estados, perpetuando privilégios e desigualdades aos seus cidadãos. Entretanto, ainda que com direitos mais ou menos inovadores, é comum na região latino-americana o problema de efetivação dos direitos, pois “[u]ma coisa é a constituição formal, outra a constituição real, ou material [...], e é com esta segunda que se deve ajustar as contas” (BOBBIO, 2020, p. 210).

A valorização do impacto e eficácia destas reformas é complexa, posto que, no entendimento de Uprimny (2011), nenhuma reforma constitucional foi inócua ou totalmente transformadora. Aduz o autor que as razões para dificuldade da aplicabilidade efetiva destes direitos estão interligadas a problemas da superação da pobreza e desigualdade socioeconômica e abusos presidenciais da região.

Sem a efetiva ruptura com a colonialidade do poder, histórias como esta, narrada por Galeano continuará acontecendo:

En 1986, un diputado mexicano visitó la cárcel de Cerro Hueco, en Chiapas. Allí encontró a un indio tzotzil, que había degollado a su padre y había sido condenado a treinta años de prisión. Pero el diputado descubrió que el difunto padre llevaba tortillas y frijoles, cada medio día, a su hijo encarcelado. Aquel preso tzotzil había sido interrogado y juzgado en lengua castellana, que él entendía poco o nada, y con ayuda de una buena paliza había confesado ser el autor de una cosa llamada parricidio. (GALEANO, 1998, p. 49)

De fato, necessita-se de mais esforços para a ruptura dos padrões de colonialidade, que não dependem apenas dos aspectos formais e legais, mas de mudança na forma de pensar na região, permitindo que cada vez mais as vozes das minorias sejam ouvidas. Necessitamos de uma “mudança de paradigma da soberania para a humanidade” (PETERS, 2012, p.794), sem dúvidas. No entanto, a lei, em sentido amplo, e seus instrumentos de coerção, ainda que seja a melhor pedagogia, é mecanismo não só de organização social, mas de mudança de pensamento da sociedade.

1.4. A PERMANÊNCIA DE INSTABILIDADE DEMOCRÁTICA APÓS NOVO CONSTITUCIONALISMO: DADOS DA REGIÃO LATINO-AMERICANA

A democracia liberal é o modelo político influente na ordem mundial com o fim da Guerra Fria. A região latino-americana, após vivência de opressivos governos militares refazem seu pacto com a democracia, com modificações substanciais em suas constituições, com o intuito de, se não impedir, dificultar o levante autoritário e a tomada do poder das mãos do povo. O novo constitucionalismo latino-americano destacou a pluralidade de vozes na região, o compromisso com a inalienabilidade dos direitos humanos e fomentou a participação popular no governo. O direito internacional dos direitos humanos, que influenciou o novo constitucionalismo, especialmente no pós-Segunda Guerra Mundial e novamente no pós-Guerra Fria, se firma no compromisso da propagação e proteção da democracia. Em simplista análise fática- jurídica, a conclusão óbvia que se deduz é de estabilização e crescimento democrático. Não obstante, os dados que serão analisados na sequência comprovam que a realidade é diversa.

A democracia latino-americana vive seu momento democrático mais duradouro em sua história, no entanto, sua incipiência não impediu que não fosse atingida por um movimento mundial de crise democrática. Os aproximadamente quarenta anos de democracia latino-americana não foram suficientes para fixar suas bases de maneira sólida, ainda mais se comparado com os quase 250 anos da democracia estadunidense, embora essa também não tenha sido estática. O que se observa na atualidade (2010-2022) é que a democracia liberal que até pouco tempo “reinava” absoluta é colocada em xeque pelo crescimento do populismo autoritário em diversos países (MOUNK, 2019), não ficando imune sequer a democracia liberal mais antiga.

Candidatos de extrema direita e com desprezo às instituições democráticas começam emergir no cenário mundial. A eleição de Trump nos Estados Unidos em 2016 (G1, 2016), a disputa acirrada entre Marine Le Penn e Macron na França (G1, 2022)¹⁸ no governo presidencial e no parlamento, a 4ª reeleição consecutiva do premiê ultradireita da Hungria, Viktor Orbán (FOLHA, 2022), a vitória de Bolsonaro em 2018 e sua quase reeleição em 2022 com 49,10% dos votos (TSE, 2022) são apenas alguns exemplos dos levantes antidemocráticos atuais.

Diversas são as explicações para o levante antidemocrático, seja de cunho econômico, social, político, cultural e/ou jurídico. O movimento decorre de inúmeros fatores de maneira concomitante, o que não nos permite que analisemos todos os aspectos que, ademais, podem apresentar variações dentro dos contextos particulares de cada Estado. Neste tópico, ficamos a apresentar dados que demonstram as instabilidades democráticas, com especial atenção aos países estudados.

De acordo com o relatório do ano de 2021 emitido pela unidade de pesquisa e análise “*The Economist Intelligence Unit*”¹⁹ apenas 21 de 167 países vivem em regimes de democracias plenas, representando um total de 6,4% da população mundial. Dos países classificados como democracias plenas pelo estudo, são representantes da América Latina o Uruguai e a Costa Rica (p. 4; 12). Em comparação com os dados coletados em 2020, dois países foram requalificados como “democracias imperfeitas”, sendo um deles o Chile.

QUADRO 2: CLASSIFICAÇÃO DE PAÍSES POR REGIME POLÍTICO

Democracy Index 2021, por regime			
	No. de países	% de países	% da pop.mundial
Democracias plenas	21	12,6	6,4
Democracias imperfeitas	53	31,7	39,3
Regimes Híbridos	34	20,4	17,2
Regimes autoritários	59	35,3	37,1

Nota: "População mundial" refere-se ao total de população em 167 países cobertos por esse index. Como apenas exclui-se micros estados, é quase idêntica a população estimada da população mundial.

Fonte e elaboração: EIU, *Democracy Index*, 2021, p. 4.

¹⁸ Nas eleições parlamentares de 2022, Macron não conseguiu manter maioria absoluta no Parlamento. Já o partido de Marine Le Penn foi o terceiro mais votado. Fonte: BBC Brasil para portal G1, em 19/06/2022.

¹⁹ “The Economist Intelligence Unit (The EIU) é uma divisão de pesquisa e análise do Grupo The Economist, uma empresa irmã do jornal The Economist. Criada em 1946, nós temos mais de 70 anos de experiência ajudando negócios, empresas financeiros e governos a entender como o mundo está mudando e como isso cria oportunidades para serem tomadas e riscos para serem administrados.” Explicação fornecida pelo próprio órgão no mencionado relatório. Tradução nossa.

Apreciando-se os dados coletados para elaboração do relatório, encontra-se a informação de que Brasil e Argentina estão classificados como democracias imperfeitas²⁰, de acordo com a análise dos seguintes aspectos: processo eleitoral e pluralismo, funcionamento do governo, participação política, cultura política e liberdades civis (p. 13). Abaixo, a classificação realizada com base em informações do ano de 2020, em qual cada país recebeu para cada item verificado uma pontuação de 0-10. De acordo com a média obtida, a unidade de pesquisa posiciona o país em uma de suas classificações: democracias plenas, democracias imperfeitas, regimes híbridos e regimes autoritários.

QUADRO 3: CLASSIFICAÇÃO DA DEMOCRACIA DE BRASIL E ARGENTINA

Democracy Index 2021							
	Total de pontos	Colocação	I Processo eleitoral e pluralismo	II Funcionamento do governo	III Participação política	IV Cultura Política	V Liberdades civis
Brazil	6,86	47	9,58	5,36	6,11	5,63	7,65
Argentina	6,81	50	9,17	5,00	7,22	5,00	7,65

Fonte e elaboração: EIU, *Democracy Index*, 2021, p. 13.

A fim que não gere possível questionamento dos dados expostos sobre pesquisa apresentada, uma vez que, como o próprio relatório ressalta, o ano de 2021 ainda sofre reflexos do impacto causado pela pandemia de Covid-19, que por sua vez refletiu negativamente nos índices democráticos, principalmente quanto a análise da categoria “liberdades civis”; exibe-se abaixo o histórico dos índices de Brasil e Argentina, entre os anos de 2006-2021, obtidos pelo mesmo relatório (p. 22), com a análise das mesmas categorias.

QUADRO 4: CLASSIFICAÇÃO DA DEMOCRACIA DE BRASIL E ARGENTINA POR ANO

Democracy Index 2006-21														
	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2008	2006
Argentina	6,81	6,95	7,02	7,02	6,96	6,96	7,02	6,84	6,84	6,84	6,84	6,84	6,63	6,63
Brazil	6,86	6,92	6,86	6,97	6,86	6,90	6,96	7,38	7,12	7,12	7,12	7,12	7,38	7,38

Fonte e elaboração: EIU, *Democracy Index*, 2021, p. 33.

²⁰ O relatório (apêndice, p. 57) descrevem os países classificados como “democracias imperfeitas” nos seguintes termos: “Estes países também possuem eleições livres e justas e mesmo que hajam problemas (como descumprimento da liberdade de mídia), as liberdades civis básicas são respeitadas. Contudo, existem outras fraquezas significantes em outros aspectos da democracia, como problemas de governabilidade, cultura política subdesenvolvida e baixos níveis de participação política. (tradução nossa)

Da simples análise numérica apresentada, verifica-se que não houve grandes avanços ou retrocessos nas democracias brasileiras e argentinas, considerando as categorias de análise já elencadas. Denota-se que o Brasil desde o ano de 2006 vem caindo em sua pontuação, paulatinamente. A Argentina apresenta o fenômeno inverso, com leve crescimento de sua pontuação dentro do espectro temporal apresentado, com queda apenas no último ano de 2021. Todavia, ainda que com oscilações, ambos países sempre estiveram, neste interstício, classificados como “democracias imperfeitas”, posto que, para a metodologia adotada pelo relatório, são consideradas “democracias plenas” os países cuja média de pontos é 8 ou mais. Sobre a região latino-americana, o relatório afirma que o ano de 2021 marca o maior rebaixamento de qualquer outra região desde 2006, quando o relatório passou a ser realizado (EIU, 2021).

Desde o início deste capítulo foi apresentado que a democracia, relativo ao modelo democrático que ora se adota, não pode ser definida tão somente com a participação popular no momento da votação. A ampla participação no direito ao voto, a segurança dos resultados de um processo eleitoral seguro e transparente, o direito à associação aos partidos políticos, a possibilidade de candidatura a um cargo público são apenas as condições mínimas do processo democrático. Vimos também neste capítulo, repetidas vezes, que a democracia está intrinsecamente relacionada aos direitos humanos, sendo classificada como tal por alguns autores (BONAVIDES, 2004).

A democracia não é apenas um conjunto de regras sobre quem vota e quais procedimentos se adotam para tal, mas a existência de sua atual forma é interdependente do Estado Liberal (BOBBIO, 2020). Na verdade, a hipótese levantada por esta pesquisa é de que a democracia está interligada aos direitos humanos e não somente aos direitos civis e políticos, características do Estado Liberal. Se fossem asseguradas tão somente as mínimas ferramentas democráticas isoladas dos direitos humanos, o resultado poderia ser o surgimento de uma tirania da maioria.

Em informe elaborado pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 2010²¹, sintetiza quais são os problemas ainda enfrentados na região que permitem o seu enfraquecimento democrático:

- O el bienestar de los miembros de una sociedad es profundamente desigual;

²¹ O Relatório foi elaborado em processo de observância dos países latino-americanos e em colaboração com diversos representantes daqueles,

- la pobreza y la extrema pobreza cubren enormes sectores de la sociedad;
- el derecho a la vida y a la integridad física no es respetado;
- uno de los poderes del Estado avanza sobre los otros y sobre la sociedad, concentrando las decisiones y eliminando el control democrático de sus actos;
- os derechos de los individuos no se realizan y quedan sólo en la letra de la Constitución y las leyes, y
- los poderes fácticos son superiores al poder del Estado. (OEA/PNUD, 2010, p. 39)

Retomando-se a análise da democracia e comparando-se as fontes de dados apresentados, observa-se que no relatório do “*The Economist Intelligence Unit*” são considerados como critérios de pontuação da democracia, além de critérios políticos, os direitos humanos de primeira geração (direitos civis e políticos), tais como e não somente, a liberdade de expressão, a liberdade de associação. Contudo, o informe OEA/PNUD, assume um caráter mais progressista, explicitando que a debilidade da democracia incipiente da América Latina, encontra-se, em muito, na debilidade de implantação dos direitos humanos de segunda geração, que são os direitos econômicos e sociais. A concentração de riqueza e poder, somados a existência de extrema pobreza²² ainda é um problema crucial na América Latina e também um problema democrático.

Assim, o que se espera de um governo democrático liberal é o respeito e a crença em suas instituições, o respeito pelos direitos individuais e coletivos, o seu crescimento econômico com diminuição das desigualdades sociais. Neste foi, inclusive, o sentido do discurso de posse do presidente Alfonsín, primeiro presidente argentino após redemocratização, aqui sem análise se sua política foi coerente ao seu discurso:

[...] los argentinos hemos aprendido, a la luz de las trágicas experiencias de los años recientes, que la democracia es un valor aún más alto que el de la mera forma de legitimidad del poder, porque con la democracia no solo se vota, sino que también se come, se educa y se cura. (ALFONSÍN *apud* GAMALLO, 2022, P. 20)

As novas democracias latino-americanas enfrentaram em seu curto período de existência por diversas crises econômicas e políticas. Mantendo-se o foco de análise em Brasil e Argentina, citam-se os dois *impeachments* sofridos pelo Brasil desde 1985, o de Fernando Collor em 1992 (MEMÓRIA GLOBO, 2021), e de Dilma Rousseff em 2016, (ESTADÃO, 2016) que embora tenham acontecido por razões distintas, ocorreram ambos em meio a crises

²² De acordo com os dados da Cepal o ano de 2020 se caracterizou por um aumento generalizado dos indicadores de pobreza e pobreza extrema, que alcançaram os níveis de 33% e 13,1%, respectivamente.

econômicas. A Argentina enfrenta longa crise econômica, que em seu ápice culminou na decretação de moratória em 2001, seguida de pressões que levaram o pedido de renúncia do então presidente Fernando de la Rúa (FOLHA, 2001).

As crises econômicas, políticas e sociais são importantes espectros do fenômeno de crise democrática. Aquelas crises também são, ao menos, uma das justificativas possíveis para a explicação de outro fenômeno observado em pesquisas de análise das democracias em suas eficácias e problemas, que é o aumento da apatia política dos cidadãos.

Entendemos como apatia política a atitude do cidadão de desconexão, isolamento do mundo político. Esta apatia pode ser vista como uma queda de interesse da sociedade nos assuntos políticos (atitude negativa) ou ainda, uma forma de protesto pelo descontentamento dos rumos que a política em geral tem tomado (atitude positiva). Essa apatia é materializada não somente na abstenção do exercício do direito de voto, naqueles países em que o voto não é obrigatório; mas também na baixa participação e interesse nas atividades políticas em seus mais diversos entroncamentos.

Essa apatia política, assim como a crise democrática, é um fenômeno global. Bobbio (2020) já alertava em sua obra escrita em 1986 sobre a apatia política encontrada nas democracias mais consolidadas, onde também se encontra “altos níveis de instrução e de difusão capilar das cominações de massa” (SANI, 1998, p. 56). Mounk (2019) dedica um capítulo sobre o tema em sua obra “O povo contra a democracia”, onde apresenta dados acerca dos Estados Unidos, França e Alemanha que comprovam a queda no interesse em política de seus cidadãos, queda no índice de aprovação dos presidentes eleitos e queda no número de cidadãos que apoiam a democracia, bem como o crescimento no número de apoiadores de um governo militar ou autocrático.

Para tanto, o autor (MOUNK, 2019) discorre sobre diversas hipóteses para tal ocorrência, tais como ausência de transparência dos governos, ausência de representatividade da opinião popular pelo isolamento das elites políticas e descrença na política como forma de solução para problemas econômicos e sociais. Como resultado, os índices de confiança nas instituições democráticas e na democracia em si seguem em queda, enquanto os apoiadores de regimes autoritários crescem, principalmente entre os mais jovens. Bobbio (2020), por sua vez, analisa a causa elementar sobre a apatia política, ao discorrer que ela está correlacionada a uma promessa não cumprida pela democracia, que é a educação para a cidadania.

Assim como a crise democrática mundial tem sua contribuição na região latino-americana, não diferente se faz a situação da apatia política na região, como será a seguir comprovado por meio de pesquisa quantitativa. Em análise da região latino-americana realizada

pela PNUD no ano 2000, assinalou-se que alguns pontos são comuns a todos, como a crise de representação e desigualdade de riqueza e poder (OEA/PNUD, 2010), entre outros embora destaque que cada país detenha seus problemas e debilidades próprias. Como consequência, o exercício da cidadania é afetado, pois “[c]iudadanía es, a su vez, la igualdad en la posesión y ejercicio de los derechos que está asociada a la pertenencia a una comunidade [...]” (OEA/PNUD, 2010, p. 41). Se o cidadão não se vê representado e não sente que sua voz e seus dilemas são ouvidos pela classe política, a consequência é o sentimento de descrédito, de apatia.

Mesmo sendo a apatia um sentimento generalizado e decorrentes de inúmeros fatos e fatores, os quais devem ser analisados pontualmente em cada país, pode-se concluir que na América Latina tal fato tem raízes na colonialidade outrora discutida, substancialmente quanto a ausência de sua ruptura completa.

Para a conquista de uma sociedade realmente democratizada nos diferentes âmbitos da vida — em que não há mais hierarquização entre os sujeitos, entre os saberes e entre as diferentes culturas — é necessário o fim da colonialidade — a face oculta e violenta da modernidade. Pois enquanto as diferenças forem compreendidas como critérios hierarquizantes, enquanto houver uma sociedade em que uma parcela dela é compreendida como não-humana — ou como menos humana —, não é possível afirmar a existência de sociedade em que seus membros são realmente livres e iguais. (CARVALHO, 2021, p. 20)

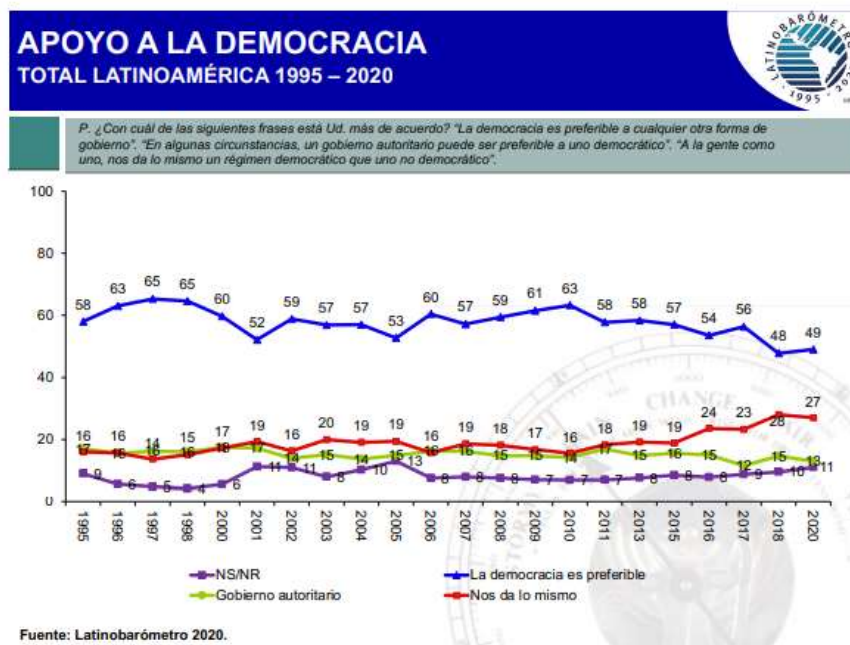
Tecidas as breves considerações sobre apatia política, cabe-nos neste momento apresentar dados quantitativos sobre a região latino-americana, compiladas pela Corporação Privada Latinobarómetro²³ em seu último informe publicado, no ano de 2021, que refletem os dados colhidos no ano de 2020. O informe publicado abarca a análise de diversas perspectivas sobre a avaliação da democracia latino-americana, sendo que, para fins deste estudo, apenas destacamos os dados obtidos que se referem com a apatia política.

Iniciamos com os dados sobre o apoio à democracia na região. Ressalta-se que, de acordo com o informe, os dados foram obtidos a partir de respostas dada a seguinte pergunta: “com qual das seguintes frases você está mais de acordo? “. As alternativas de respostas eram: “a democracia é preferível a qualquer forma de governo”, “em algumas circunstâncias, um governo autoritário pode ser preferível que um democrático” e “para as pessoas como uma, dá

²³ Latinobarómetro é uma corporação de direito privado sem fins lucrativos, com sede em Santiago do Chile, e tem a responsabilidade de levar a cabo o estudo Latinobarómetro tanto na execução do projeto quanto na distribuição dos dados. A corporação Latinobarómetro consta de uma diretoria formada por chilenos, regida pela lei chilena, e de um conselho assessor internacional que cumpre com assessoria de direção do projeto. O Latinobarómetro é uma iniciativa produzida, desenhada e usada principalmente na região por atores sociais e políticos, e não tem possui vínculo com nenhuma instituição externa. (Definição de autoria da instituição – tradução nossa).

no mesmo um regime democrático que um não democrático”. (LATINOBARÓMETRO, p. 18, 2021).

GRÁFICO 1: APOIO À DEMOCRACIA – 1995-2020



Fonte: Informe Latinobarómetro 2021, p. 19.

QUADRO 5: APOIO À DEMOCRACIA POR PAÍS E ANO – 1995-2020

	APOYO A DEMOCRACIA POR PAÍS/ AÑO 1995 - 2020																				Difference
	AUMENTO ENTRE 2018 Y 2020																				
	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2013	2015	2016	2017	2018	2020
El Salvador	56	66	79	55	25	40	45	50	59	51	38	50	68	59	54	49	41	36	35	28	46
Uruguay	80	86	81	83	79	77	78	78	77	77	75	79	81	75	75	71	76	68	70	61	74
Guatemala	50	48	54	39	33	45	33	35	32	41	32	34	14	46	36	41	33	31	36	28	37
Brasil	50	50	48	38	30	37	35	41	37	46	43	47	55	54	45	49	54	32	43	34	40
Rep. Dominicana								65	60	71	64	73	67	63	65	60	63	60	54	44	50
México	53	52	51	44	46	63	53	53	59	54	48	43	42	49	40	37	48	48	38	38	43
Paraguay	59	45	51	45	35	41	39	39	32	41	33	53	45	49	54	50	44	55	59	40	44
Costa Rica	80	83	69	81	71	77	78	67	73	75	83	67	74	72	65	53	57	60	62	63	67
Peru	63	60	63	59	62	55	50	45	40	55	47	45	52	61	54	56	56	53	45	43	46
Chile	54	61	53	54	45	50	51	57	59	56	46	51	59	63	61	63	65	54	55	58	60
Bolivia	64	66	55	60	54	52	50	45	49	58	67	68	71	68	64	61	65	64	59	53	54
	DIMINUIÇÃO ENTRE 2018 Y 2020																				
Nicaragua	59	68	72	62	43	63	51	39	57	56	61	58	55	58	50	50	48	41	40	51	48
Argentina	71	75	73	71	57	65	69	64	66	74	63	60	64	66	70	73	70	71	68	58	55

Fonte e elaboração: Informe Latinobarómetro 2021, p. 21.

Pela análise do gráfico 1 apresentado, observa-se que o apoio à democracia na região tem sofrido constantes, embora não drásticas, quedas (linha azul). Em contrapartida, a opinião dos descrentes de qualquer forma de governo (linha vermelha), tem aumentado paulatinamente. O apoio a governos autoritários tem se mantido o mesmo entre o período de 1995-2020.

O quadro apresentado na sequência nos permite a análise dos índices por país, nos atendo neste estudo para os dados de Brasil e Argentina. Pela análise dos dados brasileiros, o apoio à democracia é oscilante entre os anos de 1995-2020. O melhor índice verificado corresponde ao ano de 2009, quando alcança um apoio de 55% e o pior índice é encontrado no ano de 2001, que corresponde ao apoio de apenas 30% da população. O próprio informe destaca em seu texto uma concisa análise sobre o Brasil (2021, p. 23) destacando que o país, historicamente, apresenta os índices mais baixos de apoio à democracia na região, nunca alcançando patamares de 60%, como visto em outros países.

Com relação a Argentina, assim como o Brasil, também oscila em percentuais de apoio, apresentando relativa queda nos últimos anos, sendo seu índice inferior ao obtido no ano 2020, com 55% de apoio à democracia pela população. Seu maior índice é obtido em 1997, cujo índice era de 75% de apoio. Interessante observar que na Argentina, o pior índice de apoio à democracia corresponde ao melhor índice obtido no Brasil, de 55%.

O Informe Barómetro (2021, p. 37-38) também averiguou o quão satisfeitos estão os cidadãos com a democracia. Destaca o documento que o requisito “satisfação” está relacionado com o desempenho da democracia, enquanto o requisito previamente analisado de “apoio” refere-se ao tipo de regime. Para a pesquisa sobre a satisfação, a pergunta formulada foi: “em geral, você diria que está muito satisfeito, satisfeito, pouco satisfeito ou nada satisfeito com a democracia no país?”. A linha azul corresponde as respostas “muito satisfeito” e “satisfeito”, enquanto a linha vermelha corresponde as respostas “pouco satisfeito” e “nada satisfeito”.

GRÁFICO 2: SATISFAÇÃO COM A DEMOCRACIA – 1995-2020



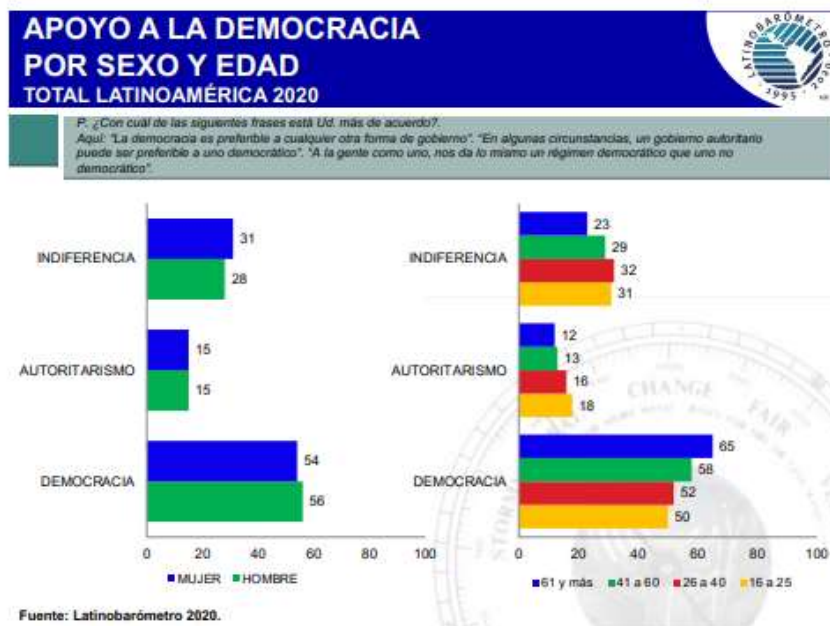
Fonte: Informe Latinobarómetro 2021, p. 38.

O gráfico demonstra que a insatisfação com a democracia, com suas oscilações, vem apresentando crescimento, com seu pico em 2018 de 72% de insatisfação. Em decorrência lógica, os índices de satisfação com a democracia vêm decrescendo, com seu percentual mais débil também em 2018, quando atingiu 24%. Tendo em vista que a pesquisa de satisfação reflete o desempenho da democracia, é também um indicativo da satisfação com o desempenho do próprio governo.

Ao final, apresentamos os dados sobre apoio à democracia, ou seja, sobre o regime, com ênfase na faixa etária²⁴. O que se verá a seguir com relação à América Latina é o mesmo relatado por Mounk (2019) com relação aos países europeus e Estados Unidos: o apoio à democracia é menor entre a classe jovem. As perguntas realizadas são as mesmas do primeiro gráfico, que discorre de maneira geral sobre o apoio democrático.

GRÁFICO 3: APOIO À DEMOCRACIA POR SEXO E IDADE

²⁴ O gráfico em questão também faz diferenciação por sexo, porém tal variável não é observada nesta pesquisa.



Fonte: Informe Latinobarómetro 2021, p. 28.

Da análise do gráfico apresentado, atesta-se que o apoio ao governo democrático é menor entre as pessoas na faixa etária de 16-25 anos, com 50% de apoio; e maior entre as pessoas com 61 anos ou mais, com a porcentagem de 65%. O apoio ao autoritarismo também é mais elevado dentro da faixa etária mais jovens, diminuindo seu apoio conforme a progressão da idade. A possível resposta à descrença da democracia entre os mais jovens está no fato destes não terem experimentado viver em outro regime que não o democrático. Assim argumentou Dahl, quando discordava sobre as diferenças de uma poliarquia e uma hegemonia inclusiva e posição de intelectuais a respeito. *Mutatis mutandis*, a opinião aqui se mostra adequada ao falarmos também de cidadãos:

[...] poucas pessoas parecem dispostas a adotar consistentemente o ponto de vista de que as diferenças em regime – diferenças entre poliarquia e hegemonia inclusiva, por exemplo – são basicamente desprezíveis. Com efeito, creio que esta opinião é mais frequentemente esposada por intelectuais que são genuinamente democratas liberais ou radicais desapontados com os fracassos evidentes de poliarquias ou quase-poliarquias; e que, inversamente, intelectuais que efetivamente vivenciaram experiências em regime hegemônico duramente repressivos raramente argumentam que as diferenças entre regimes são tão triviais. (DAHL, 2022, p. 39)

A democracia, assim como a raiz da palavra, o prefixo *demos*, exprime a noção de povo. É o governo do povo e para o povo e, portanto, para sua saúde e permanência, necessita de participação popular. Esta participação é instrumento previsto nas novas constituições latino-

americanas justamente como mais uma forma de retoma de poder pelo povo, ainda que em democracia representativa. Bobbio (2020) alerta em sua obra a necessidade de os cidadãos serem ativos sob pena de se tornarem meros súditos nas mãos de seus representantes. Com efeito, a apatia política é, assim, contrária aos objetivos almejados pelo novo constitucionalismo e conseqüentemente, da própria democracia.

No início do capítulo, analisou-se o modelo de democracia que está em voga desde a Segunda Guerra Mundial, de caráter liberal, em confluência à importância concedida pela sociedade internacional aos direitos humanos, em todas suas gerações e classes de direito, exprimido como modelo a ser seguido. Na sequência, em retorno ao passado, percorreu-se brevemente ao estudo da colonialidade, modernidade e decolonialidade, posto que esses fenômenos permanecem-se enraizados nas culturas e dinâmicas sociais de Brasil e Argentina, influenciando, por sua vez, suas dinâmicas políticas e sociais, refletindo-se na redação de suas Cartas Magnas. Após, foi realizada uma análise dos constitucionalismos latino-americanos, até chegarmos ao novo constitucionalismo latino-americano, fruto da influência do movimento internacional dos direitos humanos e dos aspectos decoloniais. Este é o contexto da redemocratização de Brasil e Argentina e de suas reformas constitucionais. Em seguida, verificamos e compreendemos as novas previsões trazidas nas constituições dos países, com foco na proteção do estado democrático de direito. Vimos ao final que, embora as novas constituições estabeleçam instrumentos para a manutenção da democracia e mesmo estando Brasil e Argentina em mais longo período democrático de suas histórias, o processo democrático não atingiu a sua completude (a poliarquia de Dahl), não ficando os países imunes ao movimento antidemocrático mundial.

CAPÍTULO II – A REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL E NA ARGENTINA NO ÂMBITO INTERNO

No primeiro capítulo, como parte da análise do modelo de democracia do período da redemocratização de Brasil e Argentina, foi estudado o movimento do constitucionalismo, que se concretizou na redação das novas/reformas das constituições de cada país. Com efeito, neste segundo capítulo serão analisados dois aspectos da parte orgânica das constituições de Brasil e Argentina que se relacionam explicitamente com o regime democrático: a participação popular na política e a separação de poderes, especificamente quanto às atribuições do Poder Executivo. Antecipando-se a conclusão desta exposição, o que veremos aqui é que, enquanto a modificação do primeiro aspecto é mais progressista, com a implementação de formas de participação, o segundo mantém algumas características de um passado conservador, com a preservação da figura de um presidente com amplas prerrogativas.

Com relação ao primeiro aspecto a ser verificado, Uprimny (2011) nos recorda que a maior parte das reformas constitucionais que se iniciam na América Latina ao final da década de 1980, como medida de superação das ditaduras vividas, buscam restabelecer a democracia participativa, orientadas a fortalecer a participação popular na política.

Nesse sentido, em continuidade ao que foi apresentado no primeiro capítulo deste estudo, passar-se-á à análise das participações democráticas previstas nas constituições de Brasil e Argentina, quando de suas redemocratizações, característico do movimento do novo constitucionalismo latino-americano. Apresentaremos as modalidades de participação semidiretas previstas em cada constituição e a institucionalização destas participações, especialmente com a implantação de conselhos deliberativos nas mais diversas áreas de políticas públicas (Brasil).

Na sequência, será apresentado sobre a manutenção de aspecto conservador existente das constituições anteriores do Brasil e Argentina, correspondente a figura de um Presidente forte (leia-se, com amplas prerrogativas), com maiores poderes se comparado com o legislativo e judiciário, o qual denominaremos aqui, como faz Gargarella (2011; 2013), de hiperpresidencialismo. Nas palavras do constitucionalista, a “tradicional organização vertical de poder [restou-se] quase intacta” (GARGARELLA, 2013, p. 148, nossa tradução).

A análise passa pela exposição dos poderes constitucionalmente atribuídos ao Poder Executivo, que após as reformas constitucionais, permanece centralizando o poder. Atenção é dada a três atribuições que permitem a alegação de hiperpresidencialismo, a saber, a possibilidade de reeleição com poucas travas, a possibilidade de legislar do Presidente e a

nomeação dos seus Ministros de maneira discricionária. Ao final, far-se-á o exame das informações, comparando-os com dados da presidência norte-americana. A escolha dos Estados Unidos para comparação se dá, a uma, por terem Brasil e Argentina se inspirado em seu modelo presidencialista e, a duas, pela sua longa permanência democrática.

2.1. ASPECTOS PROGRESSISTAS: A INFLUÊNCIA DA TEORIA DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA NO CONTEXTO DE REDEMOCRATIZAÇÃO

Retomando o que foi trabalhado anteriormente, a hipótese que se mantém em voga é de que democracia e direitos humanos estão interligados de tal maneira que a sobrevivência de um depende do sucesso (ou ao menos da sobrevivência) do outro. Assim, nossa hipótese é que, para a real efetivação da democracia, os direitos a serem resguardados devem ir além daqueles restritos na teoria liberal, a saber, os direitos civis e políticos. Já discorremos que a eficácia da democracia também depende da efetividade dos direitos econômicos e sociais.

A preocupação com a aplicabilidade/efetividade dos direitos humanos em todas as gerações e a previsão da participação democrática pelos cidadãos são características do novo constitucionalismo latino-americano, como resposta aos anos de governos totalitários e desiguais que ambos países sofreram durante quase a totalidade de sua experiência como Estado-nação, não restrita somente a experiência republicana. Antecipa-se neste momento que a ausência de incentivo à participação popular não está adstrita aos governos totalitários, mas é encontrada também nas autocracias e, por mais paradoxo que seja, nas teorias democráticas.

Outro importante esclarecimento prévio que se faz necessário transcorrer é acerca do termo “participação” e seus significados plurais, como nos chama a atenção Gurza Lavalle e Isunza (2011). O termo vai desde a categoria da prática política dos atores sociais, à teoria democrática dentro das ciências políticas e sociais, contando com diversos autores e com diferentes interpretações e abordagens; bem como os procedimentos institucionalizados. O objeto deste tópico é olhar para o último, se utilizando da teoria dos demais

Parte-se da premissa de que a democracia contemporânea, nos termos apresentados por Bobbio (2020) e Dahl (2022) no capítulo anterior, é o governo do povo, pelo povo e para o povo. A soberania popular deve ser o coração da democracia, pois em sua idealização, deve-se maximizar a participação de seus cidadãos, uma vez que existe uma afinidade “intrínseca [dessa] com a soberania popular.” (GURZA LAVALLE; ISUNZA 2011, p. 102) Tal preceito, embora possa soar ingênuo para alguns, é consciente do fato de Brasil e Argentina terem

pactuado em suas cartas a adoção ao modelo de governo representativo. Firma-se aqui desde o início, que o entendimento aqui exposto considera que a democracia participativa é uma complementação à democracia representativa (GASPARDO, 2018).

Tocqueville em sua clássica obra *A democracia na América*, em capítulo que observa e descreve sobre a soberania do povo americano, discorre que

[q]uando se quer falar das leis políticas dos Estados Unidos, é sempre pelo dogma da soberania do povo que se deve começar. [...] Na América, o princípio da soberania dos povos não está escondido ou é estéril como em certas nações; ele é reconhecido pelos costumes, proclamado pelas leis; estende-se com a liberdade e atinge sem obstáculos suas últimas consequências. (2019, p. 62)

O autor, que analisa o exemplo máximo à época de governo republicano e modelo democrático a ser seguido, põe ênfase a soberania do povo e não soberania do Estado ou do governo. Compreende-se do excerto apresentado que a soberania popular, por meio da qual as leis devem ser elaboradas e deve refletir, está além de um método governamental como o direito ao voto, mas é inerente a natureza do cidadão, pois “[o] povo reina sobre o mundo político americano como Deus sobre o Universo. Ele é a causa e o fim de todas as coisas [...]” (TOCQUEVILLE, 2019, p. 64).

A soberania popular também é objeto de Rousseau na clássica obra *O Contrato Social* de 1762, que foi a inspiração da teoria democrática participativa, sendo precursor da teoria clássica democrática e base teórica de muitos autores desta corrente epistemológica, como Carole Pateman. O conceito de liberdade para Rousseau é a coluna vertebral de sua obra, que logo na primeira sentença reforça que “o homem nasceu livre”. (ROUSSEAU, 1999, p. 9). O pacto social é a ferramenta para permanência do estado natural de liberdade, pois “como os homens não podem engendrar novas forças, mas apenas unir e dirigir as existentes, não têm meio de conservar-se senão formando, por agregação, um conjunto de forças que possa sobrepujar a resistência, aplicando-as a um só móvel e fazendo-as agir em comum acordo.” (ROUSSEAU, 1999, p. 20), além de o contrato social proteger a liberdade, garante a igualdade entre os cidadãos dele signatários (ROUSSEAU, 1999).

Continua esclarecendo que a soberania é um ser coletivo, ou seja, é a união das vontades dos cidadãos, indivisível e inalienável, sendo que somente “a vontade geral pode dirigir forças do Estado [...]” (ROUSSEAU, 1999, p. 33). Como consequência, o Poder Legislativo pertence ao povo, pois é por meio da lei que a declaração de vontade geral se

materializa (ROUSSEAU, 1999) e esta declaração não permite representantes. Em conclusão ao melhor entendimento do autor:

[a] soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa: ou é a mesma, ou é outra – não existe meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser seus representantes; são simples comissários, e nada podem concluir definitivamente. Toda lei que o povo não tenha ratificado diretamente é nula, não é uma lei. (ROUSSEAU, 1999, p.114)²⁵

As reflexões de Rousseau são frutos de um contexto de discussão sobre a relação do Estado, sociedade e direitos na Modernidade, dos quais são seus precedentes, *i.e.* Montesquieu e Hobbes. Daí advém parte da inspiração para o desenvolvimento da teoria participativa da cientista política Carole Pateman cristalizado em sua obra *Participação e Teoria Democrática* (1992), o qual é utilizado neste estudo como fonte paradigmática a ser desenvolvido. O trabalho de Pateman (1992) é construído sobre a crítica à teoria de autores políticos da chamada “teoria liberal da democracia” que ela denomina em sua obra de “contemporâneos”. Assim, para melhor compreensão da obra, mister seguir aqui a mesma lógica racional utilizada pela autora.

Em seu primeiro capítulo, Pateman (1992) descreve a teoria formalizada por quatro cientistas da teoria democrática liberal: Schumpeter, Berelson, Dahl e Eckstein. A teoria destes autores tem como convergência a crítica aos doutrinadores da teoria democrática clássica, especialmente no tocante às suas compreensões a participação do cidadão na política.

Os autores adotam a ideia de democracia como forma de governo procedimental e minimalista, onde a participação democrática não desempenha um papel significativo, como na teoria clássica. Na verdade, para tais autores, a participação pode ser causa de problemas à estabilidade democrática. Como fundamento de tal proposição, os autores se utilizam do exemplo da antiga República de Weimar, que antes da sua queda ao governo totalitário de Hitler, era conhecida pela participação em massa dos cidadãos no governo. Ante essa premissa, os autores “contemporâneos” levantam a hipótese de que a participação política em massa leva ao enfraquecimento democrático e a sua instabilidade (PATEMAN, 1992).

Em seguida, apresenta-se sinteticamente a teoria de Schumpeter, que teoriza a democracia como um método político (PATEMAN, 1992). Em seu entendimento, o único meio de participação popular deve ser por meio do voto e da discussão. Ele argumenta que a tentativa

²⁵ Para Rousseau, a democracia é a forma de governo em que o soberano pode confiar o governo a todo o povo ou à maior parte dele. Ele mesmo ressalta que em rigor da acepção, nunca existiu e nunca existirá uma verdadeira democracia. (ROUSSEAU, 1999, p. 81,83).

dos cidadãos em controlar seus representantes é uma negociação que contraria o conceito de liderança e da democracia representativa. Finaliza-se a análise sobre sua obra salientando que, em seu entendimento, a participação popular deve ser em número suficiente para que se mantenha a máquina eleitoral trabalhando, não devendo fomentar a participação massiva, em nome da estabilidade democrática. (PATEMAN, 1992).

Outro teórico que Pateman (1992) discorre sobre é Dahl. O autor, assim como o anterior, também define a democracia como um método de governo em qual o momento da votação é seu momento sublime. Sinteticamente, defende o autor que a participação democrática deve-se restringir ao momento do voto, que possibilita a equidade política, além de conceder ao cidadão o direito de escolha livre de seu candidato. Em caso de insatisfação com o mandato, caberá ao eleitor, nas eleições subsequentes, utilizar-se de seu direito de escolher outro candidato. Assim, a democracia para o autor é forma e não substância (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Dahl (2022), igualmente como outros autores estudados por Pateman, alerta sobre o perigo da participação do homem médio na política. Isso porque, baseado em dados da época, a apatia política e as filiações a ideias autoritárias eram encontradas nas classes socioeconômicas mais baixas. Portanto, em sua compreensão particular, instar esse grupo a participar mais de decisões políticas provocaria a instabilidade democrática.

Em análise das características das poliarquias mais antigas e estáveis, Dahl apresenta em sua obra que, a abertura à liberalização da política antecedente a abertura à participação é a maneira mais harmônica e segura, uma vez que a estabilidade é adquirida mais facilmente em ambientes homogêneos. Porém, quando a inclusividade precede a liberalização, os caminhos são mais perigosos:

[...] as regras, as práticas e a cultura política competitiva desenvolveram-se primeiramente entre uma pequena elite, e a transição crítica da política não partidária para a competição partidária também ocorreu inicialmente dentro do grupo restrito. Apesar de esta transição raramente ter sido fácil [...], a severidade do conflito era restringida pelos laços de amizade, família, interesse, classe e ideologia que permeavam o grupo restrito de notáveis que dominava a vida política no país. [...] A tolerância e a segurança mútua são mais passíveis de se desenvolver entre uma pequena elite [...] (DAHL, 2022, p. 54)

Inexiste aqui a pretensão de refutar as obras dos autores clássicos, que muito contribuíram para o desenvolvimento da teoria democrática e são, inclusive, citados neste estudo. No entanto, seguindo o entendimento de Pateman, o qual ora se adota, é importante

apresentar as razões pelas quais se acredita que as conjecturas no tocante à (ampliação) participação democrática da teoria liberal são equivocadas.

Pateman, influenciada por Rousseau, Stuart Mill e Cole, defende a importância da participação democrática popular em suas mais diferentes esferas, uma defesa à maximização da participação por todos os indivíduos. Sua teoria se relaciona com os movimentos sociais/estudantis da década de 1960 nos Estados Unidos, conhecido como “nova esquerda”, cujo intuito era “recolocar a posição dos indivíduos dentro dos conceitos de liberdade, igualdade e democracia”, voltando suas atenções “para as desigualdades sociais e econômicas cristalizadas pelo mercado [...]” (QUINTÃO, 2014, p. 57).

Em síntese do que expõe Pateman em sua obra, corroborando com Rousseau, é que “[...] onde os benefícios e as dificuldades são igualmente compartilhados, o processo participativo assegura que a equidade política é efetiva na assembleia” (1992, p. 23, nossa tradução). Ainda, a participação democrática tem um caráter educativo e psicológico em sua mais ampla tradução. O indivíduo não somente aprende a participar da arena política participando, (PATEMAN, 1992) como tal tomada de consciência permite a diminuição da apatia política e as tendências antidemocráticas.

Esta premissa pode ser comprovada por meio dos dados trazidos no capítulo anterior, que demonstram a situação contrária: alta apatia *versus* falta de participação. No quadro nº 3 apresentada, observamos que os índices de cultura política a participação política²⁶ no Brasil e Argentina estão entre os mais baixos das categorias analisadas. Em combinação com esses dados, o gráfico nº 1 apresenta a queda do apoio à democracia na região latino-americana, o que corrobora com a conclusão de apatia política na região. Dentre as inúmeras possibilidades que geram apatia e alienação entre os cidadãos, estão as queixas de (i) o isolamento das elites políticas ante a opinião popular, (ii) a ausência de confiança das instituições políticas e (iii) ausência de transparência do governo (MOUNK, 2019). Tais queixas decorrem do isolamento da democracia na preponderante manifestação de sua forma representativa, apartada da participação popular. Tais queixas nos permite concluir, em discordância da teoria liberal elitista, que a não promoção da democracia participativa leva a instabilidade democrática²⁷ e não o contrário.

²⁶ Lembremos que o voto também é contabilizado no critério de participação política, que em ambos países de análise são mandatórios.

²⁷ Ressalta-se, novamente, que as causas da apatia são múltiplas, sendo as aqui apresentadas algumas delas, bem como as causas da instabilidade são diversas e complexas, sendo a apatia uma delas.

Ademais, quando os autores criticados por Pateman (por ela denominado de contemporâneos) discorrem sobre a apatia política e a simpatização ao totalitarismo pelas classes socioeconômicas inferiores, e tendo o conhecimento de tal situação, o que se verifica é que estes se utilizam, proposital e oportunisticamente, dessa apatia em nome de uma suposta estabilidade da democracia. Ao invés de propor a fomentação de educação cívica/política de tais classes, aproveita-se de tal apatia para “excluí-las”²⁸ do jogo democrático, perpetuando-se a participação da política das elites. É, em roupagem democrática, perpetuar os interesses de uma minoria, o que vai estritamente ao contrário do entendimento de democracia, como substância:

A teoria democrática não é mais centrada na participação do 'povo', na participação do homem comum, ou na virtude primordial de um sistema político democrático visto como o desenvolvimento de qualidades politicamente relevantes e necessárias no indivíduo comum; na teoria contemporânea da democracia é a participação da elite minoritária que é crucial e a não participação do homem comum, apático e carente do sentimento de eficácia política, que é considerado o principal baluarte contra a instabilidade. (PATEMAN, 1992, p. 104, nossa tradução)

Outro importante aspecto levantado pela teoria participativa é quanto a aprendizagem da participação, que não necessita apenas ocorrer apenas na arena política. A autora dedica um capítulo a descrever sobre os efeitos positivos decorrentes das situações de sociabilidade dos indivíduos, como por exemplo, dentro do aspecto do laboral e familiar. Esta sociabilidade não somente permite o desenvolvimento na vida pública, como também na privada.

Por fim, e não menos importante, a teoria participativa ressalta sua preocupação com a desigualdade social. Repetindo-nos, a democracia que aqui se defende está também voltada ao desenvolvimento dos direitos humanos econômicos e sociais, no intuito de atenuar, ao máximo, as discrepâncias socioeconômicas entre os cidadãos. Outrossim, tem-se consciência que para a promoção da participação democrática é necessária a promoção do combate às desigualdades sociais. Essas desigualdades sociais são também causas de instabilidades democráticas, gerando o efeito da apatia política. No entanto, mesmo não sendo crível esperar de um cidadão que muitas vezes sobrevive e não vive, que se dedique a arena política, é inegável que a participação democrática possibilita a igualdade política, suscitando que outras questões, além daquelas apresentadas pelas elites políticas, sejam apreciadas:

²⁸ Utiliza-se a palavra exclusão entre aspas, pois sabe-se que a esses cidadãos é concedido a reserva ao exercício da cidadania. A exclusão aqui é a *de facto*, quando se espera e depende da ausência de participação

(...) não podemos conseguir mais participação democrática sem uma mudança prévia da desigualdade social e sua consciência, mas não podemos conseguir as mudanças da desigualdade social e na consciência sem um aumento antes da participação democrática (MACPHERSON, 1978, p. 103).

Denota-se da teoria apresentada, portanto, que a participação política vai além da representação política. Isso porque, embora a representação política facilite o exercício da democracia, ainda mais ante a burocratização do Estado, dificulta a manifestação de vozes minoritárias, gerando crise de representatividade (SOUSA; AVRITZER, 2002). A participação política, nos termos do Pateman (1992), é a concretização da igualdade política.

Como bem apontado por Pateman - também em Souza e Avritzer (2002) - a proposta minimalista dos teóricos (neo)liberais é uma tentativa de extensão do ideal de democracia dos países europeus e norte-americanos, vez que esta teoria foi hegemônica nestes contextos. Desconsideram-se, assim, as demais realidades e particularidades de outros países. Aceitar como devida e única esta interpretação hegemônica, é ignorar mais uma vez as vozes plurais, é perpetuar os aspectos da colonialidade.

Avritzer (2002) nos relembra o fato que na América Latina, utilizando-se do exemplo do Brasil em 1964²⁹ e a Argentina em 1973, as rupturas das ordens democráticas não foram fruto de movimentações das massas, mas sim das elites, elites essas que os teóricos “contemporâneos” afirmam que a participação democrática devia se restringir. Contrariamente ao pensamento da teoria liberal quanto à participação social, o que se observa na maior parte dos movimentos de massa na América Latina é que estes foram baseados em formas de participação compatíveis ao exercício democrático (AVRITZER, 2002).

Em confluência ao que foi exposto no capítulo anterior e neste, depreende-se que a democracia meramente procedimental não tem reflexo com a terceira onda democrática, a onda dos direitos, e ao novo constitucionalismo latino-americano. A democracia é ferramenta de direitos, de justiça, de cidadania, de emancipação social, de “ruptura com tradições estabelecidas” (SOUSA; AVRITZER, 2002, p. 51) e não a simples redução a procedimento de governo que necessita assegurar o direito de escolha a todos e tão somente a isso. Isso porque “os demais direitos inseridos numa Constituição, ainda que mais básicos, seriam ilusórios se o direito de participar das decisões políticas fundamentais da comunidade nacional não for assegurado.” (GUEDES, 2013, p. 660)

²⁹ Avritzer (2002, p. 569-570) descreve em seu artigo que todas as rupturas democráticas que ocorrem no Brasil entre o período de 1930 a 1980 “envolveu diferentes conflitos entre as elites acerca do papel do Estado.” Dentre os papéis do Estado na concepção das elites, encontra-se o projeto de modernização do país, que embora bem sucedido, tornou o país em um dos mais desiguais do mundo.

A teoria participativa, que quando de seu surgimento na década de 1960/1970 era uma forma de crítica interna à teoria democrática minimalista (GURZA LAVALLE, 2011a), ganha destaque ao final da Guerra Fria nos países em processo de redemocratização. Com as instaurações das novas democracias, aqui especificamente as redemocratizações de Brasil e Argentina de meados da década de 1980, consubstanciada com as influências internacionais em prol da democracia aliada aos direitos humanos e os movimentos internos de transição de um governo ditatorial para democrático, compreendeu que a teoria minimalista era insuficiente para abarcar as realidades políticas dos países.

As redemocratizações nascem dos movimentos populares nestes países, que clamavam por uma maior participação política, pela volta das eleições diretas, pela volta da representatividade social no mundo político.³⁰⁻³¹ Como reflexo desse movimento, as novas constituições não poderiam ignorar tal clamor popular e acresceram em suas redações instrumentos de participação democrática semidireta, que serão analisadas na sequência. As modalidades de participação que discutiremos estão relacionados com a forma de democracia

³⁰ Sobre as manifestações sociais pela democracia no Brasil, o portal Memórias da Ditadura sintetiza que: “Começou em meados dos anos 1970 o segundo grande ciclo de resistência materializada em ações de protestos e críticas generalizadas ao regime, por vários setores sociais. [...] Além dos estudantes, entidades representativas da classe média, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) romperam com o regime.

A Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), entidade máxima da Igreja Católica no país, também foi importante para a oposição, confirmando o espírito de luta que já dava o tom de muitas comunidades católicas dos bairros populares. Em 1978, o Movimento Operário voltou à cena, capitaneado pelas greves dos metalúrgicos do ABC. Em 1984, o impressionante movimento pela volta das eleições diretas para Presidente demonstrava que o regime estava completamente isolado das demandas da sociedade. Os movimentos de resistência no campo [...] tomaram vulto a partir de 1979, com grandes greves de trabalhadores canavieiros do Nordeste e com as ocupações de latifúndios por trabalhadores do Sul e Sudeste, que conduziram à formação do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST).[...] Ao longo de sua duração, sempre houve oposição, resistência e luta. Além da opção radical da luta armada, houve outras formas de resistência, indo da extrema esquerda a liberais moderados. Mulheres, negros, indígenas, estudantes, operários, camponeses, intelectuais e jornalistas, entre outros, protagonizaram a resistência civil. Mas nem toda resistência ou oposição se fazia pelas mesmas bandeiras de luta. [...] Os movimentos de esquerda (estudantil, operários, de bairro) tinham pautas e reivindicações diferentes dos grupos liberais (empresários, jornais da grande imprensa, profissionais liberais e políticos de carreira), embora todos falassem em democracia e respeito aos direitos humanos. [...] Apesar de não existir uma pauta comum, a resistência colocou na agenda a questão da democracia, da justiça social e dos direitos humanos, e obrigou o regime a mudar seus planos iniciais de institucionalização, tendo que reconhecer outros atores sociais e políticos, além das oposições e instituições permitidas.” Disponível em: <https://memoriasdaditadura.org.br/panorama-da-resistencia/>.

³¹ Sobre as manifestações sociais pela democracia na Argentina, discorre Romero (2022, p. 269): “A medida que la represión retrocedía, empezaron a aparecer nuevos protagonistas sociales, junto con otros que habían sobrevivido ocultándose [...] Em otros casos fue todo un fragmento de sociedad – un barrio, un Pueblo – el que se organizó para reclamar – a veces con violencia, como en los ‘vencinazos’ del Gran Buenos Aires a fines de 1982 - , así como para busca solidariamente soluciones al margen de las autoridades: cooperativas, asociaciones de fomento de ligas de amas de casa eran la repuesta a un Estado cuya crisis se hacía visible. El nuevo activismo social se manifestó en los campos más diversos. Los grupos culturales, como Teatro Abierto, que desde 1980 mostró la vitalidade de una práctica cultural convertida en acción política sucedánea. Lo mismo ocurrió con los jovens que animaban grupos em las parroquias, los que nutrían las multitudinarias peregrinaciones a Luján o los gigantes recitales de rock nacional, que a su manera también resultaban actos políticos. El activismo renació em las universidades, reclamando contra los cupos de ingreso o el arrancamiento, y em las fábricas, donde empezaron a reconstituise las comisiones internas y la participación sindical.”

representativa, reafirmando-se que democracia representativa e democracia participativa não se encontram em lados opostos da mesma reta:

o povo na democracia semidireta não se cinge apenas a eleger, senão que chega ao mesmo passo a estatuir, como pondera Prélot ou conforme Barthélemy e Duez: não é apenas colaborador político, consoante se dá na democracia indireta, mas também colaborador jurídico. O povo não só elege, como legisla. (BONAVIDES, 2000, p. 355)

Passaremos, neste momento, da dissertação à análise das ferramentas de participação previstas nas constituições dos países estudados, como parte fundamental, teórica e metodologicamente, do estudo comparativo apresentado neste trabalho.

2.1.1. Participações democráticas previstas na constituição brasileira

Embora a participação política no Brasil não tivesse caráter institucional antes da constituição de 1988, não significa ausência de participação política popular. Gurza Lavalle e Isunza (2011) apresentam que a participação popular no Brasil é fruto de movimentos sociais dos anos 1960, de caráter classista e sem envolvimento político ou institucional. Esses movimentos foram corresponsáveis para o fim da ditadura, que representaram as mais plurais vozes e reclamos. Com a nova constituição e a tônica de empregá-la maior participação, esta que era popular passa a ser cidadã:

A participação-cidadã encarnou a progressiva liberalização política e respondeu ao desafio de incorporar e adequar o ideário participativo herdado das duas décadas anteriores, com tônica classista, às exigências de um discurso público em registro universalizante, apropriado para incidir na disputa da nova Constituição. (GURZA LAVALLE; ISUNZA 2011, p. 117)

A participação democrática no Brasil “[...] tornou-se progressivamente, nos anos da pós-transição, parte da linguagem jurídica do Estado e atingiu patamares de institucionalização ímpares não apenas na história do país, mas em outras democracias” (GURZA LAVALLE, 2011 b, p.13) a participação migrou, em grande parte, a esses espaços participativos.

Assim, a tônica que foi colocada aos constituintes no momento da elaboração da constituição brasileira, que não por um acaso recebeu o apelido de “constituição cidadã” era da necessidade de inclusão de mecanismos de participação popular. Em uma das reuniões ocorridas no âmbito da subcomissão do Poder Executivo, ao deliberar a necessidade de

submeter uma questão ao referendo da população, discorreu o Presidente da subcomissão, o parlamentar Vivaldo Barbosa:

[...] É muito pertinente a observação do Constituinte Bonifácio de Andrade. Ele realmente colocou o mérito da questão: Estamos diante de uma democracia representativa ou não? Os representantes do povo deliberarão em seu nome ou não? Hoje as inúmeras Constituições modernas estão sempre sendo submetidas ao referendun. Isso é a renúncia à democracia representativa, mas serve também como forma de incorporação do povo, da nação, a uma deliberação tão fundamental na vida da própria nação: a promulgação de uma Constituição. [...] Há essa tendência, hoje, na prática da política norte-americana de ter esse procedimento, comum entre a democracia representativa e a democracia direta.³²(BARBOSA, 1987, p. 94)

A participação popular que seria prevista na constituição de 1988 antecedeu-se em sua existência com a própria constituinte. O regimento interno da Assembleia Nacional Constituinte permitia a propositura de emendas populares e as subcomissões temáticas também se aproximavam de movimentos sociais para compreensão das demandas da população, como ocorreu com a bancada feminina e seu trabalho em defesa dos direitos das mulheres por meio do Lobby do Batom.³³

Adentrando-se o texto constitucional e seguindo a sua cronologia, inserido no capítulo que prevê os direitos políticos, o artigo 14 discorre que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto” (BRASIL, 1988, s/p) e também pelo plebiscito (inciso I), referendo (inciso II) e iniciativa popular (inciso III).

Plebiscito e referendo são formas clássicas de participação popular, podendo ser utilizadas nas mais diferentes modalidades.³⁴ Essas formas de participação são reguladas pelo Estado por meio da lei 9.709/1998. (BRASIL, 1998). No Brasil, as consultas populares solicitam a deliberação da população “sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa” (art. 2º da lei 9.709/1988), seja por matéria de competência do Poder Legislativo ou executivo (art. 3º da lei 9.709/1988). Nestes casos, fica a

³² Fala do presidente da subcomissão do Poder Executivo em 4 reunião ordinária realizada em 28/04/1987. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Junho de 1987. P. 94

<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup80anc19jun1987.pdf#page=92>

³³ As congressistas constituintes junto com a Comissão Nacional dos Direitos das Mulheres e outras instituições, movimentos sociais e mulheres autônomas, passaram a serem conhecidas no Congresso Nacional como o *Lobby do Batom*, que contavam com a participação popular. Inúmeras cartas foram enviadas ao Congresso que, por sua vez, eram separadas por temas e grupos de trabalhos.

³⁴ Bonavides (2004, p.365-373) discorre em sua obra sobre as mais diversas modalidades de referendo e plebiscito: (i) com relação à matéria ou objeto, podem existir (a) referendo constituinte e (b) legislativo; (ii) com relação aos efeitos, são classificados como (c) constitutivo ou (d) ab-rogativo, (iii) com relação à natureza jurídica, temos o referendun (e) obrigatório ou (f) facultativo. Por fim, com respeito ao tempo, tem-se as modalidades (g) ante legem e (h) post legem. Na classificação do autor, plebiscito é um “ato extraordinário e excepcional”.

critério dos poderes envolvidos a classificação da matéria a ser deliberada, bem como a convocação do plebiscito ou referendo.

Existem duas previsões obrigatórias para convocação do plebiscito, que são em casos que os cidadãos devam deliberar acerca de incorporação, subdivisão ou desmembramentos de estados ou formação de novos estados ou territórios federais, nos termos do art. 18, §3º da Constituição Federal, como também no nível municipal, previsto no art. 18, §4º da Constituição Federal. Para ambas hipóteses, a consulta prévia deve ser feita às populações diretamente envolvidas.

Plebiscito e referendo, nos termos da legislação brasileira, apenas se diferem quanto ao momento em que a consulta é realizada. O plebiscito é consulta popular realizada anteriormente a um ato legislativo ou administrativo, ou seja, a lei a ser consultada ainda não existe. Assim, cabe ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o objeto de consulta (art. 2º, § 1º da lei 9.709/1998). O referendo é a confirmação pela população de ato legislativo ou administrativo, ocorrendo após sua elaboração. A consulta, portanto, serve para que, por meio do voto, seja o objeto consultado ratificado ou rejeitado (art. 2º, § 2º da lei 9.709/1998). Em ambos os casos, a decisão popular é vinculativa ao órgão que solicitou a sua realização, sob pena de desrespeito à soberania popular, e seu resultado se configura por maioria simples, nos termos homologados pelo Tribunal Superior Eleitoral (art. 10 da lei 9.709/1998).

As consultas populares são feitas por meio do voto dos cidadãos, seguindo as mesmas regras de votação ordinária. A votação se dá, atualmente, por meio das urnas eletrônicas e normalmente ocorrem em conjunto às votações federais/estaduais ou municipais, dependendo do órgão que a solicite. A regulamentação da convocação se dá de acordo com o previsto no artigo 8º lei 9.709/1998.³⁵

No âmbito nacional, as duas consultas em questão são solicitadas por decreto legislativo e devem ser “proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei.” (art. 3º da lei 9.709/1998).

³⁵ Art. 8º A

provado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição:

I – fixar a data da consulta popular;

II – tornar pública a cédula respectiva;

III – expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo;

IV – assegurar a gratuidade nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta.

Para consultas na esfera estadual e municipal, as convocações se realizarão de acordo com as constituições estaduais e leis orgânicas de cada município.

Desde a promulgação da constituição federal de 1988, apenas um plebiscito e um referendo foram realizados em nível nacional. O único plebiscito nacional realizado ocorreu em 1993, em qual foi a população brasileira consultada sobre a forma e sistema de governo. Tal plebiscito estava previsto no ato das disposições constitucionais provisórias, especificamente em seu artigo segundo. Assim, em 1993, a população brasileira foi consultada sobre a forma de governo que preferiam, se republicano ou monarquia constitucional, e o sistema de governo, se parlamentarista ou presidencialista. Na oportunidade, 66,26% da população optou pela forma de governo republicana e 10,25% pela monarquia, sendo os restantes brancos e nulos. Com relação ao sistema de governo, 55,67% optaram pelo presidencialismo, enquanto 24,91% pelo parlamentarismo. (TSE, 1993).

Ainda, em cumprimento ao artigo 18, §3º da Constituição Federal, foi realizado em 2011 um plebiscito no estado do Pará que consultava a opinião popular sobre o desmembramento do estado, para formação de dois novos estados: Carajás e Tapajós. 66,60% dos votos válidos optaram pela não criação do Carajás contra 33,40% dos votos. Para criação do estado de Tapajós, houve 66,08% de votos válidos desfavoráveis contra 33,92% de votos que aprovaram a criação do estado. (TRE/PA, 2011).

A consulta popular por meio de referendo ocorreu em 23 de outubro de 2005 cujo objeto referia-se à alteração do art. 35³⁶ do Estatuto de desarmamento (Lei 10.826/2003). A população foi instada a deliberar na oportunidade sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munições no país. O resultado final foi de 63,94% não concordando com a proibição e 36,06% a favor da proibição. (TSE, 2005).

A outra forma de participação popular prevista no mesmo art. 14 da Constituição Federal é a chamada iniciativa popular. A iniciativa popular também é prevista nas esferas estaduais e municipais, conforme disposto nos artigos 27, §4º e 29, XIII³⁷.

³⁶ Lei 106826/2003 - Art. 35. É proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º desta Lei. § 1º Este dispositivo, para entrar em vigor, dependerá de aprovação mediante referendo popular, a ser realizado em outubro de 2005. § 2º Em caso de aprovação do referendo popular, o disposto neste artigo entrará em vigor na data de publicação de seu resultado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

³⁷ Art. 27. O número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze. [...]

§ 4º A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual. [...]

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...]

A previsão da iniciativa popular é um importante exercício democrático pois, ainda que a proposta encaminhada não tenha garantia de aprovação, ela “obriga” os parlamentares a enfrentarem o tema de relevância expressiva parte da população brasileira (MENEZES, R., 2017). Nos termos definidos pela lei 9.709/1998, a iniciativa popular consiste em:

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, 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.

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

A possibilidade de iniciativa popular deve ser conjugada com a disposição do art. 61 da constituição federal, que discorre sobre a iniciativa das leis complementares e ordinárias, ou seja, não é possível propor emenda à constituição federal por meio de iniciativa popular.³⁸ Ademais, em virtude do §1º do mesmo artigo, não é possível propositura de lei por iniciativa popular em temas que são de iniciativa privativa do Presidente da República³⁹.

A propositura de iniciativa popular será apresentada perante a Câmara dos Deputados Federais (em nível federal), cumprindo-se o requisito previsto na constituição, a saber, a

XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.

³⁸ SILVA (2006, p.3) nos lembra que a possibilidade de iniciativa popular para propostas de emendas constitucionais foi matéria de discussão, com apresentação de anteprojetos e projetos que admitiam sua existência, no plenário, a bancada conservadora exclui a possibilidade que constava no art. 74, §2º que havia sido aprovada pela comissão de sistematização.

³⁹ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

assinatura de minimamente 1% do eleitorado nacional⁴⁰, distribuídos pelo menos por cinco estados. A descrição dos demais requisitos para formalização encontra-se disponível no Regimento Interno da Câmara dos Deputados Federais (RICD) em seu art. 252⁴¹.

Em conjunto ao número mínimo de assinaturas, é necessária na apresentação do formulário a inserção do nome completo, o endereço e os dados eleitorais dos postulantes. A Câmara dos Deputados, até o momento, não regularizou a coleta de assinaturas por meio digital, permanecendo o requisito de assinatura por meio físico, o que dificulta a operação não somente de coleta, mas também de conferência pela própria Câmara dos Deputados. O rigor e dificuldade impostos para propositura de lei por iniciativa popular se mostra, na prática, como uma instituição meramente formal. Por esta razão, como ocorreu nas propostas populares realizadas, um(a) representante da câmara passa a adotar o projeto, constando como se seus autores fossem, facilitando o trâmite de análise e deliberação.

Até o ano de 2022, apenas 4 iniciativas populares foram analisadas e aprovadas pela Câmara dos Deputados, sendo elas a lei 8.930/1994 (lei dos crimes hediondos), lei 9.840/1999 (lei da compra de votos), lei 11.124/2005 (moradia popular) e lei complementar 135/2010 (lei da ficha limpa).

⁴⁰ Para o ano de 2022, o TSE informou que o eleitorado nacional é de 156.454.011 pessoas. Portanto, para propositura de lei por iniciativa popular são necessários aproximadamente 1,5 milhões de assinaturas. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleitor-eleitorado-mensal/home?session=113631070672913>.

⁴¹ Art. 252. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um centésimo do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três milésimos dos eleitores de cada um deles, obedecidas as seguintes condições:

I - a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral;

II - as listas de assinatura serão organizadas por Município e por Estado, Território e Distrito Federal, em formulário padronizado pela Mesa da Câmara;

III - será lícito a entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se inclusive pela coleta das assinaturas;

IV - o projeto será instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada Unidade da Federação, aceitando-se, para esse fim, os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais recentes;

V - o projeto será protocolizado perante a Secretaria-Geral da Mesa, que verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para sua apresentação;

VI - o projeto de lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais, integrando a numeração geral das proposições;

VII - nas Comissões ou em Plenário, transformado em Comissão Geral, poderá usar da palavra para discutir o projeto de lei, pelo prazo de vinte minutos, o primeiro signatário, ou quem este tiver indicado quando da apresentação do projeto;

VIII - cada projeto de lei deverá circunscrever-se a um único assunto, podendo, caso contrário, ser desdobrado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em proposições autônomas, para tramitação em separado;

IX - não se rejeitará, liminarmente, projeto de lei de iniciativa popular por vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnica legislativa, incumbindo à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania escoimá-lo dos vícios formais para sua regular tramitação;

X - a Mesa designará Deputado para exercer, em relação ao projeto de lei de iniciativa popular, os poderes ou atribuições conferidos por este Regimento ao Autor de proposição, devendo a escolha recair sobre quem tenha sido, com a sua anuência, previamente indicado com essa finalidade pelo primeiro signatário do projeto.

QUADRO 6: INICIATIVAS POPULARES PROPOSTAS E APROVADAS NO BRASIL

INICIATIVAS POPULARES PROPOSTAS E APROVADAS NO BRASIL	
LEI E NOME PROPOSTA	MATÉRIA VERSADA
Lei 8.930/1994: Lei dos crimes hediondos	Após a morte da atriz Daniella Perez, em 1992, a mãe dela, Glória Perez, autora de novelas, mobilizou uma campanha que conseguiu assinaturas suficientes para incluir homicídio qualificado no rol de crimes hediondos, que têm penas mais duras. O projeto foi sancionado em 1994.
Lei 9.840/1999: Lei da compra de votos	Com o patrocínio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, a lei aprovada coíbe o crime de compra de votos. Foi sancionada em 1999.
Lei 11.124/2005: Lei da moradia popular	A lei determinou a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social para garantir a pessoas de baixa renda o acesso a recursos para a construção, compra ou reforma da casa própria. Foi sancionada em 2005, após 13 anos de tramitação.
Lei complementar 135/2010: Lei da ficha limpa	Aprovada em 2010, a Lei da Ficha Limpa torna inelegível por oito anos a pessoa que tiver sido condenada em processos criminais em segunda instância, políticos cassados ou que tenham renunciado para evitar a cassação.

Fonte: G1, 2017. Elaborado pela autora, 2022.

Outro meio de participação popular prevista na constituição brasileira está inserido na seção sobre as comissões parlamentares, especialmente no art. 58, §2º, II, que prevê a participação de entidades da sociedade civil em audiências públicas. Essas audiências são de faculdade dos parlamentares dentro das comissões (art. 255, RICD), que selecionam as entidades e pessoas a serem ouvidas (art. 256, RIDC). Os convidados à audiência pública são expertos ou pessoas diretamente interessadas na pauta discutida, que contribuirá tecnicamente com a câmara no desenvolvimento de seus projetos. De acordo com as estatísticas divulgadas pela Câmara dos Deputados, no ano de 2021, 848 audiências públicas foram realizadas no âmbito das comissões permanentes, 13 nas subcomissões, 55 audiências nas comissões especiais, 55 dentro das comissões externas e nenhuma em CPI. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

A última forma de participação popular prevista na constituição é a possibilidade de criação de conselhos de políticas públicas nas áreas da saúde, educação, assistência social e políticas urbanas, *e.g.* como os previstos no art. 79, parágrafo único e art. 82 da constituição federal. Os conselhos são formas de participação popular institucionalizadas. Trata-se de colegiado formado por voluntários que permite o diálogo entre sociedade e governo, para a promoção de políticas públicas, criadas por meio de decretos ou leis. A regulamentação de sua criação é disposta no decreto 9759/2019. Os conselhos atuam nas três esferas federais.

A estruturação das Conferências Nacionais sobre Políticas Públicas possui o objetivo de materializar o engajamento democrático através da deliberação, em fóruns públicos, acerca das formas mais eficientes de concretização de políticas públicas, segundo a perspectiva e a contingência dos cidadãos participantes e, assim, dando espaço a essa realização do discurso argumentativo, as políticas públicas, em tese, poderiam atender de forma melhor às demandas do povo, a partir da ampliação da esfera pública. (MENEZES, R., 2017, p. 131)

A importância dada pela constituição aos conselhos, que deliberam nas mais diversas matérias de implantação de políticas públicas, estimulou a sua proliferação o que não permite que se traga os dados de todas as experiências de conselhos, como foi feito com as demais modalidades de participação neste capítulo (GURZA LAVALLE, 2011a). Avritzer (2017) informa que em uma pesquisa realizada pelo IPEA foi quantificada a existência de cerca de 1.500.000 conselhos, envolvendo pelo menos 10 milhões de pessoas.

É importante ressaltar que as deliberações realizadas pelos conselhos não possuem vinculação jurídica ao Poder Executivo e Legislativo quanto às decisões finais tomadas sobre as políticas públicas discutidas (MENEZES, R., 2017). Outrossim, empiricamente existem poucas evidências de que as deliberações realizadas pelo colegiado em conselhos tenham afetado as políticas públicas (WRAMPLER, 2011).

Ao final dessa análise, pertinente que se apresente duas modalidades de participação popular, na esfera federal, embora ultrapasse o objeto deste capítulo que se restringe a analisar as previsões de participação previstas na constituição. O RIDC prevê em seu art. 254 a oportunidade à sociedade civil de oferecer à Câmara dos Deputados sugestões de iniciativa legislativa, que se receberem parecer favorável da Comissão competente, serão transformadas em proposição legislativa (art. 254, §1º). Esta modalidade se restringe a entidades da sociedade civil, impossibilitando a participação do cidadão de maneira individual.

Diferentemente da iniciativa popular, a iniciativa legislativa não tem restrição de matérias, podendo, inclusive, tratar de emendas constitucionais (art. 4º do Regulamento Interno da Comissão de Legislação Participativa). O Senado Federal também recebe sugestões legislativas da população, denominadas de “ideias legislativas”. Por meio do portal eletrônico *e-cidadania* do Senado Federal, um cidadão poderá encaminhar a sua ideia legislativa que, ao alcançar o total de 20.000 apoiadores no prazo de 4 meses, se tornará uma sugestão legislativa e será encaminhado aos senadores para debate (SENADO FEDERAL, 2022).

Outras participações populares existem no Brasil, de forma institucional ou não, como a importante luta dos diversos movimentos sociais. Contudo, para fins deste tópico, a análise se debruçou apenas nas previsões constitucionais.

2.1.2. Participações democráticas previstas na constituição argentina

Desde o início do século XX, estruturas solidárias comunitárias de caráter social interagem com o Estado, ora em cooperação ora em conflitos (ROFMAN; FOGLIA, 2015) fortalecendo a cultura de participação social. Ao final da ditadura, quando a intensidade de repressão era menor, os movimentos populares se intensificaram, sendo alguns voltados à pauta da participação popular no governo.

A constituição argentina, assim como a brasileira, é um marco da retomada democrática no país após duros e intensos períodos de ditadura. Fruto dos movimentos internos e pressões externas para a retomada da democracia, a constituição argentina também dispõe de modalidade de participação popular. A reforma constitucional trouxe a participação política um caráter institucional, em oposição do que se observava no passado como uma participação predominantemente voltada aos movimentos sociais e protestos.

A inclusão de participação popular na reforma constitucional argentina foi objeto de debate desde quando o Presidente Alfonsín, em 1985, determinou a criação do Conselho para a Consolidação da Democracia por meio do decreto 2446, configurando-se uma das importantes pautas de modificação. A pauta da participação popular se manteve na lei 24.309/1993 que declarou a necessidade de reforma (MARUCCI; CIRES, 2022).⁴²

O conselho emitiu uma opinião preliminar acerca da reforma constitucional, que foi encaminhada ao Presidente. Em continuação aos seus estudos, com consulta a especialistas e à opinião popular, foi elaborado o segundo documento (segundo dictamen) sobre a reforma constitucional, com a colaboração dos conselheiros, assessores e outros juristas e políticos. Neste documento, que reflete a opinião do Conselho, teceu Jorge Reinaldo Vanossi sobre a proposta de participação popular que deveria dispor a nova constituição:

Proponemos un segundo capítulo de reformas con la inclusión de las instituciones de participación. El Pueblo quiere ensanchar el sistema y no achicar el sistema. Quiere agregar la democracia participativa y no eliminar la democracia representativa. El Pueblo quiere sumar y no restar instituciones. El partícipe es un comprometido, porque se siente formando parte del sistema y defender el sistema. Incorporemos formas de participación y no sólo las formas políticas llamadas de democracia semidirecta como la **consulta**, el **referendum** (que puede ser “ante legem” o también “abrogatorio”), como también la **revocatoria**, que ya existe para ciertos niveles de funcionarios em

⁴² A exposição de como se deu a reforma constitucional de 1994 na Argentina será apresentado no tópico deste capítulo que discorre sobre presidencialismo.

las provincias, como asimismo la **iniciativa** para poder destrabar la sanción de leyes en aquellos casos en que hay dificultades (como estamos observamos ahora) en las discrepancias de ambas Cámaras en ciertos temas y el Pueblo pueda, en definitiva, dar su palabra con presidencia de la intermediación de los representantes. Pero podemos insertar otras formas de participación, dando competencia a un Consejo **Económico y Social**; convirtiendo al **Ministerio Público** en un representante de toda la sociedad y no sólo en una herramienta confusa que as veces creemos que sólo debe estar a disposición del Poder Ejecutivo; estableciendo el **Defensor del Pueblo** o comisionado parlamentario; estableciendo los **jurados** y otras instituciones de participación ciudadana en el ámbito judicial; y de **participación federal** en el ámbito de las relaciones entre el estado local y el estado nacional. No olvidemos que participación es **un umbral y no un techo**; y cuando un Pueblo comienza a participar, va a abrir por sí sólo nuevos cauces de participación. La participación tiene comienzo pero no tiene un tope, porque el tope es impredecible, ya que la imaginación y las necesidades van creando nuevas herramientas y nuevos cauces. Y eso no hace ingobernable a la sociedad, como pretenden inferior los teóricos de un conservadurismo trasnochado. La ingobernabilidad viene por otros factores, pero no a causa de la participación. (1987, p. 141, destaques originais)

Desde as opiniões apresentadas pelo Conselho instituído por Alfonsín até a votação da reforma constitucional com Menem, os mecanismos de participação popular se mantiveram em pauta da proposta de modificação da constituição, embora o que foi efetivamente aprovado tenha sido menos progressista do que o desejo espremido na citação anterior.

A constituição argentina após a sua reforma manteve o seu compromisso como forma “representativa republicana federal” (ARGENTINA, 1994, art. 1º), assim como foi mantido o artigo 22 que prevê que “[e]l pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución [...]” (ARGENTINA, 1994, s/p).

Diante de tais disposições, a conclusão que se obtém é no sentido da impossibilidade de previsões de formas de participação semidireta. O conflito é, no entanto, aparente, pois “*los alcances y matices de la representación popular pueden, validamente, armonizarse con formas semidirectas de democracia*” (MARUCCI; CIRRES, 2022, p. 189). Ademais, a inclusão das modalidades de participação foi feita sob o julgo do art. 33 que assevera que “[l]as declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.” (ARGENTINA, 1994, s/p).

A primeira forma de participação popular encontra-se prevista no art. 39⁴³ da constituição nacional e se trata de iniciativa popular para apresentação de projetos de leis junto à Câmara dos Deputados. A regulamentação do artigo é feita pela lei 24.747 de 1996.

⁴³ Artículo 39. Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses El Congreso, con el

Compreende-se do artigo constitucional e da lei que o regulamenta que as matérias a serem propostas por meio dessa modalidade são restringidas, não podendo ser ofertados projetos de lei cuja matéria verse sobre reforma constitucional, tratados internacionais, tributos e matéria penal. Assim como no caso brasileiro, a legislação exige um número mínimo de assinaturas. No caso argentino, a iniciativa popular exige a assinatura de 1,5%⁴⁴ do padrão eleitoral utilizado na última eleição de deputados nacionais, devendo as assinaturas representarem ao menos 6 distritos eleitorais (art. 4º da lei 24.747). A autenticidade das firmas coletadas é apreciada pela justiça eleitoral, com verificação por meio de amostragem não inferior à 0,5% (art. 7º da lei 24.747).

Com o recebimento do projeto, este será direcionado a uma das comissões temáticas de equivalência do objeto em discussão (art. 10 da lei 24.747), sendo faculdade do Congresso modificar o projeto original (MARUCCI; CIRES, 2022). Com sua admissão, o Congresso deverá apreciá-lo no interstício de 12 meses (art. 11 da lei 24.747), sendo a legislação silente em caso do não cumprimento do prazo estabelecido. O último artigo da lei trata sobre o financiamento do patrocínio do projeto de lei.

O artigo constitucional estipulou que para aprovação de um projeto de iniciativa popular é necessária a obtenção de maioria absoluta do Congresso, mesmo requisito utilizado para votação de projetos de emendas constitucionais, por exemplo. Marucci e Cires (2022) esclarecem que esta complexa exigência foi ponderada pelos constituintes de 1994 a fim de evitar eventuais manipulações da opinião pública.

Até o ano de 2022 foram apresentados 5 projetos foram apresentados junto à Câmara dos Deputados conforme esta modalidade⁴⁵. São eles: Expediente 0190-P-1998, apresentado em 13/05/1998 (Recalde, Héctor y otros - Derechos del trabajador), Expediente 0191-P-1998, apresentado em 13/05/1998 (Central de los Trabajadores Argentinos – CTA - Emergencia

voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa. No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal. (ARGENTINA, 1994)

⁴⁴ De acordo com informações obtidas junto ao observatório político eleitoral, o total de eleitores em 2021 é de 34.332.992. Assim, para aprovação de iniciativa popular são necessárias aproximadamente 515 mil assinaturas. (ARGENTINA, Observatório Político Electoral, 2021)

⁴⁵ As informações apresentadas foram compartilhadas à autora por meio de e-mail encaminhado e respondido pela Dirección de Información Parlamentaria em 18/11/2022. No informe encaminhado, a Câmara dos Deputados da Argentina fez a seguinte ressalva sobre os projetos de iniciativa popular: “Debe tener en cuenta que en muchos casos los legisladores presentan proyectos que corresponden a intereses ciudadanos y de esta forma se evita el trámite de Iniciativa Popular reglado por ley 24747. Dos ejemplos de ello: Formalmente el trámite parlamentario de las leyes 25668 (Derogación de Jubilaciones de Privilegio) y 25724 (Programa de nutrición y alimentación) ha sido conforme a los artículos 77 a 84 de la Constitución Nacional y no según el art. 39 CN. Sin embargo, durante el debate de los proyectos se mencionan las iniciativas ciudadanas al respecto.”

ocupacional, educativa, previsional, sanitaria y social), Expediente 0192-P-1998, apresentado em 13/05/1998 (Central de los Trabajadores Argentinos – CTA - emergencia previsional), Expediente 0134-P-2002, apresentado em 3/05/2002 (Majul, Luis y otros – Derogación de las jubilaciones de privilegio) e Expediente 0011-P-2011, apresentado em 21/03/2011 (Asociación del Norte Santiaguense, unidos por Malvinas - Otorgamiento de una pensión, compensación u otro emolumento, a los soldados afectados al servicio militar obligatorio en ocasión del Operativo Independencia, del conflicto del Beagle y de la guerra de Malvinas). De todas essas propostas, apenas a primeira, o expediente 0190-P-98 teve trâmite, mas ainda sem sanção.

A segunda e última forma de participação popular na constituição nacional é a prevista no artigo 40⁴⁶, que se trata da consulta popular a ser iniciada pela Câmara dos Deputados. As consultas podem ter caráter vinculante ou não, o que dependerá da maneira de convocação dos deputados. O artigo 40 é regulado pela lei 25.432 de 2001.

A consulta popular nada mais é que os referendos e plebiscitos. De acordo com Marucci e Cieres (2022), a consulta popular que versar sobre determinada lei ou política é denominada de referendo. Quando, no entanto, se versar sobre questões excepcionais de estado, como anexação ou cessão de território, o instrumento é denominado de plebiscito.

A consulta popular e, portanto, uma faculdade da Câmara dos Deputados, excluindo-se dessa prerrogativa “[...] aquellos [proyectos] cuyo procedimiento de sanción se encuentre especialmente reglado por la Constitución Nacional mediante la determinación de la cámara de origen o por la exigencia de una mayoría calificada para su aprobación.” (ARGENTINA, lei 25.462, art. 1º). Em razão da exigência, uma emenda constitucional que depende de uma maioria absoluta para sua aprovação não pode ser matéria de consulta popular.

Em casos de consulta popular vinculante, a lei convocatória dependerá da aprovação de maioria absoluta das câmaras (art. 2º da lei 25.462) e aprovado, o voto por parte dos eleitores é obrigatório (art. 3º da lei 25.462). Em caso de aprovação da consulta popular, o projeto se converte automaticamente em lei (art. 4º da lei 25.462) e em caso de rejeição, o mesmo projeto não poderá ser reiterado antes de um prazo de dois anos (art. 5º da lei 25.462).

⁴⁶ Artículo 40. El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática. El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular. (ARGENTINA, 1994)

A lei 25.462 também prevê a possibilidade de consultas populares não vinculantes, que podem ser convocadas pelo Poder Executivo (art. 2º). Sua previsão pode ser usada para consulta da população em assuntos de interesse geral da nação, com a mesma exceção material imposta para os casos de caráter vinculante (art. 6º). Em caso de aprovação do projeto submetido a consulta popular, ele será submetido ao Congresso para sua análise e deliberação (art. 8º). Contudo, por ser de caráter não vinculante, o poder que solicitou a consulta não está obrigado a seguir o pronunciamento popular, fazendo parte do seu direito de discricionariedade (MARUCI; CIRES, 2022). Tais modalidades de participação popular também podem ser utilizadas nas esferas estaduais e municipais, a depender das constituições e leis de cada âmbito.

Reforça-se, ao final, que tais participações populares são apenas as previstas na constituição nacional da Argentina, não se ignorando a existência de outras formas de participação. No âmbito institucional, um exemplo é o decreto 1172/2003 (ARGENTINA, 2003) que prevê formas de participação cidadão e o exercício de acesso à informação pública. Esse decreto estabelece o direito de acesso à informação pública, publicidade de gestão de interesses, audiências públicas e elaboração participativa de normas. Ainda, a participação popular ocorre por meios não institucionais, como os movimentos sociais.

2.1.3. Inferências sobre participação popular no Brasil e Argentina

É importante asseverar que, como todos os direitos inseridos em uma constituição ou em uma lei não significa, automaticamente, sua aceitação pelos cidadãos, no tocante a sua utilização e eficácia (os direitos aqui trabalhados são positivos, ou seja, direitos de fazer), ou ainda, de sua efetividade. No entanto, sua expressa previsão determina a mudança buscada com a sua inserção, podendo os cidadãos cobrar sua efetividade pelos caminhos políticos e jurídicos previstos.

A normatividade da participação que foi analisada em ambos os países demonstra a importância da teoria da participação e a mudança de paradigma quando comparado com o de regimes de exceção e autoritários anteriores à redemocratização. Todavia, como nos alertou Gurza Lavalle (2011a) a avaliação dos efeitos dessa participação que adquiriu contornos institucionais, ainda é lacunosa. Não se pode presumir, pela conjectura moral da teoria, que a participação gera mais participação, por exemplo

Retomando as informações apresentadas no quadro 3, do capítulo 1, os índices de participação política dos cidadãos brasileiros e argentinos estão abaixo de outros índices analisados pela organização EIU, como o processo político em ambos países. Igualmente

reduzido é o índice de cultura política dos países estudados. Dentre os fatores particulares que envolvem participação popular e cultura política, inegável é sua correlação. A cultura política fomenta a maior participação do cidadão na política, posto que passa a compreender seus mecanismos e sua importância. O movimento oposto também é válido, vez que com a inserção dos cidadãos em ambientes de participação política, o desenvolvimento da cultura política ocorre.

Além de não ser possível concluir se a participação gera mais participação, é importante atentar-se para a situação que ocorre anteriormente a participação, a saber, o ímpeto que leva um cidadão a participar. Vimos e retomamos a informação de que a participação política no Brasil e Argentina ainda não atingiu os mesmos índices de países considerados como “democracias plenas”⁴⁷, mesmo com a existência de instrumentos de participação política nas constituições por aproximadamente 30 anos.

Embora não seja possível precisar o que leva um cidadão a participar da arena política, é possível assegurar um motivo pelo qual este cidadão não participa: a permanência das desigualdades sociais. “Es cierto que la ciudadanía no es un concepto económico, el derecho do voto no dependen del pago de impuestos ni de la posesión de un trabajo. Sin embargo parece innegable que el ejercicio de la ciudadanía sufre condicionamientos económicos [...]” (QUIROGA, 2011, p.275)

Para uma participação igualitária, a fim de que os interlocutores possam deliberar como pares, as desigualdades sociais devem ser eliminadas, ou amenizadas (FRASER, 1990). A ausência de equidade entre os pares apenas perpetua as desigualdades no campo das deliberações políticas, ainda que formalmente democráticas, minando a intenção de participação de alguns cidadãos conscientes de sua desvantagem.

As desigualdades sociais e a impossibilidade de deliberação como pares, defendido por Fraser (1990) se mostra como uma possível resposta a apatia política refletida nos gráficos 1, 2 e 3 do capítulo anterior e argumentada por Mounk (2019). Esta análise nos remete a outro ponto exposto no capítulo anterior, a saber, da colonialidade. Isso pois a igualdade formal dos cidadãos nas constituições dos países é apenas o início de transformação necessária na cultura enraizada de marginalização das massas populares pelas elites que detém o poder por séculos. A institucionalização da participação popular das massas surgiu apenas com a

⁴⁷ Informação trazida no primeiro capítulo dessa dissertação, quando apresentado os dados do relatório da EIU, 2021.

redemocratização, assim, a cultura política e a participação em si requerem tempo e empenho dos governos para seu desenvolvimento e expansão.

Outro fenômeno que se observa com relação à participação política corresponde ao fato do aumento de judicialização dos cidadãos em busca da satisfação de um direito, conhecido como ativismo judicial. O aumento da judicialização de direitos demonstra que a sociedade, sem analisar os motivos, prefere buscar a efetividade dos direitos individualmente, ao invés de utilizar-se do campo político, cuja consequência seria a resposta para a coletividade (TORRES, 2017).

Não obstante as dificuldades apresentadas, em aspecto valorativo, a participação gera necessariamente a autodeterminação e inclusão do cidadão (GURZA LAVALLE, 2011a). A autodeterminação se entende quando se olha para democracia como reflexo da vontade do povo, e a inclusão, quando se permite a ampla participação dos cidadãos na política, para além da mera escolha de um candidato.

A participação extrapola os limites políticos, pois tem função psicológica e moral. A participação permite o desenvolvimento do sentimento de pertencimento a um grupo, pois a “participação não começa com um lugar de conflito, mas no lugar de interesses compartilhados” (BAIOCCHI; GANUZA, 2017, p.21).

Ainda, é imperioso repetir a importância da inserção de tais instrumentos nas cartas políticas de Brasil e Argentina. Estas constituições e estes instrumentos possuem caráter programático e não apenas valorativo. A previsão dos instrumentos e de suas regras para utilização demonstram o compromisso formal do Estado em permitir a participação popular e a manifestação de sua soberania. Não se pode esquecer que nas constituições antecedentes as estudadas as previsões de participação popular sequer existiam. Verifica-se, portanto, que a maturidade do estado democrático de direito reflete na evolução e efetividade dos direitos humanos e da própria sociedade.

A democracia depende da participação popular para sua subsistência, ou seja, permanecendo-se inexpressiva, pode ser mais um fator de crise democrática, pois a ausência de participação culmina na ausência de pluralidade política e, conseqüentemente, apatia. A apatia, em níveis extremos, corrói a democracia, porquanto os cidadãos passam não apenas a desacreditá-la, porém a defender regimes políticos antidemocráticos. Assim, a proposta apresentada é sintetizada pela afirmação de Bonavides: “[c]concretizar a democracia é, num certo sentido, em termos de fazê-la eficaz, remover esses bloqueios, desobstruir caminhos de participação, afastar obstáculos que lhe foram erguidos ou lhe são levantados com frequência, para estancar-lhe a correnteza das idéias” (2001, p.58).

2.2. ASPECTOS CONSERVADORES: O HIPERPRESIDENCIALISMO

Em contraponto ao tópico anterior, o qual demonstrou o compromisso formal dos países estudados com a democracia, a soberania popular e os direitos humanos, neste tópico temos como objetivo apresentar a manutenção de um caráter conservador nas constituições de Brasil e Argentina, que está em desacordo com o princípio republicano e democrático da separação dos poderes. O desequilíbrio dos poderes institucionais com o inflacionamento do Poder Executivo, o que chamaremos de hiperpresidencialismo, é hipótese aventada como uma causa do desequilíbrio democrático.

Parte-se da concepção moderna de separação dos poderes de Montesquieu⁴⁸, “a quem devemos a divisão e distribuição clássicas, tornando-se princípio fundamental da organização política liberal [...]” (MORAES, 2013, p.38) e a quem “o empregou como técnica de salvaguarda da liberdade [...]” (BONAVIDES, 2000, p. 173), “da contenção do poder pelo poder” (BASTOS, 1999, p. 265).

Distingue Montesquieu em cada Estado três sortes de poderes: poder legislativo, o poder executivo (poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, segundo sua terminologia) e o poder judiciário (poder executivo das coisas que dependem do direito civil). A cada um desses poderes correspondem, segundo o pensador francês, determinadas funções. Através do poder legislativo fazem-se leis para sempre a para determinada época, bem como se aperfeiçoam ou ab-rogam as que já se acham feitas. Com o poder executivo, ocupa-se o príncipe ou magistrado (os termos são de Montesquieu) da paz e da guerra, envia e recebe embaixadores, estabelece a segurança e previne as invasões. O terceiro poder - o judiciário - dá ao príncipe ou magistrado a faculdade de punir os crimes ou julgar os dissídios da ordem civil. (BONAVIDES, 2000, p. 176)

Rousseau, que faz alusão à Montesquieu em sua obra *O contrato social* e que também advoga pela primazia da liberdade, ressalta que “aquele que manda nos homens não deve mandar nas leis, aquele que manda nas leis não deve tampouco mandar nos homens [...]” evitando-se as paixões pessoais e evitando-se injustiças entre quem manda e quem elabora as leis (1999, p. 50-51).

Tocqueville, em obra já citada, em exercício comparativo entre o Presidente dos Estados Unidos e o rei constitucional da França, discorreu que o poder do primeiro “é limitado e excepcional, como a própria soberania em nome da qual ela age”, sendo o Presidente apenas

⁴⁸ Bonavides (2000, p. 173) nos ressalta que embora o princípio da separação dos poderes tenha se sistematizado com Montesquieu, existiram precursores na idade antiga e média.

“o executor da lei, mas não concorre[ndo] de fato para fazê-la”, porquanto ele “não participa da soberania, é apenas o seu agente” (2019, p.139). Em continuação, pondera que o Presidente não concorre para composição do Poder Legislativo e tampouco pode dissolvê-lo, que possui mandato certo e temporário, o qual é obtido por meio de eleições e não tem direito absoluto de nomear cargos. (TOCQUEVILLE, 2019).

Para o autor e em sua observação empírica, a limitação de poderes traz ao Poder Executivo força e independência, o que permite que o Presidente não dependa do apoio majoritário para governar. Ainda a restrição do Poder Executivo permite que o Estado não sofra com mudanças repentinas de pontos de vista do chefe do executivo (TOCQUEVILLE, 2019):

Na América, o presidente não pode impedir a criação das leis; ele não poderia subtrair-se à obrigação de executá-las. Sua participação zelosa e sincera sem dúvida é útil, mas não é necessária para a marcha do governo. Em tudo o que faz de essencial, é submetido direta ou indiretamente à legislatura; nas coisas em que é completamente independente dela, não pode quase nada. Essa sua fraqueza, portanto, e não sua força, que lhe permite viver em oposição com o Poder Legislativo. (TOCQUEVILLE, 2019, p. 144)

O que se denota da exposição de Tocqueville é que a estabilidade democrática é obtida, entre outros fatores, com o equilíbrio entre os poderes. Esta premissa se aproxima de Dahl (2022), que em seu conceito de poliarquia trabalha sobre a necessidade de existência de contestação pública e participação popular, sendo maior o grau de democracia quanto mais expansivos forem os requisitos apontados. O conceito de uma figura autoritária, que concentra poderes em suas mãos é, portanto, oposto aos requisitos da democracia: “se a maioria dos habitantes de um país acredita que a única relação apropriada do povo com seu governo é de total hierarquia de governantes para subordinados de mando e obediência, as chances de que o regime seja hegemônico são seguramente grandes” (DAHL, 2022, p. 140).

Em uma visão da democracia e da separação de poderes mais contemporânea que de Tocqueville, Dahl (2022) admite a necessidade do Poder Executivo em conservar certos poderes para decisões urgentes e que demandem ação rápidas, não se podendo esperar pelo trâmite do Congresso. Todavia, esse poder não pode ir além do alcance de influências de coalizões.

A importância da separação dos poderes é simples: impedir abusos de um deles. Desta maneira, cada poder, embora tenha sua função específica, também possui funções que convergem com o outro, agindo em coordenação e como órgão fiscalizador. Por exemplo, o Poder Executivo possui função legislativa ao poder vetar a promulgação de uma lei aprovada pelo Congresso. A flexibilização dos poderes não pode permitir que um poder assumira a

atividade prevalente do outro, isso significa que a flexibilização deve ter aparência de exceção. Busca-se, assim, a harmonia que ficou conhecida como mecanismos de “freios e contrapesos”.

Não se faz, aqui, uma digressão da história da separação dos poderes, mas apresenta-se as informações mínimas para a compreensão do tema do tópico, pois tanto Brasil quanto a Argentina trouxeram em seus artigos inaugurais de suas constituições seu compromisso republicano, que se materializa, em especial, na separação de poder.

Dos três poderes institucionais, o foco aqui é o Poder Executivo, na pessoa do Presidente da República. Recorre-se a análise deste poder em especial, pois em governos cujo poder do Presidente é inflado existe a transferência de poder para as instituições executivas, enfraquecendo a democracia. Ademais, para tanto, o presidente se utiliza da debilidade da participação dos cidadãos na política para tanto. Dentre outras possibilidades, essa transferência se dá, também, pelo abuso de poder de legislar do Presidente, recorrendo ao uso de decretos e medidas de urgência (THORNHILL, 2021).

Com base nessas premissas de autores liberais, volta-se à análise aos países objeto de pesquisa, Brasil e Argentina. Quando das revoluções de independências, mostrou-se o presidencialismo, “o ponto mais icônico de toda a divisão funcional de poder no Brasil e na Argentina” (DITÃO, 2019, p. 154), a forma de governo apta para manter os novos países unidos, sendo diante do perigo de fragmentação de território, por centrar o poder nas mãos de um único representante, em comparação com o parlamentarismo (ARAÚJO, 2017). Este era o entendimento propagado por Simón Bolívar (1815, p.33), quando na Carta da Jamaica discorreu que “[l]os Estados americanos han menester de los cuidados de go-biernos paternales que curen las llagas y las heridas deldespotismo y la guerra.”

Assim, como discorrido no primeiro capítulo deste estudo sobre as constituições liberais de Brasil e Argentina, viu-se que existia naquela oportunidade um pacto entre conservadores e liberais para manutenção do poder, pacto este que se materializou nas redações das respectivas constituições. Dentre as divergências dos ideais, encontrou-se uma convergência: a proteção da propriedade privada (GARGARELLA, 2011; 2013). Para atendimento dessa convergência, conservadores e liberais acordaram quanto à moderação da separação dos poderes. Aceitou-se a teoria liberal da separação dos poderes, mas com a previsão de maiores atribuições de poder em mãos do chefe do executivo, atendendo-se desígnios dos conservadores (GARGARELLA, 2011).

Gargarella (2013) afirma que, na oportunidade acima narrada, o desequilíbrio entre os poderes para concessão de maior poder ao executivo não foi por acaso. A alteração foi conscientemente realizada para que se pudesse dar efetividade à proteção da propriedade

privada, interesse da minoria que detinha o poder. Portanto, essa junção de características liberais e conservadoras permitiram que o poder se mantivesse em mãos de uma elite oligárquica, afastando-se cada vez mais das massas.

A característica de um Poder Executivo forte, exercido pela figura do Presidente da República, foi encontrada quase que na totalidade das constituições de Brasil e Argentina. Tal fato é facilmente constatado, tendo em vista que ambos países viveram recorrentes e intervaladas ditaduras, sendo o atributo máximo de um ditador a manutenção de poderes em suas mãos, em prejuízo dos direitos dos cidadãos.

Outrossim, vimos que a redemocratização brasileira e argentina sofreu influência dos movimentos internacionais pelos direitos humanos, além das pressões internas pela retomada da soberania pelo povo, com olhar mais pluralista da sociedade. Essas duas frentes, internas e externas, emergem no movimento do novo constitucionalismo latino-americano, já trabalhado neste estudo. Todavia, enquanto a parte dogmática das constituições reforçou o objetivo de inserção dos mais diversos direitos, especialmente daqueles de aspecto social; a parte orgânica das constituições ficou presa ao passado conservador.

O que se vislumbra da redação das novas constituições brasileira e argentina é a permanência de traço da colonialidade, com a manutenção de um Poder Executivo mais forte, em detrimento dos demais poderes, gerando um descompasso, com “diferentes velocidades e [dois] propósitos opostos” (GARGARELLA, 2013, p. 157 – tradução nossa), que por sua vez expõe a vulnerabilidade da democracia. Neste sentido, a tradição de Poder Executivo forte e, por vezes, desbalanceado com relação aos demais, não é mitigado pelos novos textos constitucionais, que replicaram a parte orgânica das constituições anteriores.

Uprimny (2011, p. 120) define as reformas constitucionais com relação ao Poder Executivo como “moderadas”. Expressa que a conservação dos poderes do Presidente, em contradição à teoria clássica, foi “movido[s] por objetivos de muy corto plazo” (GARGARELLA, 2011, p.87), acompanhada da tendência de aprovar a reeleição imediata de Presidentes carismáticos, como ocorreu no Brasil com FHC e na Argentina com Menem.

Aos críticos da conservação de poderes desiguais na figura do chefe do executivo, encontra-se a defesa de que a manutenção de viés conservador sobre a organização de poderes do Estado vai além de mera oposição ideológica com relação à inserção dos direitos fundamentais nas constituições. Essa manutenção da figura do executivo hipertrofiado impossibilita a efetividade dos direitos inseridos, corroborando com a perpetuação das desigualdades sociais.

Por esta razão, Uprimny (2011) discorre que a distância entre o proclamado nos textos constitucionais e a realidade fática encontra-se especialmente na manutenção das desigualdades sociais e nos abusos presidenciais. Informa que o reforço de poder concedido ao Presidente é contrário à intenção inicial das reformas e do novo constitucionalismo latino-americano, que buscava afastar e superar os traços autoritários. Paradoxalmente ao que se propunha inicialmente nas reformas constitucionais, o hiperpresidencialismo se torna uma “nueva forma de caudillismo” (UPRINMY, 2011, p. 134).

Neste sentido, conclui Gargarella (2011; 2013) que a manutenção deste caráter de poder concentrado nas mãos do executivo não se harmoniza com as inserções dos mais variados direitos nas redações das constituições, fruto deste do novo constitucionalismo latino-americano. Assim, a hipertrofia do Poder Executivo não permite o desenvolvimento de uma sociedade mais justa e igualitária, pois somente pelo fato de inserção de rol de diferentes direitos “en un cuerpo constitucional débilmente democrático, com una estructura de poderes contramayoritaria, produce poca o relativa eficacia em la garantia de dichos derechos” (MÉDICE, 2013, p. 258).

Pelo exposto, tem-se que as excessivas prerrogativas do chefe do Poder Executivo possibilitam a concentração de poder nas mãos do presidente, que por si só é ameaçadora à democracia, além de tolher o desenvolvimento de outros direitos vinculados à manutenção da democracia e da sociedade.

O descompasso é gerado pois as seções das constituições, orgânicas e dogmáticas, não estão isoladas dentro do corpo central das constituições e não agem independentemente. Alguns autores, como Pisarello (2011 *apud* Gargarella, 2013) e o próprio Uprimny (2011), aqui já citado, entendem que a inserção de direitos humanos nas constituições e previsões de participação popular na política, ou seja, que uma aproximação progressista na parte dogmática, equalizam de certa forma os poderes do executivo.

Contudo, aqui uma ressalva. Gargarella (2013) nos atenta sobre a fragilidade do discurso de igualdade entre as seções da constituição e sua equalização, como exposto pelos autores supracitados. Decerto que as seções possuem valores iguais, em seu aspecto formal. Todavia, observa-se o desequilíbrio material das seções quando comparamos o histórico de Poder Executivo forte e concentrador, frente à uma relativamente recente inserção de direitos humanos nas constituições, em especial os direitos sociais e os direitos de participação popular. Enquanto existe uma longa história e cultura de figuras presidenciais fortes na América Latina, inexistente a mesma intensidade cultural em prol dos direitos, vide a permanência das

desigualdades sociais e o baixo índice de engajamento político pela população, como apresentado no quadro nº 3 deste estudo e na primeira parte deste capítulo

O que se observa, na atualidade, é que o Poder Executivo tem mais influência em fomentar, se assim desejar, o desenvolvimento dos direitos constantes das constituições do que estes direitos têm de equalizar o Poder Executivo. Para o constitucionalista Gargarella (2013), tal fato vai além do mencionado histórico e cultura de cada aspecto, pois ele compreende que a parte orgânica da constituição é sua “sala de máquinas”. O descompasso se dá justamente pelo fato de, não se alterando o motor, o maquinário não consegue chegar na capacidade desejada:

Agindo assim, as reformas legais mantiveram as portas fechadas da “sala de máquina” da Constituição: o core do maquinário democrático não foi alterado, o motor da Constituição não se tornou o objeto de maior atenção, como se suas missões estivessem concluídas como seus trabalhos na seção dos direitos; como se o painel de controle pudesse ser apenas tocado pelos aliados mais próximos daqueles no poder (GARGARELLA, 2013, p. 185-186, tradução nossa)

Utilizando-se de exemplos do passado recente do Brasil e Argentina para corroborar com a mencionada citação, fortes Presidentes como Vargas e Perón de fato desenvolveram direitos sociais, mas a custos da supressão dos direitos individuais. O desequilíbrio formal dos poderes permitiu levantes autoritários e, ao invés de promoção de direitos, como defendidos por alguns autores, acabou por miná-los.

O descompasso entre os poderes não apenas gera desequilíbrio democrático pela ausência de implantação ou de desenvolvimentos dos direitos assegurados nas constituições. O descompasso gera vulnerabilidade política. Quando o poder está concentrado nas mãos de uma figura, qualquer mudança de atitude da população, *e.g.* queda de popularidade, coloca todo o sistema político em estresse (GARGARELLA, 2013). É exatamente o que falava Tocqueville (2019), aqui já citado, quando relacionava a estabilidade do governo americano na “fraqueza” do Presidente. Quedando-se em utilizar exemplos dos países estudados, a concretização do estresse do poder político gerado pela figura pessoal do presidente foi visto com Collor, no Brasil, e Alfonsín, na Argentina. Ante à crise política e econômica, o primeiro sofreu um impeachment e o segundo renunciou ao seu cargo.

Ao final desta parte, foi necessário discutir mais um argumento utilizado por aqueles que defendiam a necessidade de um Poder Executivo com poderes ampliados. Justificam os defensores de um presidencialismo forte a necessidade de tomadas de ações urgentes, frente a um Poder Legislativo moroso e conservador. Com efeito, e sem questionar sobre as qualidades do Poder Legislativo, a mencionada situação demonstra uma cultura enraizada de que as

políticas públicas apenas podem ser implementadas por meio da figura de uma pessoa, ao invés de um colegiado. Se de fato o Poder Legislativo possui mecanismos engessados frente ao dinamismo das situações, as reformas constitucionais, por sua vez, não aproveitaram a oportunidade de inovar e modificar a dinâmica do legislativo, a fim de que pudesse trazer respostas às políticas em tempo oportuno à população. Ao contrário, preferiu-se aumentar os poderes do Presidente ao invés de modificar a cultura de atuação do legislativo. Questiona-se, ademais, se a alegada ausência de dinâmica do Poder Legislativo não é um resultado do desequilíbrio de poderes. Questiona-se se a inércia e morosidade do Congresso Nacional não é fruto da concentração de poder dos Presidentes.

É importante ressaltar que o hiperpresidencialismo pode ser visto não apenas pelas forças constitucionais, mas também pelas políticas. Os Presidentes com mais forças constitucionais tendem a tomar atitude preponderante ao legislativo, como no Brasil. Governos supostamente fragilizados exploram a situação política, como a Argentina (BOLONHA; RANGEL; CORREA, 2015). Nesse sentido, Botelho e Silva (2021) comprovam por pesquisa empírica que a concentração de poder também pode ser determinada pela força partidária do Presidente.

Não se ignora o fato de poder existir uma separação de poderes em moldes diversos do conceito liberal clássico, que melhor se adequa a realidade latino-americana. No entanto, o que se vislumbra é a deturpação do conceito com a manutenção de caráter conservador na pedra angular da constituição. O conceito que foi criado para evitar abusos é manipulado para manter privilégios.

Pelos direitos constitucionais atribuídos, a figura política do Presidente é a mais poderosa nas democracias latino-americanas. Pelas atribuições recebidas, que serão melhor detalhadas na sequência, o Presidente, por exemplo, possui influência na agenda do Poder Legislativo e possui controle orçamentário, que podem ser utilizadas com mais ou menos intensidades, de acordo com o estilo de liderança do Presidente (INÁCIO; LLANOS, 2015). O hiperpresidencialismo é, por conseguinte, a manutenção de uma característica autoritária e oligárquica que se permanece no Brasil e Argentina, esvaziando o Congresso de poder decisório.

Sem intuito de fazer defesa de qualquer outra forma de governo, mas aqui apenas expondo a dinâmica que ocorre pós-redemocratização, passamos a análise das prerrogativas do Poder Executivo, previstas nas constituições de Brasil e Argentina.

2.2.1. O hiperpresidencialismo no Brasil

Para verificação da existência do chamado hiperpresidencialismo no Brasil, adotou-se a seguinte metodologia, a mesma aplicada quando da análise da Argentina: Tendo como recorte temporal a redemocratização, iniciou-se pelo exame das deliberações da constituinte. A partir das deliberações da constituinte foi possível compreender quais eram as opções em pauta – aqui especificamente quanto a forma de governo e como este se daria -, e como e porque se deu a opção vigente na atual constituição. Após, passou-se pelas atribuições do Poder Executivo consolidado no instrumento constitucional.

O debate sobre o melhor modelo de governo existia no Brasil desde os anos 1950, questionando-se o adotado nas constituições. No entanto, a nova constituição de 1988 “perdeu a oportunidade” de imputação de mudanças com a perpetuação da mesma arquitetura institucional existente do (forte) presidencialismo (LIMONGI, 2008, p. 2).

A tradição brasileira é de concentração de grandes poderes nas mãos do Presidente da República, com exceção da constituição de 1946, vivendo diversos governos oligárquicos e ditatoriais, com breves intervalos democráticos. Também faz parte da cultura social do país o coronelismo e clientelismo, correspondente a prática de compra de votos. “Nenhum princípio em nosso constitucionalismo excede em ancianidade e solidez o princípio da separação de poderes. Inarredável de todas as Constituições e projetos de Constituição já formalizados neste país, desde 1823 [...], ele atravessou o Império e a República, rodeado sempre do respeito” (BONAVIDES, 2000, p. 554). A constituição de 1967 e emenda constitucional de 1969, outorgada pelo regime militar, manteve a separação dos poderes formalmente em seu artigo 6º⁴⁹ (BRASIL, 1967, s/p).

Contudo, na prática da ditadura militar “existia um [poder] só, que era o Executivo, visto que a situação reinante tomava por demais mesquinhas as competências tanto do Legislativo quanto do Judiciário” (BASTOS, 1999, p. 119). “Em matéria legislativa, o Executivo tomou-se praticamente todo-poderoso, facultando-se-lhe uma iniciativa de lei em campo reservado” (BASTOS, 1999, p. 120), como se denota das iniciativas de competência exclusiva do Poder Executivo asseguradas no art. 60⁵⁰ (BRASIL, 1967). Os poderes do

⁴⁹ Art. 6º - São Poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁵⁰ Art. 60 - É da competência exclusiva do Presidente da República a Iniciativa das leis que:

I - disponham sobre matéria financeira;

II - criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública;

III - fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas;

IV - disponham sobre a Administração do Distrito Federal e dos Territórios.

Parágrafo único - Não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista:

Presidente da República foram ainda mais reforçados com o AI-5, quando a ordem constitucional foi efetivamente rompida, com episódios de fechamento do Congresso, bem como das inúmeras perseguições de civis.

Com a redemocratização que se iniciou em 1984, vem a necessidade de reforma constitucional que já era aventada pelo Presidente eleito, Tancredo Neves. O Presidente Sarney, que assumiu a presidência com a morte de Tancredo Neves, instituiu, por meio do decreto nº 91.450/1985 uma comissão provisória de estudos constitucionais, que ficou conhecida como “Comissão Afonso Arinos”. Essa comissão apresentou em setembro de 1986 um anteprojeto de constituição. “A Comissão não substituirá o Congresso nem substituirá o povo. Será, na verdade, uma ponte de alguns meses entre a gente brasileira e os representantes que ela elegerá.” Assim disse Sarney (1986) quando da publicação do anteprojeto no Diário Oficial da União.

O "espírito parlamentarista" se mostrava no anteprojeto em questão. Ele previu, no capítulo IX, em artigo 221, que o mandato do Presidente da República seria de seis anos, vedada a sua reeleição. Das atribuições concedidas ao Presidente, competiria a nomeação do Presidente do conselho (art. 229, I), que adviria do Congresso Nacional. Ao conselho, competiria as atribuições de administração do país (art. 239). Da breve exposição do projeto, nota-se que a intenção do conselho era a atenuação dos poderes do Presidente da República, com a criação de uma instituição – Conselho de Ministro e seu Presidente -, a quem também seriam atribuídas funções do Poder Executivo. Por pressões políticas advindas dos constituintes, o anteprojeto de constituição sequer foi encaminhado ao Congresso Nacional.

Instaurada a Assembleia Constituinte em 1987, os parlamentares eleitos se dividiram em grupos de trabalhos temáticos. Para fins deste estudo, examinaremos os projetos emanados pela Subcomissão do Poder Executivo, que fazia parte da Comissão da Organização de Poderes e Sistema de Governo. No bojo desta subcomissão retornou-se às discussões acerca do parlamentarismo e presidencialismo. Embora não houvesse unanimidade entre os integrantes da comissão, a subcomissão optou para elaboração de seu projeto um sistema semipresidencialista – denominado pela subcomissão de “Neoparlamentarismo”-, com a instituição da figura do Primeiro Ministro como chefe de governo, o qual seria apontado pelo Presidente da República dentre os integrantes do Congresso Nacional. O Presidente permaneceria sendo eleito de forma direta e a ele seria atribuído o título de chefe de Estado.

a) nos projetos oriundos da competência exclusiva do Presidente da República;

b) naqueles relativos à organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais Federais.

As justificativas para a alteração da forma de governo se baseavam na premissa de que a figura do Presidente com amplos poderes remetia a história brasileira de autoritarismos. Assim constou do anteprojeto do relator da subcomissão:

[...] é preciso ressaltar que trabalhamos para o permanente, e não para o episódio. O labor de uma Assembleia Nacional Constituinte colhe as experiências do passado para projetá-las no futuro e traduzi-las sob formas mais civilizadas e mais *humanas de convivência e respeito entre os cidadãos*. [...] não trabalhamos para o emergencial, para o casuístico, mas para o perene, para o duradouro, para que o povo deste País possa ter um Sistema de Governo que permita o conflito democrático na sociedade, o avanço das aspirações e lutas populares, sem que isso signifique ou acarrete a desestabilização e a ruptura das instituições democráticas.

[...] Depois de quase um século, é possível dizer que o Presidencialismo está associado à instabilidade política e a instabilidade tem sido a garantia do retrocesso.

[...] A concentração de força na mão de um homem só, a trágica Mística e o fascínio do poder unipessoal têm servido - ao longo de nossa história - para a armação inevitável das crises políticas e dos impasses institucionais. O Presidencialismo, no Brasil, tem servido aos equívocos da esquerda e aos objetivos da direita. A direita, quando no poder, usa-o autoritariamente; e a esquerda por sua vez cria uma ilusão golpista - a de que basta tomar o aparelho do Estado pelo voto para, a partir daí impor a revolução de cima para baixo.

[...] Por isso, estamos propondo um regime de co-responsabilidade, com a criação de um Conselho de Ministros e um Primeiro-Ministro. (SUBCOMISSÃO DO PODER EXECUTIVO, 1987, p. 4-9 – destaques originais)

O projeto elaborado pela subcomissão foi aprovado pela comissão correspondente, sendo encaminhado à comissão de sistematização. Na comissão de sistematização, o parlamentarismo venceu frente a uma emenda apresentada pelo deputado Vivaldo Barbosa (CORREIO BRAZILIENSE, 1987). Contudo, o fato de um projeto ter sido aprovado pela comissão de sistematização não significava, como se pensava, de presunção de aprovação no plenário. Era possível a reprovação de um projeto por meio do voto da maioria absoluta do congresso, a saber, 280 votos, nos termos da emenda convocatória da Assembleia Nacional (BASTOS, 1999).

Limongi (2008) discorre que, à época, entre os defensores do presidencialismo, o consenso adotado girava em torno de uma democracia que pudesse ter respostas rápidas, que somente poderiam vir, no entendimento dos defensores, do Poder Executivo, pois acreditavam existir um obstáculo do conservadorismo e morosidade do Poder Legislativo a ser superado. E para que o Poder Executivo pudesse ter as respostas rápidas, precisava que lhe fosse legitimado certo poder legislativo. O poder de decreto e controle da elaboração do orçamento seriam mantidos da constituição da ditadura, além de outros poderes que vieram a se acrescer, como

por exemplo, as medidas provisórias. Assim, os defensores do presidencialismo defendiam um Presidente forte. Após a derrota na Comissão de Sistematização, os defensores do sistema presidencialista apresentaram uma emenda coletiva, de nº 1.830, subscrita pelo constituinte Humberto Lucena. Em 28 de março de 1983, contando com a presença de todos os parlamentares, a emenda foi votada no plenário, com vitória do presidencialismo (JORNAL DA CONSTITUINTE, 1988).

A vitória do sistema presidencialista se deu em razão de pressões políticas. Fernando Henrique Cardoso, à época senador pelo estado de São Paulo, declarou que “o Congresso cedeu às pressões. Se a maioria dos parlamentares fosse presidencialista de fato, eu aceitaria o resultado. A questão é que o Congresso era parlamentarista, mas não resistiu às pressões feitas nos últimos dois dias” (CORREIO BRAZILIENSE, 1988). Em razão da derrota do parlamentarismo, foi acordado que se constaria nas disposições transitórias da constituição a convocação de plebiscito, que ocorreu em 1993, no qual os cidadãos puderam votar sobre o regime de governo que preferiam (já tratado neste capítulo).

Para Limongi (2008), embora existissem debates na constituinte sobre parlamentarismo e presidencialismo, havia um amplo consenso em torno de pontos não menos fundamentais. Para alguns estudiosos, a constituinte foi resultado de uma transição negociada e sem rupturas (MENDES; COELHO; BRANCO, 2009).

Após a exposição do histórico constitucional, passamos a analisar as atribuições do Poder Executivo confirmado pela nova constituição promulgada. Iniciamos com o fato de que foi mantido o presidencialismo puro no país, abandonando-se as proposições iniciais da “Comissão Arinos” e do trabalho da subcomissão temática. A nova constituição manteve a figura de um Presidente forte, alinhado com o que existia na constituição de 1967, supondo Gargarella ser isso reflexo do trauma do passado de um Presidente enfraquecido, nos moldes da constituição de 1946 (2013).

O Brasil é uma república presidencialista, sendo o Presidente o seu chefe de Estado e chefe de governo. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente, com o auxílio dos Ministros de Estado (art. 76 da Constituição). O Presidente é eleito de maneira direta e, quando da promulgação da constituição, possuía um mandato de cinco anos, improrrogáveis (antigo art. 82). Ocorre que em menos de dez anos de promulgação da constituição, houve a aprovação de emenda constitucional em 1997, modificando o mandato do Presidente da República para quatro anos, prorrogáveis por mais um turno (art. 82 e art. 14, §5º). A alteração constitucional beneficiou o então Presidente, Fernando Henrique Cardoso (FHC), que pode ser reeleito por mais um turno – 1998-2002 (FOLHA, 1997).

Na época da votação da emenda à constituição, o Partido dos Trabalhadores (PT) era oposição ao governo e votou contra a reeleição, que anos mais a frente, foi pelos seus candidatos utilizada. O deputado Humberto Costa do PT (1997), em deliberação na Câmara dos Deputados encerrou seu discurso, dizendo:

[...] Sr. Presidente, Sr's e Srs. Deputados, precisamos pensar no futuro do Brasil, que é a liberdade e a democracia. Essa emenda é negação da liberdade e da democracia, é a oligarquização do poder, é a garantia do atendimento dos interesses continuístas do Sr. Presidente da República. Por isso, devemos votar contra a emenda. (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1997, p. 05118)

Dos direitos legislativos do Presidente da República, concedeu a constituição de 1988 a possibilidade de apresentar projetos de leis (art. 61), elencando expressamente quais são as matérias privativas do Poder Executivo, no artigo 61, §1º. Ainda, é direito do Presidente a apresentação de lei delegada, cujo regramento encontra-se no artigo 68 e seus incisos. No artigo 84, VI, é concedido ao chefe do Poder executivo a possibilidade de “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução” (BRASIL, 1988, s/p) e no inciso seguinte, a prerrogativa de vetar projeto de lei, total ou parcialmente. O artigo 59, V, autoriza o Presidente a elaborar medidas provisórias, que são regradas pelo artigo 62.

A medida provisória, embora não seja lei, tem eficácia (temporária) de uma e pode se transformar em lei, caso aprovada pelo Congresso Nacional. Sua eficácia temporária suspende, por sua vez, a eficácia dos atos legislativos que não estejam em conformidade com ela (BASTOS, 1999). Sua elaboração deve decorrer de situação de relevância e urgência, sobre os assuntos que não são excetuados pelo artigo 62 da Constituição. Além de possibilitar que o Presidente efetivamente legisle, sua consequência correlata é o controle da agenda política pois, nos termos do artigo 62, §6º, passados quarenta e cinco dias de sua edição, caso não tenha sido objeto de deliberação no Congresso, este entra em regime de urgência, sobrestando-se a pauta ordinária até a sua votação (BOLONHA; RANGEL; CORRÊA, 2015).

Para o doutrinador Lenio Streck:

[...] a submissão do Congresso à reiterada utilização indiscriminada de medidas provisórias por parte do Poder Executivo deixa claro o quanto estamos distantes de promover o que Habermas denomina de combinação universal e a mediação recíproca entre a soberania do povo institucionalizada e não institucionalizada, enfim, o quanto estamos distantes da criação democrática de direitos e da garantia da preservação dos procedimentos legislativos aptos a esclarecer a autonomia dos cidadãos (2014, p. 61).

Compete, ainda, ao cargo privativo da presidência a nomeação e exoneração de Ministros de Estados, que não dependem de aprovação de nenhum dos outros Poderes (art. 84, I); exercer a direção da administração federal (art. 82, II), manter relações externas (art. 84, VII), celebrar tratados, sob o referendo do Congresso (art. 84, VIII), nomear ministros do Supremo Tribunal Federal, após a aprovação do Senado (art. 84, XV), entre outros constantes do rol do artigo 84.

A redefinição das prerrogativas legislativas dos Poderes Executivo e Legislativo alterou a distribuição dos recursos políticos e, por isso mesmo, incidiu de forma direta sobre a estrutura de incentivos dos atores políticos relevantes. De fato, a prerrogativa de propor alterações do *status quo* encontra-se virtualmente concentrada nas mãos do Executivo. (LIMONGI, 2008, p. 25).

2.2.2. O hiperpresidencialismo na Argentina

Para a análise da Argentina, utilizaremos a mesma metodologia utilizada no tópico anterior com relação ao Brasil, a fim de facilitar a comparação e análise de informação de ambos. Iniciamos, portanto, pela compreensão da reforma constitucional de 1994, para em seguida, discorrer as previsões legais relacionadas ao Poder Executivo.

Assim como Brasil e outros países na América Latina, a Argentina também possui uma tradição de Poder Executivo forte, ainda mais se comparado com a forma e conteúdo da constituição norte-americana, que foi a inspiração para as latinas. O constitucionalista Calderon (1930, p. 422) argumenta que isso se deu “[d]ebido a la tradición colonial, y a las exigencias premiosas de una larga época de revueltas y guerras civiles; a la influencia de los poderes dictatoriales [...] sobre el espíritu público” corroboraram para um Poder Legislativo “anêmico”, que acabaram por ser balanceados por um executivo forte.

A constituição vigente, quando da redemocratização da Argentina em 1983, era aquela modificada durante o último período da ditadura militar, em 1972. A reforma proposta pela cúpula militar no poder “llanamente eliminó la división de poderes y las autonomías providenciales, autorizando al presidente a nombrar gobernadores de provincia, los que a su vez ejercían los poderes ejecutivos y legislativo locales” (MARUCCI; CIRES, 2022, p. 122) além de modificar o sistema de eleição de Presidente e Vice-Presidente da nação. Fazia-se necessária a reforma constitucional a fim de adequar-se à redemocratização do país.

Até a restauração da ordem democrática – 10.12.1983 – a Separação de Poderes continuaria simplesmente perdida no ostracismo sem a mínima

chance de resistência, pois quando a manifestou foi violentamente vitimada com Parlamentos e Suprema Corte fechadas, com partidos encerrados e juízos exonerados e, noutros casos, com o ingresso dos opositores na funesta lista de desaparecidos. (DITÃO, 2019, p. 118)

Com a eleição do primeiro Presidente civil pós-ditadura, o Presidente Raul Alfonsín, “abrió la puertas del diálogo y el consenso para modificar el ya viejo texto constitucional de 1853-60” (MARUCCI; CIRES, 2022, p. 141). A reforma constitucional não era apenas uma preocupação restrita entre juristas e políticos, mas perpassava à sociedade, traumatizada pelos anos de chumbo. Vanossi supõe o que desejavam os cidadãos com a redemocratização:

Y en esta particular circunstancia de la evolución histórica argentina: ¿cuál es la idea de la Constitución que las generaciones actuales -de una u otra manera- ven como motivación? Yo creo que la idea que está rondando, consciente o subconscientemente, es la necesidad de poder armonizar dos grandes términos, dos grandes valores que la sociedad argentina había desquiciado hasta ahora: la **democracia** como metodología, como camino, como procedimiento; y la **eficacia** como gestión, como nivel de una eficiencia, de lo que se espera frente al nivel de las expectativas y de las demandas, en las respuestas que el Estado y sus demás organizaciones deben brindar. (VANOSSI, 1987, p. 122 – destaques originais)

Pelas razões apresentadas, a organização estatal com foco na separação dos poderes estaria entre os temas da reforma. Assim, foi criado por meio do decreto nº 2446/85 o Consejo para la Consolidación de la Democracia, sob a coordenação do jurista Carlos Nino (EL PAÍS, 1985). O conselho emitiu diversos informes entre os anos de 1986/1987 sobre aspectos que padeciam de reforma constitucional, no qual o foco era a atenuação dos poderes presidenciais.

Em texto formulado como o *segundo dictame* acerca da reforma constitucional, o primeiro capítulo inicia com o clamor pela reforma do sistema presidencialista, esclarecendo que o núcleo das propostas do órgão concerne na proposta de um sistema presidencialista misto. Dentre os argumentos utilizados, o fato de as democracias pluralistas e estáveis contarem com modelo de governo parlamentarista ou misto era o mais enfático.

Ainda, argumentavam os conselheiros que a personalização do poder em uma única figura acarreta riscos de levantes autoritários, além de ocasionar rupturas quando da sucessão do Presidente. Ademais, destacavam que o governo puramente presidencialista era deficiente para equalizar tensões, o que possibilitava certa vulnerabilidade, pois a saída para diminuição das tensões ocasionaria, em última *ratio*, a renúncia do Presidente (CONSEJO, 1987).

Por esta razão, em seus diversos informes, o Conselho advogou pela implantação de um sistema semiparlamentarista ou semipresidencialista, no qual o Presidente seria eleito pelo voto popular, sendo o chefe de Estado, com a complementação da figura do Primeiro Ministro

como o chefe de governo, a ser apontado pelos integrantes do Congresso nacional, com a moderação dos poderes do executivo. O esquema por eles apresentados “importa para el Presidente la atribución de poderes privativos, taxativamente enumerados y otros para los cuales requiere el refrendo del Primer Ministro” (CONSEJO, 1987, p. 28). Poderes historicamente atribuídos ao Presidente, como iniciativa legislativa e controle orçamentário passariam a ser atribuição do primeiro ministro (CONSEJO, 1987).

A derrota eleitoral do Presidente Alfonsín no Congresso Nacional em 1987, somada a crise econômica vivida na oportunidade fez com que a proposta de reforma constitucional fosse, momentaneamente, abortada. O projeto de reforma à constituição foi retomado pelo Presidente sucessor, Carlos Menem, o qual possuía interesses e aspirações políticas de continuidade da reforma. Contudo, no início de seu mandato, em 1988, havia manifestado a necessidade de relativização da reforma constitucional, sendo contrário à ideia de implementação de um primeiro ministro (MARUCCI; CAIRES, 2022). Nos anos seguintes, 1992/1993, necessitando o Presidente de reforma constitucional para dar vida a algumas práticas neoliberais sugeridas pelo Consenso de Washington, além de possibilitar a sua própria reeleição, retomou o projeto de reforma constitucional.

Desde 1991, Menem comenzó a plantear la cuestión de su reelección, lanzando la consigna “Menem 95”. Se apoyó en el precedente de un proyecto de Alfonsín para modernizar el texto constitucional. Menem trabajó con notable empeño en su reelección, superó todo tipo de dificultades, políticas y personales. (ROMERO, 2022, p. 320)

Interessado principalmente na possibilidade de sua reeleição, o projeto de reforma foi retomado em 1992, com apresentação de projeto de reforma em julho de 1993 produzido por senadores do mesmo partido político do Presidente. Neste documento, muitas das sugestões de alteração do Conselho formado por Alfonsín foram mantidas, mas a proposta para um Poder Executivo atenuado foi afastada. No documento, foi sugerido a redução do mandato presidencial para 4 anos (era de seis anos), com possibilidade de reeleição. Como o Presidente não conseguia a maioria necessária para aprovação da necessidade de reforma, chegou a convocar um referendo (EL PAÍS, 1993)⁵¹ não vinculativo, que acabou não ocorrendo (MARUCCI, CAIRES, 2022).

⁵¹ Sobre a convocação de referendo, a reportagem do El País de 22.10.1993: **El Gobierno argentino convoca un referéndum sobre la reelección presidencial**. Disponível em: https://elpais.com/diario/1993/10/23/internacional/751330819_850215.html

O plebiscito não ocorreu em razão do Pacto de Olivos, firmado em 14 de novembro de 1993. Com a intermediação do ex-Presidente Alfonsín, que fazia parte da bancada de oposição, o Presidente Menem conseguiu a maioria necessária para aprovação do projeto convocatório para reforma constitucional. Foi pactuado que a constituinte deveria seguir o “Núcleo de Coincidências Básicas”, aprovando o bloco de emendas acordadas pelo Pacto de Olivos, sendo que outras mudanças eram de debates livres (SAGUÉS, 2007). Neste núcleo, restou-se acordado que não se modificaria a primeira parte da constituição já existente, ou seja, manter-se-ia o sistema presidencialista. A votação se encerrou em 22 de agosto de 1994, quando entrou em vigor o novo texto constitucional.

Após a exposição do histórico constitucional, passamos a analisar as atribuições do Poder Executivo confirmado pela reforma constitucional de 1994. Iniciamos com o fato de que foi mantido o presidencialismo puro no país, abandonando-se as proposições iniciais do Conselho instaurado por Alfonsín, que como vimos, defendia uma proposta semipresidencialista/semiparlamentarista. Tal deliberação foi fruto do Pacto de Olivos.

Nesse entendimento, o Poder Executivo de la Nación é desempenhado pelo Presidente (art. 87). O Presidente, nos termos do artigo 99, inciso 1 é constituído como chefe supremo da nação, chefe de governo e responsável político da administração. Também recebe da lei a atribuição de chefe das forças armadas da nação (art. 99, 12).

O artigo 90 da constituição argentina (1994) estabeleceu que o mandato do Presidente da república e seu vice é de quatro anos, possibilitando sua reeleição para um turno consecutivo. O dispositivo não limita o número de reeleições que possa ter um candidato, desde que seja respeitado um mandato de vacância. Esta previsão beneficiou o então Presidente argentino, Carlos Menem, que pode se reeleger com a reforma da constituição⁵². O artigo 94 da Carta estabelece que a escolha do chefe do executivo e seu vice se dá por meio de votação direta, com dois turnos eleitorais.

Dos direitos legislativos que ao chefe do executivo foi concedido, temos a (i) possibilidade de apresentação de projetos de lei a qualquer das câmaras do Congresso (artigo 77); (ii) o direito ao veto de um projeto de lei (artigo 78) o qual deverá passar por reformas junto às câmaras, não podendo ser objeto de deliberação durante um ano; (iii) os decretos presidenciais, denominados “instrucciones y reglamentos”, de caráter regulamentário (artigo

⁵² O presidente Carlos Menem chegou a articular novo plebiscito que permitisse seu terceiro mandato, em atitude contrária a determinação da constituição. É a reportagem da Folha de São Paulo de 09.09.1998: **Presidente argentino apela a plebiscito para tentar reeleição**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft09079805.htm>.

99, 2) e (iv) os decretos de necessidade e urgência⁵³, concedendo ao Presidente o poder de legislar sobre matéria que seria de atribuição do Congresso, possuindo caráter de lei, com exceção de temas de matéria penal, tributária, eleitoral e regime dos partidos políticos (artigo 99, 3).

Quanto aos decretos de necessidade e urgência, que são os poderes de legislar efetivamente do Poder Executivo, a inflação de seu uso tem gerado o que Sagués (2007, p. 386) denomina como “decreto de conveniência”, pois embora o critério formal para expedição da lei seja a necessidade ou urgência, a realidade mostra que muito se faz por motivos meramente de utilidade ou conveniência. Sua regulamentação apenas ocorreu em 2006, por meio da lei 26.122 (ARGENTINA, 2006), o qual também regulamentou os delegação legislativa e a promulgação parcial de leis.

Anteriormente à reforma constitucional, esse tipo de decreto não era regulamentado e sua constitucionalidade era questionada. Contudo, isso não impedia a sua existência no mundo fático:

Luego de electo, en 1989, y mientras se ganaba la confianza del establishment, Menem procedió ampliar los márgenes de poder del Ejecutivo, estirando los límites de lo legal y hasta subvirtiendo algunas de sus instituciones. Las leyes de emergencia y de reforma le dieron importantes atribuciones, que manejó discrecionalmente. (ROMERO, 2022, p. 314)

O mencionado artigo 99 (ARGENTINA, 1994) atribui outros poderes ao chefe do executivo, como a nomeação de magistrados à Corte Suprema, com aprovação do Senado (inciso 4); o poder de indulto (inciso 5); nomeação de embaixadores e ministro das relações exteriores, todos com a concordância do Senado (inciso 7) e a nomeação e dispensa do chefe de gabinete dos ministros, os demais ministros de despacho e seus secretariados, sem o controle de nenhum outro poder (inciso 7), entre outras atribuições.

A instauração do gabinete de ministros e seu chefe é uma forma amena de atenuação do Poder Executivo das mãos do Presidente da Nação, posto que àquele é atribuída algumas funções, elencadas nos artigos 100 a 107 da Constituição. No entanto, a ele cabe o exercício da administração geral do país, mas não a titularidade, que permanece do Presidente (SAGUÉS, 2007). Essa figura é nomeada por ato discricionário do Presidente, não precisando ter vinculação com o Congresso. Das inúmeras atribuições destaca-se o seu dever de arrecadação das rendas da nação e cumprimento da lei de orçamento nacional (artigo 100, inc. 6).

⁵³ Equivalente no Brasil a medidas provisórias.

Sobre o Poder Executivo argentino manifestado por meio do presidencialismo, conclui-se que:

La democracia argentina, como hemos observado, de Alfonsín a Cristina Kirchner, puede ser definida como un sistema “de un solo motor”. Presidencialismo puro, atenuado tímidamente por la reforma constitucional de 1994, con rasgos de hiperpresidencialismo durante el gobierno de Carlos Menem y evidenciando sus deficiencias clásicas durante el período interrumpido de Fernando de la Rúa (legitimidad dual, rigidez del mandato, sobrecarga de tensiones sobre el presidente, lógica del ganador único o “suma cero”, parálisis y crisis de gobernabilidad). (BOSOER, 2009, p. 60)

2.2.3. Inferências do hiperpresidencialismo de Brasil e Argentina

Os poderes constitucionais do chefe do Poder Executivo analisados, no caso de ambos países na figura do Presidente, corroboram com a tese lançada de hiperpresidencialismo. No entanto, para que se permita melhor análise das informações prestadas, faz-se necessário a comparação de tais atribuições a outro governo presidencialista, permitindo verificar possíveis diferenças. Utilizaremos como comparação, assim, os poderes atribuídos ao Presidente dos Estados Unidos, uma vez que o modelo presidencialista adotado na América Latina foi inspirado no modelo norte-americano.

Retomando a clássica obra de Tocqueville (2019, p.148), que ao discorrer sobre o Poder Executivo nos Estados Unidos destacou que: “[p]ara eles [os americanos], o papel do Poder Executivo é, portanto, tão restrito pelas circunstâncias quanto pelas leis. O Presidente pode mudar frequentemente de ponto de vista sem que o Estado sofra ou pereça.” A restrição de poder nas mãos de uma figura é vista pelo autor como qualidade de estabilidade democrática. Como pouco se alterou da constituição norte-americana ao longo dos anos, podemos tomar a fala do escritor como relativamente aplicável nos dias atuais.

Primeiro ponto analisado para cada país referiu-se à possibilidade de reeleição presidencial. Tanto Brasil quanto Argentina permitem a reeleição do Presidente para um turno consecutivo. No entanto, em ambos países não existe proibição de reeleição após o intervalo de um período. Ou seja, contanto que as reeleições não sejam consecutivas, não há limites. Diferentemente ocorre nos Estados Unidos onde, por meio da emenda XXII, seção 1 (ESTADOS UNIDOS, 1787), fica vedado que uma pessoa seja eleita por mais de duas vezes.⁵⁴

⁵⁴ A limitação de reeleição presidencial nos Estados Unidos não estava prevista no texto original, mas sim, foi decorrência de uma emenda. No entanto, esclarece Banhos (2019), que o primeiro presidente norte-americano,

Ressalta-se que as previsões de reeleição no Brasil e Argentina foram frutos de pressões políticas dos Presidentes que estavam cumprindo seus mandatos durante o pedido de alteração constitucional – vide FHC e a emenda constitucional que permitiu sua reeleição e Menem que retomou o projeto de reforma a constituição para, principalmente, este fim. A alternância de poder é o princípio basilar para o desenvolvimento de uma democracia, é a necessidade de renovação do “espírito da inovação” (TOCQUEVILLE, 2019, p. 148). A perpetuação do poder nas mãos de uma figura única é grande indício de um governo autocrático, que não possibilita ouvir diferentes vozes. Destarte, a possibilidade de reeleição indiscriminada (com intervalo de um mandato) deve ser entendida como a relativização desse princípio democrático.

Ademais, é imperioso atentar-nos sobre a ressalva feita por Tocqueville (2019, p. 155) acerca da reeleição quando diz que se “o próprio chefe do Estado entra na disputa, ele toma para seu uso pessoal a força de governo. No primeiro caso, é um homem com seus próprios meios; no segundo, é o próprio Estado”. A utilização da máquina governamental favorece o candidato que já se encontra no gabinete, desequilibrando a disputa eleitoral.

O segundo ponto abordado foi acerca da expansão dos direitos de legislar do Presidente. Aos Presidentes do Brasil e da Argentina foi concedido o direito constitucional para legislar, efetivamente, sob a prerrogativa da urgência e necessidade, com posterior ratificação do Congresso. Desta forma, o dever do Poder Legislativo é efetivamente usurpado, pois a classificação de urgência pode ser relativizada, de acordo com a conveniência. O relatório PNUD/OEA (2010) assevera que não somente o poder de legislar é utilizado demasiadamente pelos Presidentes latino-americanos, mas as leis mais importantes tendem a ser promovidas pelo Poder Executivo. No Brasil, as pesquisas demonstram que as políticas públicas da União possuem influência desde que parta da agenda do Presidente, sendo tal fato diretamente afetado pelo federalismo e as atribuições exclusivas da União, tendo a esfera federal muito poder de iniciativa (ARRETCHE, 2020).

Apresenta-se, abaixo, os dados dos últimos dez anos com os números de medidas provisórias/decretos de urgência que foram editados por ambos os países. O lapso temporal foi escolhido para demonstrar que o uso de tal faculdade é indiferente a quem está exercendo o poder ou a qual partido representa: o uso é relativamente semelhante em diferentes governos. Neste quadro, não se apresenta os dados comparativos com os Estados Unidos, uma vez que tal modalidade não é prevista na constituição norte-americana.

George Washington, ao não disputar eleição para terceiro mandato, ainda que por razões pessoais, permitiu a interpretação por constitucionalistas de um início de uma tradição a ser aplicada, o que veio a ser positivada.

QUADRO 7: NÚMERO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS POR ANO/ PAÍS – 2012-2021

País	Número de Medidas Provisórias por ano em cada país									
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Argentina*	11	12	10	15	12	17	13	28	76	41
Brasil**	45	35	29	43	56	51	53	48	108	70

O equivalente as Medidas Provisórias brasileiras na Argentina são os *Decretos de Necesidad y Urgencia*

* Fonte: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Argentina: <http://www.saj.gov.ar/buscador/dnu>

** Fonte: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias>

Elaborado pela autora, em 2022.

Outra forma utilizada pelos Presidentes para legislar é por meio dos seus decretos presidenciais. Aqui, diferentemente da medida provisória/decreto de urgência, o ato legislativo está hierarquicamente abaixo das leis e tal instituto serve, na teoria, para questões administrativas dos governos. Afirma-se que o uso dos decretos é, na teoria, para fins administrativos, pois muitas vezes essa modalidade é utilizada como maneira de colocar em prática projetos políticos. São atos unilaterais dos Presidentes, que tendem a ser menos fiscalizados pelo Congresso em razão de a matéria ser de menor importância. (INÁCIO, 2019).

O quadro a seguir apresenta o número de decretos presidenciais de Brasil e Argentina, comparados com os Estados Unidos, que possuem medida correspondente em sua legislação (denominado de *executive order*). Mais uma vez é apresentado dados de intervalo de dez anos, o que possibilita vislumbrar que, independentemente da corrente ideológica do Presidente, a ferramenta é demasiadamente utilizada. O número de decretos editados pelos Presidentes latino-americanos é discrepante em comparação ao do Presidente norte-americano. Embora a ideologia não apresente mudanças drásticas no número de decretos editados, estudos apontam que na América Latina, quanto maior é a base aliada do Presidente no Congresso, maior é o número de decretos editados (INÁCIO, 2019).

QUADRO 8: NÚMERO DE DECRETO POR ANO/ PAÍS – 2012-2021

País	Número de decretos presidenciais por ano em cada país									
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Argentina*	205	148	195	235	302	312	257	285	297	349
Brasil**	220	297	207	245	318	310	399	537	398	332
Estados Unidos***	39	20	31	29	42	62****	37	45	69	91*****

O equivalente aos decretos presidenciais nos Estados Unidos é chamado de *executive orders*

* Fonte: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Argentina:

<http://www.sajj.gob.ar/resultados.jsp?o=0&p=25&f=Total%7CFecha%5B50%2C1%5D%7CEstado%20de%20Vigencia/Vigente%2C%20de%20alcance%20general%7CTema%5B5%2C1%5D%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B5%2C1%5D%7CJurisdicci%F3nNacional%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%Etica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Decreto&s=fecha-rango/DESC&v=colapsada>

** Fonte: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos/2021-decretos>

*** Fonte: <https://www.federalregister.gov/presidential-documents/executive-orders>

****7+55: 7 do presidente Obama e 55 do presidente Trump

*****14+77: 14 do presidente Trump e 77 do presidente Biden

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Na prática, o que se observa é que a possibilidade de edição de leis e decretos, somados à prerrogativa dos vetos presidenciais, concedem maior autonomia ao Poder Executivo e a implantação do governo que entende por pertinente, possibilitando a negociação da agenda de políticas com o Congresso (INÁCIO; LLANOS, 2015). Foi explicitado, por exemplo, que no caso brasileiro, as medidas provisórias “trancam” a pauta do Congresso, que precisa se manifestar sobre assunto apontado pelo Presidente.

O terceiro e último aspecto da comparação envolve a nomeação dos Ministros de Estado nos três países. Os Secretários de departamento do governo americano são apontados pelo Presidente da república, devendo ser confirmados pelo Senado, conforme inteligência do artigo 2, seção 2 da constituição (ESTADOS UNIDOS, 1787)⁵⁵. A nomeação correspondente no Brasil e Argentina carece da obrigação de aprovação da nomeação de quaisquer das casas legislativas. A nomeação dos Ministros de Estado é ato de discricionariedade do Presidente, que também detém o poder de remoção do cargo, conforme seu entendimento.

Os Ministros de Estado, alinhados às pretensões presidenciais, cumprem a função de consecução das políticas públicas, trazendo aporte técnico ao tema de seu ministério. (PALOTTI, 2017). Com a nomeação e exoneração feita apenas por meio da discricionariedade do Presidente, este mantém que o encaminhamento das políticas públicas siga, possivelmente, o seu viés pessoal. Ademais, a nomeação para os gabinetes são instrumentos utilizados pelos

⁵⁵ “[...] Nomeará, mediante o parecer e aprovação do Senado, os embaixadores e outros ministros e cônsules, juízes do Supremo Tribunal, e todos os funcionários dos Estados Unidos cujos cargos, criados por lei, não têm nomeação prevista nesta Constituição.”

Presidentes como fortalecimento de sua coalizão junto ao Congresso. No Brasil, a nomeação aos ministérios faz parte da política de coalizão do Presidente, que acaba por nomear ministros que não são, necessariamente, de sua confiança pessoal, podendo gerar descompasso entre gabinete e Presidente. O equivalente não ocorre com frequência na Argentina, posto que os Presidentes não tendem a aderir aos pactos de coalizão (INÁCIO; LLANOS, 2015).

Para melhor observação e comparação, o quadro a seguir apresenta as prerrogativas presidenciais mencionadas neste tópico com relação à Brasil, Argentina e Estados Unidos.

QUADRO 9: QUADRO COMPARATIVO DE PRERROGATIVAS CONSTITUCIONAIS DOS PRESIDENTES

QUADRO COMPARATIVO PRERROGATIVAS CONSTITUCIONAIS DOS PRESIDENTES			
	Podem ser reeleitos?	Podem legislar?	Podem escolher seus ministros de gabinete?
BRASIL	Sim, sem limites. Após um mandato consecutivo, deve-se aguardar a vacância de um período. Previsto nos artigos 82 e 14, §5º.	Sim, por meio de Medidas provisórias. Previsto nos artigos 59, V e 62.	Sim, independente da aprovação dos demais poderes. Previsto no artigo 84, I.
ARGENTINA	Sim, sem limites. Após um mandato consecutivo, deve-se aguardar a vacância de um período. Previsto no artigo 90.	Sim, por meio dos decretos de necessidade e urgência. Previsto no artigo 99, 3.	Sim, independente da aprovação dos demais poderes. Previsto no artigo 99, 7.
EUA	Sim, por uma única vez, independentemente se consecutivo ou não. Previsto pela 22ª emenda constitucional, seção 1.	não.	Sim, com o conselho e consenso do Senado. Previsto no artigo 2, seção 2.

Fonte: elaborado pela autora, 2022.

A hipertrofia do Poder Executivo é uma realidade na América Latina, reforçados pelos próprios instrumentos constitucionais. A origem do desequilíbrio de poderes na região remete ao período colonial e à justificativa dos conservadores em manter a unificação dos Estados recém independentes. Mesmo inexistindo o perigo de desarticulação do Estado e de seus territórios, a cultura do Presidente forte permaneceu nas novas constituições, sob o argumento da necessidade das respostas rápidas do Estado, que não podem aguardar a morosidade dos procedimentos do Poder Legislativo.

As democracias delegativas⁵⁶ se fundamentam em uma premissa básica: [...] quem ganha a eleição presidencial é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente, e, na medida em que as relações de poder existentes permitam, até o final de seu mandato. O presidente é a encarnação da nação, o principal fiador do interesse nacional, o qual cabe a ele definir. O que ele faz no governo não precisa guardar nenhuma semelhança com o que ele disse ou prometeu durante a campanha eleitoral – ele foi autorizado a governar como achar conveniente. (O'DONNELL, 1991, p. 30)

A prática nos comprova que o Presidente detém poderes de ditar as regras, possuindo poderes de agenda das políticas públicas e autonomia para legislar, agindo, com mais ou menos intensidade, como um “César republicano” (SAGUÉS, 2007, p. 344). A centralidade do poder do Presidente desequilibra a separação de poderes proposta pelo princípio republicano constante nas Cartas, desequilibrando também a própria democracia.

⁵⁶ Para O'Donnell (1991, p. 26), democracias delegativas são democracias recém-instaladas, que cumprem o requisito de poliarquia de Dahl, mas não são democracias representativas de fato. “As democracias delegativas não são democracias consolidadas ou institucionalizadas, mas podem ser duradouras.”

CAPÍTULO III - A REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL E ARGENTINA NO ÂMBITO INTERNACIONAL

Desde o início deste estudo, uma premissa é mantida: não é possível a materialização da democracia sem a proteção dos direitos humanos, assim como não é possível que se promova os direitos humanos fora do ambiente democrático. O entendimento moderno é de que os dois institutos estão interligados num estado de interdependência. Assim, a interpretação sobre democracia deve ultrapassar a compreensão de meros formalismos, deve ir além das regras do jogo. No mesmo movimento, as relações dos Estados, sejam em suas manifestações internas ou com outros Estados, deve extrapolar a preocupação com a relação formal dos Estados e sua organização governamental. Com a universalização dos direitos humanos, os Estados passam a olhar para o povo, seus cidadãos, absorvendo e formalizando conteúdos axiológicos, de padrões mínimos a serem respeitados pelos seus e com os seus cidadãos.

Prova disso é que a “era dos direitos” de Bobbio (2004) coincide temporalmente com a “terceira onda democrática” de Huntington (1994) e neste contexto global estão inseridos Brasil e Argentina. Ambas se empenham por sua (re)democratização em momentos próximos 1983/1984, assim como assumem compromisso internos e internacionais de manutenção da democracia e dos direitos humanos. Sem ignorar as peculiaridades de cada país, é importante que se ressalte que Brasil e Argentina não apresentam comportamentos isolados. “a [terceira] onda democrática moveu sobre o sul da Europa, varreu sobre a América Latina, moveu até a Ásia e dizimou a ditadura no bloco soviético” (HUNTINGTON, 1994, p. 25) Foram, portanto, influenciados por um movimento mundial, que se correlacionam e, por sua vez, ditam regras de comportamento mínimo e aceitável.

A globalização é um fato. As relações e dependências interestatais são cada vez mais recorrentes. Não é possível a um Estado viver isoladamente do restante do globo. Há necessidade de interações econômicas, que influenciam nas relações políticas e em tantas outras. Ainda que o pluralismo seja bem-vindo e deva ser respeitado, não é possível que as interações interestatais não sejam guiadas por regras mínimas. As regras aqui discutidas são mínimas, ou seja, permitem sua expansão de acordo com as particularidades e necessidade de cada Estado e sociedade.

A democracia e os direitos humanos são as regras mínimas de convivência. Eles permitem melhor condução da sociedade na esfera interestatal assim como permite interações entre Estados. A democracia foi previamente analisada por dentro do Estado nos primeiros

capítulos. Passar-se-á analisar o compromisso democrático sob a influência do Direito Internacional dos direitos humanos.

Iniciamos este capítulo retomando uma característica discutida do novo constitucionalismo latino-americano, a saber, a adoção dos direitos humanos previstos em tratados internacionais os quais Brasil e Argentina são signatários como parte de sua legislação interna, em especial em suas constituições. Isso se faz importante em razão da intrínseca relação entre democracia e direitos humanos.

Após, o capítulo discorre sobre compromissos democráticos assumidos pelos países estudados para além de suas fronteiras. Especificamente, o tópico abordará os compromissos democráticos regionais, no âmbito das Organizações dos Estados Americanos (OEA) e do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Na sequência, serão analisados os dois casos em que a cláusula democrática prevista no Protocolo de Ushuaia foi acionada, em razão da participação ativa de Brasil e Argentina.

Ao final, é realizada uma análise sobre as aplicações das cláusulas democráticas pelas organizações internacionais aqui estudadas, demonstrando que sua aplicabilidade está vinculada à análise de elementos políticos, uma vez que as condições são observadas pelos órgãos políticos das organizações. Nem mesmo a OEA que tem como objetivo fundacional a defesa dos direitos humanos aplica a Carta Democrática em virtude de infrações de direitos humanos. A proteção da democracia pelos organismos internacionais, na prática, se materializa de maneira limitada pela própria concepção estatal do direito internacional.

3.1. DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO POPULAR E DIREITOS HUMANOS⁵⁷: A ABERTURA AOS TRATADOS INTERNACIONAIS NAS CONSTITUIÇÕES

Como forma de superação aos crimes à humanidade cometidos durante a Segunda Guerra Mundial, assim também como maneira de assegurar que a história de terror não se repita,

⁵⁷ Diversos termos são utilizados quando se referem à matéria de direitos humanos: direitos humanos, direitos fundamentais e direitos do homem, por exemplo, que são os mais usuais. Tendo em vista que o objeto tratado neste estudo não se situa na interpretação da aplicação dos direitos humanos (*e.g* como aplicar direito internacional no âmbito interno), além de ponderar sobre a influência dos direitos humanos internacionais sobre o direito interno e vice versa, utiliza-se nesta pesquisa, indistintamente, o termo “direitos humanos”, como assim fez o prof. André de Carvalho Ramos: “[...] utilizarei, de modo indistinto, os termos direitos humanos e direitos fundamentais, reforçando, assim, que os direitos são *de todos* e que não há distinção de origem (norma internacional ou interna)” (2016, p. 47).

a ordem internacional passa a ditar os padrões mínimos aceitáveis de conduta dos Estados. É neste contexto de protagonismo dos direitos humanos que a redemocratização argentina e brasileira está inserida. Conforme mencionado reiteradas vezes nesta pesquisa, falar sobre democracia é, necessariamente, falar de direitos humanos. Além de a democracia ser considerada por alguns autores como propriamente um direito humano, ela é o regime que se demonstrou mais eficaz para a propagação e efetividade dos direitos humanos em geral. Por esta razão, para melhor compreensão da inserção dos direitos humanos de caráter universal nos textos das cartas brasileira (1988) e argentina (1994), necessário um breve olhar ao passado.

Direitos humanos, assim como a concepção moderna da democracia, é uma construção histórica. Códigos morais de conduta e convívio nos remete à antiguidade, como por exemplo aos mandamentos de Moisés e a regra de “não matar”. Não obstante, o recorte temporal aqui utilizado é a idade moderna e suas famosas revoluções: Revolução Americana (1776) e Revolução Francesa (1789). A Declaração de Independência americana (1776) assegura em seu início que os homens são iguais e possuem direitos inalienáveis, como o direito à vida, à liberdade e a busca da felicidade. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (DDHC) afirma em seu preâmbulo o seu compromisso com os direitos humanos, “considerando que a ignorância, o esquecimento ou o desprezo dos direitos do homem são as únicas causas das desgraças públicas e da corrupção dos Governos, resolveram expor em declaração solene os Direitos naturais, inalienáveis e sagrados do Homem”.

A ideia de direitos inalienáveis do homem surge em concepção estatal, expressas no corpo das cartas nacionais. É, portanto, inicialmente, um direito local, sendo assegurados dos mencionados direitos apenas os cidadãos inseridos sob aquela jurisdição territorial. Os direitos que se defendem na época são os da liberdade, igualdade e fraternidade, usando-nos do mote da Revolução Francesa. É a positivação da liberdade de Rousseau (1999), que resulta da submissão de cada e todos indivíduos ao contrato social. São os direitos civis e políticos da primeira geração⁵⁸, que já relacionam a sua eficácia dentro de padrões democráticos, com a previsão de separação de poderes. Assim discorre o artigo 16 da DDHC (1789, s/p): “[q]ualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição.”

A inserção desses direitos nas constituições possibilitou a sua materialização concreta, ultrapassando a ideia abstrata de direitos defendida pelos jusnaturalistas (BONAVIDES, 2004, p. 563). Esses direitos começam a ganhar novos rumos e adeptos, fazendo-se inserir em outras

⁵⁸ Para esclarecimento acerca das gerações dos direitos humanos, vide capítulo 1.

constituições ao longo dos anos, de acordo com a trajetória histórica de cada país. No século XX, ocorreu a expansão dos direitos sociais e econômicos, de segunda geração, sendo paradigmas a Constituição do México de 1917 e a constituição de Weimar da Alemanha de 1919. No Brasil, os direitos sociais surgem com a era Vargas, na constituição de 1937, assegurando direitos trabalhistas. Contudo, o mesmo Estado desconstituiu direitos democráticos dos cidadãos, como a abolição do voto direto (BONAVIDES, 2004). Na Argentina, a inserção de direitos sociais se deu por meio da reforma constitucional de 1957, durante o governo de Perón, e a inclusão do art. 14 bis, que se encontra vigente na constituição atual de 1994 (MARUCCI; CIRES, 2022).

A história ocidental nos mostrou que a proteção de direitos humanos restrita nas constituições nacionais pode ser insuficiente na proteção dos indivíduos, como acontece em levantes de governos autoritários. Essa insuficiência de proteção não se restringe apenas aos limites geográficos estatais, podendo-se ultrapassar as fronteiras, em caso de guerra entre países. O fato que culminou no olhar para a necessidade da internacionalização e universalização dos direitos humanos foi a Segunda Guerra Mundial e as atrocidades cometidas pelo nazismo e fascismo, que pelas suas condutas, desmoralizam a predominância de proteção de direitos humanos restrita aos contornos estatais (RAMOS, 2016). Assim, a internacionalização dos direitos humanos é um instrumento de manutenção da paz mundial.

Ao final da Segunda Guerra Mundial, os países pertencentes ao grupo dos Aliados (com exceções vinda da União Soviética), dedicaram-se no restabelecimento da democracia nos países pertencentes ao Eixo, buscando a consolidação da proteção aos direitos humanos de maneira universal e internacional. Busca-se meios de proteção para além dos contornos estatais, com o reconhecimento de “vinculação entre a defesa da democracia e dos direitos humanos e os interesses dos Estados em manter um relacionamento pacífico na comunidade internacional” (RAMOS, 2016, p. 62).

Ramos (2016) nos relembra que a internacionalização de padrões mínimos de direitos humanos não foi recebida com dificuldade pelos países que já previam tais direitos e cujo interesse era propagar seus ideais de organização estatal, como os Estados Unidos, e foi apoiado por países que viviam em ditaduras, como o próprio Brasil no Estado Novo, por acreditar na ausência de efeitos práticos.

O marco da internacionalização dos direitos humanos advém da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (DUDH) e a adoção do entendimento de que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos” (ONU – DUDH, 1948, art. 1º). Com isso, a mudança de paradigma da proteção nacional para a universal, com o envolvimento

de todos os povos. (BOBBIO, 2004). “É nesse cenário que se vislumbra o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea” (PIOVESAN, 2017, p. 351), que também influenciou a reanálise dos direitos humanos positivados nacionalmente.

A “história” dos direitos humanos é definida por Bobbio ao dizer que “os direitos do homem nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares, para finalmente encontrarem sua plena realização como direitos positivos universais” (p. 19, 2004). A universalidade, contudo, encontra-se na prática dos Estados, diante da ordem internacional ainda estar configurada como estatocêntrica⁵⁹. Assim, como afirmado no parágrafo anterior, os valores mínimos concebidos pela internacionalização dos direitos humanos influenciaram os Estados de duas maneiras: a uma, quando os Estados assumem compromissos internacionais por meio de assinatura de tratados, convenções, participação como membro de organizações internacionais, aceitando a participar da jurisdição internacional; e a duas, quando absorvem os direitos internacionais no bojo de seu sistema interno, “como se o Direito Internacional fosse transformado em parâmetro de validade das próprias Constituições nacionais” (PIOVESAN, 2017, p. 354), ratificando duplamente a sua aceitação da ordem internacional imposta.

Embora o estudo tenha caráter mais pragmático, ao analisar condições jurídicas e políticas que possibilitem às pessoas o seu melhor desenvolvimento, a compreensão do pragmatismo não pode se afastar da análise da moralidade e dos valores. O pragmatismo é a prática dos valores. Esses valores internacionais dos direitos humanos aceitos pela comunidade internacional, ainda que por meio dos Estados, determina que este não é mais completamente soberano, uma vez que mitigou sua soberania ao aceitar cumprir os direitos advindos do Direito Internacional. Embora essas regras mínimas sejam também (se não predominantemente) para salvaguardar as relações econômicas entre Estados, não se pode ignorar que foi instituído valores em comum em benefício aos seres humanos.

Repetindo-nos, esse olhar aos direitos humanos não traria frutos fora de um contexto democrático. A democracia é o meio necessário para possibilitar a defesa dos direitos humanos, além de ser também um direito humano. Assim discorre a Declaração e Programa de Ação de

⁵⁹ As normas internacionais de direitos humanos são promovidas, ainda que dentro das organizações internacionais, por representação dos Estados, que participam indiretamente na formulação dos direitos e diretamente quanto à sua ratificação e inserção no direito interno. ONU e OEA, apenas como exemplo, trazem em seus nomes as palavras “Nações” e “Estados”, demonstrando que o direito internacional dos direitos humanos é, em regra, estatocêntrico.

Viena de 1993, em seu compromisso de reforçar a DUDH de 1948, além de reafirmar a interdependência de direitos humanos, democracia e desenvolvimento:

8. A democracia, o desenvolvimento e o respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais são interdependentes e reforçam-se mutuamente. A democracia assenta no desejo livremente expresso dos povos em determinar os seus próprios sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais e a sua participação plena em todos os aspectos das suas vidas. Neste contexto, a promoção e a proteção dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais, a nível nacional e internacional, devem ser universais e conduzidas sem restrições adicionais. A comunidade internacional deverá apoiar o reforço e a promoção da democracia, do desenvolvimento e do respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais no mundo inteiro. (ONU, 1993, art. 8º)

Por outro lado, os direitos humanos atuam como uma trava para que a democracia não se torne a ditadura da maioria, impossibilitando a proteção dos mais variados direitos e das mais variadas minorias. “La identificación de la soberanía popular con la mayoría expresada en las urnas es insuficiente para atribuir a un régimen el carácter democrático, el cual se justifica realmente en el respeto de las minorías y la institucionalización del ejercicio del poder político [...]” (CorIDH, 2021, p. 22).

Huntington (1994) destaca que o alastramento da democracia tem implicações internacionais. Assim como os direitos humanos, a democracia também é instrumento que possibilita a paz mundial. Embora países tenham lutado em guerra contra regimes autoritários, desde o século XIX, salvo exceções pontuais, não houve guerra entre países democráticos.

A democracia é o regime político que possibilita o exercício da liberdade. E ao colocar todos os cidadãos como participantes desse regime, estabelece a igualdade. Claro que igualdade e liberdade não devem ser apenas associadas a formas de governo. No entanto, ditaduras e autocracias não possibilitam a manifestação desses valores inerentes e primordiais aos seres humanos.

A história dos direitos humanos – direitos fundamentais de três gerações sucessivas e cumulativas, a saber, direitos individuais, direitos sociais e direitos difusos – é a história mesma da liberdade moderna, da separação e limitação de poderes, da criação de mecanismos que auxiliam o homem a concretizar valores cuja identidade jaz primeiro na Sociedade e não nas esferas do poder estatal. (BONAVIDES, 2004, p. 576)

Com a internacionalização dos direitos humanos, o desafio contemporâneo passou a ser a sua constitucionalização, a fim que lhes dessem maior efetividade (ANTONIAZZI, 2013). Retomando ao que foi brevemente abordado no primeiro capítulo, Brasil e Argentina, cedendo

a pressões internas e externas, voltam-se a esses direitos humanos internacionalizados no momento de suas redemocratizações. Assim, o movimento em prol da democracia e direitos humanos, que já era pauta num cenário mundial, ganha ainda mais relevância no contexto latino-americano do final da década de 1980, uma vez que as ditaduras militares brasileira e argentina se valeram de atos criminosos de tortura, perseguição, assassinato e prisão indevida.

A ruptura democrática no Brasil e Argentina não infringiu apenas os direitos humanos relacionados à supressão de direitos civis e políticos. A ruptura democrática com as últimas ditaduras afrontou o direito à vida, à liberdade dos cidadãos. Cerca de 30 mil pessoas desaparecidas e assassinadas na Argentina (EL PAÍS, 2016) e no Brasil, o número de mortes confirmadas é de 434 e em torno de 20 mil pessoas torturadas (ESTADÃO, 2019). “Oficiais autoritários não foram processados porque mataram a democracia constitucional, mas porque mataram os indivíduos” (HUNTINGTON, 1994, p. 213).

A implantação dos direitos humanos como lei no Brasil e na Argentina não se refere tão somente ao fato de que sua adoção se faz necessária em virtude de um comportamento internacional dos Estados em prol da dispersão desses direitos. Os direitos humanos no Brasil e Argentina se fazem necessários para proteger os seus cidadãos da recorrência histórica de levantes autoritários e opressões em seus países. A adoção desses direitos se materializa tanto na assinatura de compromissos internacionais, como também na inserção de rol de direitos na redação das constituições nacionais e na previsão de *status* privilegiados nas normas internacionais no âmbito da jurisdição nacional.

Além do caráter protetivo, como mencionado anteriormente, a adoção de regimes democráticos e de regras mínimas de direitos humanos pelo Estado se fez necessária em razão de ser pré-requisito imposto por organizações internacionais economicamente vantajosas para acesso dos países a elas (THORNHILL, 2021). Como veremos no próximo tópico, duas organizações das quais Brasil e Argentina fazem parte instituíram aos seus membros cláusulas democráticas. O desenvolvimento econômico também é um direito humano.

Essas normas de conduta dos Estados exigidos pelas organizações internacionais, em médio e longo prazo, possibilitam que os Estados construam “a estabilidade e a durabilidade da relação comercial, e das relações internacionais, por meio de parcerias econômicas, fundadas na reciprocidade de direitos e obrigações [...], mas também de valores, e sobre o propósito de dotar o parceiro comercial de instrumentos aptos para consolidar patamares de desenvolvimento” (CASELLA, 2011, p. 115).

Esclarecido a universalização dos direitos humanos e, correlatamente, da democracia, antes de passarmos para análise da inserção desses direitos nas redações das constituições dos

países estudados, necessária uma última ponderação. O discurso da universalização dos direitos humanos, a “imposição” da adoção de normas internacionais patrocinadas pelos países que já adotavam, que por não coincidência também já adotavam comportamento hegemônico, soa, aparentemente, contraditório ao discurso de ruptura de colonialidade discorrido no primeiro capítulo.

Assim como a crítica à colonialidade, pondera-se por teóricos críticos que os direitos humanos também tem raízes liberais e universalistas, reproduzindo os critérios ocidentais, branco, europeu/norte-americano; que nem sempre são os critérios mais adequados para a promoção da proteção da pluralidade de culturas, tradições e nações. O sistema internacional dos direitos humanos, consagrado pelo sistema ONU, tem aproximadamente 75 anos e ainda passa por adequações. Por exemplo, até hoje está amarrada a concepção de Estados.

O sistema internacional, até pela sua limitação funcional, também foi utilizado para justificar relações de poder, guerras, escravidão, racismo, pois ele foi criado pelo poder (ONUMA, 2017). Em fundamentação à afirmação, de maneira muito simplista, Panikar (1982) discorre que os direitos humanos são fruto de um diálogo parcial entre culturas do mundo, Onuma (2017) defende a análise do direito internacional por meio de uma visão *transcivilizacional* e Santos (1997, p. 18-19) afirma que:

[...] enquanto forem concebidos como direitos humanos universais, os direitos humanos tenderão a operar como localismo globalizado – uma forma de globalização de-cima-para-baixo. Serão sempre um instrumento do “choque de civilizações” tal como o concebe Samuel Huntington (1983), ou seja, como arma do Ocidente contra o resto do mundo (*the West against the rest*) [...].

Embora o sistema internacional de direitos humanos ainda esteja em evolução, devendo direcionar mais atenção às pluralidades do mundo e buscar transcender as fronteiras dos Estados; sua importância à manutenção da paz e garantia de direitos mínimos é inquestionável. O direito internacional trouxe em pauta a preocupação com os direitos humanos. “Juntamente à democracia, o ambiente global, a economia de mercado e o Estado de direito, os direitos humanos parecem encarnar o espírito do nosso tempo” (ONUMA, 2017, p. 237). A adoção dos Estados de regras que busquem a proteção dos indivíduos confirma ser este o desejo da humanidade, principalmente quanto esta adoção tem reflexos no direito interno dos Estados.

[...] nós devemos discutir os direitos humanos do ponto de vista das vítimas e não da máquina de poder. Nesta consideração, eles se tornam empiricamente inalienáveis, porque a violência é universal, assim como as necessidades básicas dos humanos. Coloquemos de outra forma: direitos fundamentais e democracia servem como objetivos práticos por aquela razão e não porque o

Ocidente (ao despertar da Reforma e do Iluminismo) os desenvolveu. Não se trata de uma vantagem antropológica, mas de vantagem cronológica. Nós somos obrigados a passar conhecimento adquirido pela experiência, e não ministrar lições. (MÜLLER, 2013, p.48 – nossa tradução)

Nesse entendimento, o movimento constitucionalista internacional promoveu a codificação destes direitos, com sua inserção no corpo das cartas políticas maiores. Esse movimento modifica a clássica relação horizontal entre Estados, para inserir a relação Estado-povo. Para este movimento, como já informado, a soberania estatal deixa de ser absoluta “ao estabelecer que no interior do seu território os Estados-nação não são livres de tratar a seu bel-prazer os próprios cidadãos” (PETERS, 2012, p. 792), permitindo que as normas internacionais em matéria de direitos humanos condicionem os Estados a “preservar um espaço de liberdade para as pessoas singulares” (PETERS, 2012, p. 792). De tal modo, os constituintes adotaram consciente e deliberadamente os direitos já assegurados no âmbito internacional.

O movimento constitucionalista internacional não agiu sozinho na codificação destes “novos direitos”. Além da pressão internacional, havia a pressão interna dos cidadãos individuais, das sociedades civis e dos movimentos sociais no Brasil e Argentina para a implantação de direitos humanos na redação das novas constituições. A participação popular no Brasil, por exemplo, foi fundamental em fomentar a inclusão de diversos direitos, por meio das emendas populares encaminhadas à constituinte. Foram apresentadas 122 emendas populares e 83 delas cumpriram os requisitos regimentais de assinatura de mais de trinta mil eleitores e propositura por três entidades (JORNAL DA CONSTITUINTE, 2013).

Com relação ao Brasil e a sua constituição, denota-se a importância dada à temática dos direitos humanos, de início, pela organização geográfica dos assuntos tratados. O rol de direitos se apresenta anteriormente no texto do que a organização estatal, sendo diferente do comportamento das constituições anteriores. A constituição de 1988 em seu famoso artigo 5º traz positivado inúmeros direitos individuais e coletivos. Em capítulo subsequente, a constituição se preocupa com a enumeração dos direitos sociais. É “o documento mais abrangente e pormenorizado sobre os direitos humanos jamais adotado no Brasil” (PIOVESAN, 2010, p. 84). Outros direitos são previstos dentro de capítulos específicos, como o direito à saúde e à educação.

Igualmente importante a positivação de direitos, dos mais variados aspectos, é mantê-los no corpo da constituição. O constituinte inseriu como cláusula pétreia, no artigo 60, §4º⁶⁰,

⁶⁰ Art. 60§4: § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

os direitos e garantias individuais, ou seja, não podem ser supridos sequer pelo rigor requerido para emenda constitucional, pois “tem a missão de inibir a mera tentativa de abolir o seu projeto básico” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2009, p. 253). “A garantia se robustece por igual com dispositivo idêntico tocante à separação de poderes, pois sem esta não há liberdade nem direitos humanos debaixo da proteção constitucional” (BONAVIDES, 2004, p. 577), bem como a impossibilidade de supressão do direito à participação política mais basilar, que é o direito ao voto.

Em complementação aos direitos expressamente positivados na constituição brasileira, o §2º do artigo 5º faz uma ressalva que os direitos nela assegurados não excluem os estabelecidos por tratados internacionais que venham a ser adotados. Não somente é proibida a exclusão de direitos já assegurados, como a constituição permite o acréscimo de direitos, previstos no direito internacional. “É alentador que as conquistas do Direito Internacional em favor da proteção do ser humano venham a projetar-se no Direito Constitucional, enriquecendo-o, e demonstrando que a busca de proteção cada vez mais eficaz da pessoa humana [...]” (CANÇADO TRINDADE, 1991, p. 631).

Ademais, Piovesan (2010) nos relembra dos princípios previstos no art. 4º da constituição, que regem as relações internacionais do país. No mencionado artigo, estão previstos, e não restritos, a prevalência dos direitos humanos (inciso II), defesa da paz (inciso VI), cooperação entre os povos (inciso IX). Como disse a jurista, é a “reinserção do país na arena internacional” (PIOVESAN, 2010, p. 92).

Com relação aos tratados e convenções internacionais de direitos humanos assumidos internacionalmente pelo Brasil, o ordenamento interno possibilita que estes possam adquirir *status* constitucional, nos termos do §3º do art. 5º da Constituição Federal, desde que aprovados com o mesmo rigor imposto a emenda constitucional, que por sua vez, foi instituído pela emenda constitucional 45/2004. Os tratados e convenções que foram aprovados antes da emenda constitucional podem vir a adquirir *status* constitucional, caso se submetam a novo processo legislativo, nos termos determinados pela EC 45/2004 (MENDES; COELHO; BRANCO, 2009).

As normas de direitos humanos não aprovadas nos termos do artigo descrito possuem *status* supralegal, ou seja, abaixo da Constituição, porém acima da legislação infraconstitucional. Este foi o entendimento dado no julgado do Recurso Extraordinário nº

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais

466.343-SP (2009), que julgou acerca (im)possibilidade da prisão civil do depositário infiel à luz da Convenção Americana de Direitos Humanos.

A positivação dos direitos na esfera interna também “produz uma consciência nacional de que tais direitos são invioláveis” (BONAVIDES, 2004, p. 578), além de, ao mudar a pauta de prevalência, contribui para que o Estado ratifique mais tratados e convenções (PIOVESAN, 2010), cujo direitos não serão excluídos pelos previstos constitucionalmente (BRASIL, 1988, art. 5º, §2º).

Nos termos abordados no capítulo anterior, alguns temas de relevância de direitos humanos possuem na constituição brasileira a prerrogativa de participação popular, por meio de conselhos a serem criados. Esta previsão diverge da previsão constitucional de outros países, como a Argentina aqui estudada. Políticas relacionadas ao sistema de saúde universal (SUS), assistência social, criança e adolescente e política urbana apresentam importante engajamento da sociedade civil e movimentos sociais, que possibilitam a ampliação e efetividade destes direitos e, conseqüentemente, da própria democracia (ALBUQUERQUE, 2006).

A Argentina, como tratado nos capítulos anteriores, não promulgou nova constituição, mas passou por um processo de reforma constitucional em 1994, durante o governo do presidente Menem. Como também abordado, a reforma constitucional foi acordada por meio do Pacto de Olivos que, dentre suas determinações, encontrava-se expressamente quanto à não alteração da primeira parte da constituição. Assim, os direitos e garantias que já eram previstos da Carta de 1853/1860 foram mantidos. Nesta primeira parte, encontram-se direitos voltados à concepção liberal do estado, como direito à cidadania, de propriedade, de liberdade de expressão (art. 14)⁶¹, assim como os direitos sociais que foram incluídos na época do primeiro governo de Perón (art. 14 bis)⁶².

⁶¹ **Art. 14.-** Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender. (ARGENTINA, 1994)

⁶² **Art. 14 bis.-** El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.

Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo. El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda

Diante da impossibilidade de modificação da primeira parte da constituição, a solução adotada pela convenção reformadora foi a introdução de novo capítulo à primeira parte, que foi denominado de “nuevos derechos y garantías”. “Los nuevos derechos y garantías incorporados implicaron algo más que el reconocimiento de formas diversas e igualdad y multiplicidad social, o una mayor protección de facultades personales o colectivas” (MARUCCI; CIRES, 2022, p. 182).

Os novos direitos estão dispostos nos artigos 36 a 43 da constituição argentina e apresentam o mais variado rol de direitos, sendo que “algunos de los cuales que ya habían logrado consagración a nivel legal, y otros por el contrario, por primera vez se incorporan al orden jurídico positivo nacional” (HARO, 2003, p. 70). Os artigos 38-41 discorrem sobre direitos políticos, com inclusão de participação popular, o que foi tratado no capítulo dois deste estudo, acentuando, deste modo, “el tránsito desde un modelo individualista y representativo a un modelo democrático que también contempla la participación como valor.” (DALLA VIA, 2011, p. 89). Os artigos 41-42 discorrem sobre direitos de terceira geração, sendo que o primeiro assegura aos cidadãos o direito de usufruir de um meio ambiente saudável e o segundo, direitos dos consumidores. O último artigo desta seção traz o direito ao acesso à justiça.

No capítulo quarto da constituição argentina, referente às atribuições do Congresso Nacional, outros direitos encontram-se assegurados no art. 75 e seus incisos. O reconhecimento e garantias aos povos originários estão previstos no inciso 17. O inciso 19 discorre acerca de direitos humanos, que também estão relacionados ao desenvolvimento democrático, que são os direitos relacionados ao desenvolvimento humano, progresso econômico e justiça social.

A Argentina confirma seu compromisso com os direitos humanos na reforma constitucional de 1994 aqui já discutida, quanto à inovação trazida no inciso 22. O mencionado inciso enuncia sobre os tratados internacionais firmados pelo Estado argentino, que recebem *status* supralegal, assim como no Brasil. No entanto, o inciso apresenta taxativamente 11 tratados⁶³ firmados (conformando um núcleo duro) que recebem *status* constitucional. A constituição possibilita que outros tratados e convenções de direitos humanos recebam *status*

existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna. (ARGENTINA, 1994)

⁶³ São os tratados descritos no inciso 22 do artigo 75: “La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño” (ARGENTINA, 1994).

constitucional, desde que sejam aprovados pelo congresso mediante a mesma exigência de votação de uma emenda constitucional.

Sagüés (2007) afirma que o constituinte, ao trazer rol taxativo de tratados para dentro da constituição, recebendo o mesmo *status* legal, assim o fez mediante um juízo de compatibilidade com as demais previsões constitucionais, não sendo possível a discussão de eventual inconstitucionalidade.

Ainda, ao trazer para o texto constitucional os tratados e convenções internacionais de direitos humanos, o Estado argentino reforça que a constituição, quanto seu aspecto material, apresenta uma dualidade de fontes, a interna e a internacional, reconhecendo uma tendência universal de aceitação dos direitos humanos internacionais (LAVIÉ; BENEDETTI; CENICACELAYA, 2009).

[...] la relación de estos derechos con el ordenamiento jurídico positivo, principalmente constitucional e internacional, es doble: (i) de reconocimiento y (ii) de determinación. La primera de estas relaciones consiste en que el ordenamiento jurídico positivo de carácter constitucional, debe receptor y declarar solemnemente los derechos humanos con la doble finalidad de: a) garantizar -dentro de los límites propios del derecho- su respeto, tanto por los órganos del estado como por los administrados; y b) hacer patentes -con función pedagógica- los derechos que corresponden al hombre en cuanto tal, de modo que, por su conocimiento público, gobernantes y gobernados aprendan y se habitúan a su cumplimiento. (MASSINI, 2008, p. 77)

Com a inserção dos tratados e convenção internacionais no texto da constituição nacional – a declaração de *status* constitucional de tratados e convenção de direitos humanos específicos significa que seus conteúdos também fazem parte do conteúdo da constituição argentina -, a Corte Suprema de Justiça da Nação sedimentou em sua jurisprudência que, em razão da submissão do estado argentino à jurisdição internacional, os tratados e convenções absorvidos constitucionalmente devem ser interpretado à luz dos tribunais e organismos internacionais, em cumprimento da doutrina de controle de convencionalidade (MARUCCI; CIRES, 2022).

Ao final, destaca-se que os direitos inseridos por meio de tratados e convenções internacionais assumidos pela Argentina “no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución”, bem como “y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos” (ARGENTINA, 1994, art. 75, inc. 22), reforçando a dupla fonte material da constituição, para que “nuestro sistema resulte abastecido. De lo contrario, no es completo” (MARUCCI; CIRES, 2022, p. 225).

Pelo exposto, pode-se concluir que Brasil e Argentina adotaram a tendência universal de inserção dos direitos humanos internacionalizados, tanto por compromissos internacionais, quanto de sua previsão em legislação interna. Essa adoção, que faz parte do novo constitucionalismo latino-americano, em conjunto com a previsão de participação popular estudada em tópico específico, é mais um compromisso democrático assumido pelos países. O que se observa, novamente, é a vinculação dos direitos humanos como um ponto de maturação do processo de fortalecimento do Estado democrático de direito, seja como desafio ou aferição desse desenvolvimento, que no caso da América do Sul passou por momentos de instabilidade ou até questionamento e regressão a por efeito da onda conservadora da região, como abordado no primeiro capítulo.

3.2. COMPROMISSOS INTERNACIONAIS DEMOCRÁTICOS ASSUMIDOS POR ARGENTINA E BRASIL: A CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA E O PROTOCOLO DE USHUAIA

Após o breve relato sobre a nova onda democrática que impactou, aqui especialmente, as redações das constituições de Brasil e Argentina, cabe-nos demonstrar que tal influência e exigência também influenciou os compromissos internacionais assumidos por ambos países.

Verifica-se que a tendência da nova onda democrática não se quedou apenas no âmbito interno das legislações e políticas nacionais. As organizações internacionais, na intenção de manutenção de paz, bem como de garantia das relações comerciais e políticas que ocorrem entre os países, proclamaram a necessidade do compromisso democrático, com “regras do jogo” (BOBBIO, 2020)⁶⁴ claras.

A proteção da democracia e dos direitos humanos, especialmente a partir da Segunda Guerra Mundial, é retroalimentada pelo direito internacional e direito interno. Vê-se um movimento que ora o direito interno dita os padrões ao direito internacional, ora o contrário. A influência persiste de uma esfera à outra, em coordenação e complementação, na construção de uma arquitetura que possibilite aos seres humanos a maior e melhor proteção de seus direitos possíveis.

A importância das regras claras (estado de direito/*rule of law*) é justamente trazer legitimidade aos atos estatais e segurança jurídica aos cidadãos. A fim de dar a legitimidade, as

⁶⁴ Bobbio refere em sua obra que o que difere um sistema democrático de um não democrático são as regras do jogo.

regras estão dispostas na Lei Maior doméstica, e ainda, como abordado na sequência, em normas internacionais de relevância e com consequência no âmbito interno, posto que adotadas formalmente pelos países.

Ressalta-se que, ainda que com forte influência europeia/norte-americana quanto a adoção dos regimes democráticos na região, é certo que os países também demonstram interesses próprios na mesma direção. Conforme esclarecido por Camargo (2013, p. 71) em sua dissertação, “a coexistência de Regimes e Instituições com a mesma função de promover democracias, embora diferentes quanto à coesão de seus atributos, possibilita-nos reconhecer um Complexo de Regimes desde 1991 no hemisfério, abordado por nós como Regime Democrático Interamericano.”

A partir da Segunda Guerra Mundial, como mais uma forma de instrumento de fortalecimento dos direitos humanos, da democracia e dos Estados; as relações internacionais começam a se dar por meio de organismos internacionais e supranacionais, os quais fazem parte da estrutura dos Estados. Isso é resultado das complexidades que as relações tomam, dos novos temas e cenários em que o Direito Internacional se envolve, reunindo-se os conjuntos de Estados em busca de objetivos comuns em organizações, que por sua vez, são reconhecidas como sujeitos de relações jurídicas (MENEZES, W., 2010).

Os organismos internacionais também se materializam em blocos econômicos de integração regional, um movimento que ganha força a partir da década de 1960, no intuito de aproximar países interessados em obter vantagens comerciais, promovendo integração econômica e política entre os países (OLIVEIRA, 2009).

Esses blocos econômicos e suas diferentes integrações⁶⁵, como veremos adiante ser o caso do MERCOSUL, “não se reduz mais e apenas a estas vertentes econômicas de paz e prosperidade. Ao contrário, passou a incorporar dentro de si crescente vínculo entre as agendas políticas, desenvolvimento sustentável, questões de cidadania e direitos fundamentais [...]” (OLIVEIRA, 2009, p. 82). É consagrado, dentro dos blocos, compromissos com os direitos humanos e a democracia, estabelecendo-se entre os seus membros comportamentos mínimos para sua interação e integração.

As instabilidades democráticas, aqui especialmente na América Latina, propiciaram que os Estados, por meio das organizações internacionais, buscassem mecanismos a fim de possibilitar melhor estabilidade na região. Esta busca surge na mudança de mentalidade

⁶⁵ A integração econômica possui diferentes graus e intensidades, partindo de acordos com preferências tarifárias, até uma integração com criação de moeda única. São as usuais classificações desses graus: (i) zona de preferência tarifária, (ii) zona de livre comércio, (iii) união aduaneira, (iv) mercado comum e (v) união política e monetária.

ocasionada com a relevância adquirida pelos direitos humanos nas últimas décadas e da necessidade de fortalecimento da democracia, principalmente pelos países em que sofreram inúmeras interrupções autocráticas, como Brasil e Argentina. Além do componente valorativo e moral, o estabelecimento da democracia, como aqui citado inúmeras vezes, possibilita a criação das “regras do jogo” e de sanções em caso de seu descumprimento. Isso possibilita melhor estabilidade nas relações comerciais entre os Estados, e conseqüentemente, sua integração, além de evitar repercussões negativas na política mundial. Tomuschat (2013, p. 37) declara que:

[...] las entidades de cooperación económica que constituyen redes de solidaridad y buena vecindad. Aquí, una selección cuidadosa de los socios se impone, sobre todo si una organización de este nuevo tipo es dotada de poderes directos con respecto a los individuos. [...] Aquí, permitir a un outsider antidemocrático participar en la dirección de las políticas y la administración concertadas a nivel internacional daría lugar a serias objeciones. Sería una desviación del principio democrático difícilmente justificable.

A Organização das Nações Unidas, organização internacional de caráter global, promove por meio de diversos tratados, compromissos e órgãos de sua composição a promoção da democracia e dos direitos humanos. No entanto, por sua representatividade global e seguindo a tendência de outros organismos internacionais, salienta sua elaboração de documento específico sobre a temática da democracia, a saber, a Declaração Universal da Democracia aprovada pelo Conselho da União Interparlamentar em 16 de setembro de 1997, que, por razão de sua natureza, tem caráter de recomendação e orientação aos Estados.

Em sua redação, em consonância a outros documentos emitidos pela ONU como Carta das Nações Unidas e Declaração Universal dos Direitos Humanos, fala-se em “empenho [...] para promoção da democracia pluralista”, visto que a democracia é “um direito básico de cidadania, a ser exercido em condições de liberdade, igualdade, transparência e responsabilidade” (art. 1º), em que “reflitam a diversidade de experiências e particularidades culturais, mas sem desconsiderar os princípios, normas e padrões internacionalmente reconhecidos” (art. 2º), com o objetivo principal de “[...] preservar e promover a dignidade e os direitos fundamentais do indivíduo” (art. 3º) e que deve ser reconhecida como “princípio internacional” (art. 24) (ONU, 1997). Embora tal documento não se configure com uma cláusula democrática, é o reforço do entendimento da maior organização internacional para a promoção da Democracia.

No âmbito das demais organizações internacionais, observa-se o estabelecimento de previsão de cláusulas democráticas em seus regimentos. Elas são uma interface entre o direito internacional e a democracia. Para Cançado Trindade (2021, p. 30-31), seu objetivo é “criar uma obrigação de direito internacional vinculada à organização política de um Estado. O alcance dessa obrigação e, suas consequências, dependerão dos termos dos termos que são formuladas”, sendo essa modalidade “apenas um[a] dos vários pontos de intercessão que podem existir entre os sistemas políticos nacionais e o direito internacional.” Hoffmann (2016) destaca que a previsão de cláusulas democráticas em organizações internacionais vem se ampliando, além de sua abrangência de detalhamento. As cláusulas, portanto, instituem regras de ingresso e/ou de permanência de um Estado em determinada organização internacional.

As cláusulas democráticas apresentam, em regra, sanções aos Estados membros da organização que venham a infringi-la. Todavia, ao menos nas duas cláusulas que serão analisadas, as quais Brasil e Argentina se comprometeram, a intenção de sua previsão não é punir o Estado que descumpre, posto que a suspensão de participação do órgão, por exemplo, é medida última a ser aplicada, mas sim de fomento ao desenvolvimento e fortalecimento democrático.

Tanto pela cláusula prevista na Carta Democrática Interamericana (OEA) quanto no Protocolo de Ushuaia (MERCOSUL), em verificação de ruptura democrática, os Estados membros acionarão medidas diplomáticas para intermediação do problema, como consultas ao Estado infrator ou ao demais do bloco, visitas *in loco*, negociações entre os membros, adoção de medidas de solução de controvérsias e pedidos de restabelecimento de condutas mínimas. Esses procedimentos são obrigações impostas por ambas cláusulas aqui estudadas, que devem ser cumpridas a fim de trazer legitimidade ao ato. Como última medida, de caráter discricionário e político do órgão competente, é possível a aplicação de suspensão de participação da organização internacional.

A discricionariedade se faz presente na interpretação sobre o que seria considerado “ruptura democrática”. Salvo casos que não se padecem de dúvidas, *e.g.* como declarado golpe de estado com fechamento dos demais poderes, a interpretação sobre o caso concreto recai ao entendimento político do momento de análise, como ficará mais claro mais adiante, quando se apresenta as duas aplicações da cláusula pelo MERCOSUL.

Naturalmente, a aplicação da cláusula democrática é uma decisão essencialmente política. Ainda que seja inequívoca a ruptura da ordem democrática em um país, não há que se falar em automatismo na aplicação da sanção. A análise da decisão do MERCOSUL, quanto ao mérito, será sempre

um juízo de oportunidade, não de legalidade. (Cançado Trindade, 2021, p. 120)

O excerto transcrito menciona especificamente a utilização da cláusula prevista no contexto do MERCOSUL, mas o mesmo entendimento se aplica na esfera da OEA. Em adição a análise política aventada, a citação apresenta sobre o conceito de “automatismo”. Isso significa que as cláusulas democráticas do MERCOSUL e também da OEA não preveem regras objetivas, que permitiria o enquadramento automático de um Estado acerca de ruptura democrática. A verificação, embora possua alguns elementos objetivos, carece da análise subjetiva (e política) do órgão deliberativo competente.

No âmbito das organizações sul-americanas, essas têm reagido durante crises democráticas em seus Estados-membros utilizando-se da previsão do instrumento democrático, impondo sanções políticas, incluindo declarações e até mesmo a suspensão dos estados violadores da organização internacional. Até o presente momento, não foram implementadas sanções econômicas, não existindo previsões para sanções militares (HOFFMANN, 2016).

Ao afinal, antes de adentrarmos especificamente na análise pontual das cláusulas previstas no âmbito da OEA e do MERCOSUL, outro ponto merece reflexão, visto ser aplicável para ambos (e demais) casos. Todas as vezes que uma cláusula democrática é acionada, é argumentado pelo Estado infrator a violação de um princípio de Direito Internacional da “não intervenção”. O princípio da não intervenção é a ingerência de um estado em assuntos internos e externos de outro. Essa intervenção não se dá apenas por meio de força armada. Esse princípio se desenvolve em razão da intervenção das metrópoles em suas colônias, tendo sido consolidado por meio da Doutrina Monroe (MENEZES, W., 2010). É, portanto, um reconhecido princípio de direito internacional, de origem americana.

Ainda que a intervenção não seja caracterizada apenas pelo uso da força, é necessário que esteja presente o elemento “coerção”. Neste sentido, Cançado Trindade (2021) ressalta a importância da diferença entre intervenção – que prescinde coerção -, da interferência. O mesmo autor discorre sobre a necessidade de sopesar dois princípios do Direito Internacional: o da não intervenção dos Estados e da Soberania. Por meio de sua soberania, um Estado pode assumir compromissos com outros no objetivo de alcançar alguma vantagem, seja ela de cooperação econômica, política, militar. “A cláusula democrática não anula a regra geral da não intervenção. Ela apenas cria mecanismos pelos quais, em um determinado foro internacional, [...], outros Estados possam emitir juízos sobre fatos com incidência desestabilizadora [...]” (CANÇADO TRINDADE, 2021 p. 73-74).

A aplicação de acordos internacionais que costumam ser chamados de “cláusulas democráticas” ainda surpreendem os Estados, que parecem assiná-los crendo que se trata de mera retórica. O Estado afirma um acordo deste tipo no exercício de sua própria soberania, para proteger seu próprio regime político e desencorajar a ruptura da ordem constitucional. [...] **Se a integração do Cone Sul só foi possível graças à democracia, nada mais natural que ela seja condição de pertencimento ao bloco.** (VENTURA; ONUKI; MEDEIROS; 2012, p. 88) (destaque nosso).

Os próximos tópicos analisarão as cláusulas democráticas instituídas pela OEA e o MERCOSUL. Pondera-se que outros foros latino-americanos e sul-americanos também adotaram cláusulas democráticas, sendo que de alguns deles Brasil e Argentina fazem parte. Apenas para fins exemplificativos, em 2001 o compromisso democrático foi assumido pela Comunidade Andina, em 2010 pela UNASUL e em 2011 pela CELAC. A opção de análise das cláusulas previstas no âmbito da OEA e MERCOSUL é justificada pela relevância dessas organizações internacionais, em nível global e na esfera interna dos países estudados.

3.2.1. A Carta Democrática Interamericana da OEA

A importância da Organização dos Estados Americanos para a região é inequívoca. Seu exercício no âmbito regional possibilita o desenvolvimento do continente americano, pautado no compromisso com os direitos humanos, desde sua carta fundacional de 1948, assegurando que “[c]onvencidos de que a missão histórica da América é oferecer ao Homem uma terra de liberdade e um ambiente favorável ao desenvolvimento de sua personalidade e à realização de suas justas aspirações” e onde “a democracia representativa é condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região”⁶⁶ (OEA, 1948)⁶⁷.

A organização que se funda após a Segunda Guerra Mundial “representa a forma institucionalizada do panamericanismo” (SEITENFUS, 1997, p. 197). O panamericanismo, que nos remete à independência dos países latino-americanos, à Simón Bolívar e ao Congresso do Panamá de 1826. Suas sementes começam a germinar em 1889 com o estabelecimento de conferências periódicas (OEA: NOSSA HISTÓRIA), e o resultado contemporâneo culminado

⁶⁶ CÂMARA discorre que a delegação do Brasil à época sugeriu um compromisso com a democracia ainda mais incisivo. “Conforme o projeto brasileiro, somente a países com Governos democráticos deveria ser conferido o direito de adesão à Organização, sendo a democracia definida como regime, fundamentado no voo livre e na pluralidade de partidos, na garantia da iniciativa privada e no respeito aos direitos fundamentais do homem” (1998, p. 26).

⁶⁷ Para alguns autores, o compromisso com a democracia representativa no emergir da Guerra Fria faz parte do processo de hegemonia dos Estados Unidos. (REIS, 2017, p. 1583).

na criação da OEA, possibilitou o desenvolvimento de institutos de Direito Internacional dirigidos pela realidade regional (MENEZES, W., 2010).

A OEA contribui para o desenvolvimento de um direito internacional americano, com olhares para as peculiaridades da região, além de ter possibilitado, ao longo dos anos, a mudança de paradigma entre os países, em especial, os latino-americanos. Não nos esqueçamos que quando da sua constituição em 1948, o seu compromisso com os direitos humanos se via confrontado com os governos autoritários que persistiram por muitos anos na América Latina:

[..] la Convención Americana de Derechos Humanos (1978) y el sistema interamericano emerge, paradójicamente, en un entorno de marcado autoritarismo, desigualdad social y carencia de una cultura garantista de la tríada democracia, Estado de derecho y derechos humanos. La paradoja histórica arrojó que así como el desafío de la posguerra era la internacionalización de los derechos humanos como herramienta fundamental para desterrar los genocidios, el desafío contemporáneo era la constitucionalización de los derechos universales. (ANTONIAZZI, 2013, p. 188)

Mesmo com a alegada carência da tríade “democracia, Estado de Direito e direitos humanos” dos países membros, de acordo com Hoffmann (2016, p. 49), historicamente, a primeira organização regional a adotar um compromisso formal com a democracia foi a OEA, em sua Carta fundacional de 1948. De acordo com o artigo 3, alínea “d” do mencionado instrumento, “[a] solidariedade dos Estados americanos e os altos fins a que ela visa requerem a organização política dos mesmos, com base no exercício efetivo da democracia representativa” (OEA, 1948, s/p). Contudo, grande parte dos instrumentos e normas voltados a assegurar a promoção e proteção da democracia somente foram criados no âmbito da organização a partir da década de 1990, com a criação da Unidade para a Promoção da Democracia, cujo objetivo era fornecer consultoria e assistência técnica aos Estados (HOFFMANN, 2016). Na verdade, a evolução dos documentos promovidos pela organização cuja temática é a democracia nos mostra que a manifestação da organização passa de promoção da democracia para a defesa dos regimes democráticos (CÂMARA, 1998).

Seguindo uma ordem cronológica, após a Carta da OEA, em 1985 é assinado o Protocolo de Cartagena das Índias, que por sua vez modifica alguns dispositivos da mencionada Carta da OEA. O compromisso com a democracia representativa é reforçado em alguns artigos, como o inciso “b” do artigo segundo, estabelecendo e reafirmando que um dos propósitos essenciais da organização visa “[p]romover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención” (PROTOCOLO DE CARTAGENA, 1985). Este

documento foi ratificado por Brasil e Argentina, que naquele momento já estavam redemocratizados.

O primeiro documento que discorre sobre dispositivos específicos em caso de ruptura democrática foi a Resolução da Assembleia Geral 1080 de 1991. “Por primera vez, los Estados de América se ponían de acuerdo para defender sus democracias y reaccionar de manera conjunta ante situaciones de riesgo que pudieran poner en peligro su continuidad” (OEA, 2011, p. 2). Pela primeira vez também todas as delegações que participaram da sessão da Assembleia Geral eram provenientes de delegações de governos democraticamente eleitos (CÂMARA, 1998). A resolução tem como finalidade, nas palavras da organização, “dar efetiva aplicação ao princípio consignado” na Carta da solidariedade e da democracia representativa (OEA, 1991, s/p). A organização, no documento, também se reconhece como foro político para diálogo e cooperação com os países membros e declara “seu compromisso indeclinável com a defesa e promoção da democracia representativa e dos direitos humanos na região” (OEA, 1991, s/p).

A resolução prevê a convocação imediata do conselho permanente em caso de interrupção abrupta ou irregular do processo político –*e.g.* votação, - ou do exercício do poder de governo democraticamente eleito. A convocação do conselho permanente serviria para examinar a situação em concreto, além de convocar os ministros das Relações Exteriores para deliberações diplomáticas. Com o acontecimento da reunião, ao conselho cabe a elaboração de propostas de incentivo e preservação da democracia. A Resolução, que apresenta um passo adiante de declarações em favor da democracia, estabelece medidas diplomáticas de solução de controvérsias, sem previsão de sanções (CANÇADO TRINDADE, 2021).

Ao instituírem um regime de defesa da democracia de âmbito regional, os instrumentos de Santiago deixavam evidente que, na concepção da totalidade dos países-membros da OEA, a defesa da democracia era uma meta cuja realização não teria, necessariamente, o significado de violação ao princípio da não-intervenção. (CÂMARA, 1998, p. 39)

O Protocolo de Washington é o último documento adotado pela OEA antes da adoção da Carta Democrática. O protocolo alterou a redação da Carta da OEA, modificando o seu artigo nono. O mencionado artigo prevê medidas e sanções em caso de governo que tenha sido “deposto pela força”. Neste caso, a sanção prevista pela primeira vez na organização é a suspensão do país membro de todos os seus órgãos, sendo a OEA a primeira organização regional a estabelecer a suspensão da participação de um país, ainda nos anos de 1990 (CANÇADO TRINDADE, 2021).

Como transcorrido alhures, a aplicação da sanção não é automática e somente pode acontecer caso as tratativas diplomáticas tenham sido infrutíferas (alínea A). A alínea B determina quórum mínimo para o estabelecimento da sanção, que tem eficácia imediata (alínea C) e sua revogação deve ser votada pelo mesmo quórum (alínea F). Embora seja a medida de suspensão adotada, a intenção do dispositivo é evitar rupturas e fortalecer a democracia. Portanto, mesmo em caso de sanção, a organização deverá manter medidas diplomáticas para reversão da situação (alínea D), devendo o Estado suspenso observar as obrigações que detém com a organização (alínea E).

Reunidos os chefes de Estado e a da OEA na III Cúpula das Américas, em 2001, foi reforçado o compromisso democrático entre Estados e OEA, restando acordado a elaboração de uma Carta Democrática pelos Ministros das Relações Exteriores, que foi assinada no mesmo ano, em 11 de setembro de 2001 em Lima, Peru. Os representantes do governo brasileiro⁶⁸ e argentino⁶⁹ trabalharam com afinco nas discussões de elaboração do documento. “La Carta

⁶⁸ Pelo representante brasileiro, o Sr. Embaixador Valter Pecly Moreira, em ata da sessão ordinária do conselho permanente da organização, celebrada em 06 de setembro de 2001, foi dito:

[...] O envolvimento ativo do Brasil nas discussões e debates, seja na fase informal de nossas reuniões, em maio último, seja durante o Trigésimo Primeiro Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral, em San José, seja ainda durante as deliberações do Grupo de Trabalho do Conselho Permanente nas últimas duas semanas, foi motivado desde logo pelo próprio fato de que o aperfeiçoamento da democracia é tema prioritário para o Governo brasileiro nos planos interno e externo.

Em janeiro deste ano, ao dar posse ao Embaixador Celso Lafer no cargo de Ministro das Relações Exteriores, o Presidente Fernando Henrique Cardoso disse que a democracia era prioridade número um da política externa brasileira em nossa região. Há mais de uma década esta tem sido também uma preocupação permanente da nossa Organização, que merece total reconhecimento pelo extraordinário trabalho desenvolvido nesse campo.

[...] Tendo esses elementos fundamentais como pano de fundo, o Brasil pautou sua atuação no entendimento de que o necessário exercício de atualização dos instrumentos para a preservação, defesa e aperfeiçoamento da democracia, amplamente justificável em face das novas realidades que se apresentam em nosso hemisfério, teria de ser construído em respeito pleno à essência dos princípios fundamentais assegurados na Carta da OEA, entre os quais os da não-intervenção, o do Direito Internacional como norma de conduta dos Estados em suas relações e o respeito à personalidade, soberania e independência dos Estados.

[...] Uma das primeiras questões com que nos defrontamos nesse processo disse respeito à própria natureza jurídica da Carta Democrática. Registro com satisfação que coube ao Chanceler brasileiro Celso Lafer, durante a Assembléia Geral de San José, assinar um entendimento que seria depois adotado por todos nós, ao oferecer a interpretação de que a aprovação da Carta Democrática por meio de uma resolução da Assembléia Geral seria viável, já que representaria um exercício de atualização das normas positivas vigentes, em consonância com o princípio do desenvolvimento progressivo do Direito Internacional. [...] (OEA, 2003, p. 73-74).

⁶⁹ O compromisso argentino com a democracia também foi objeto do discurso do representante do Estado, o embaixador Sr. Raúl Ricardes, cujas palavras foram:

[...] Señor Presidente, la República Argentina, desde 1991, cuando se aprobaron la resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91) y el Compromiso de Santiago, ha mantenido una posición unívoca y transparente respecto de la vigencia y defensa de la democracia representativa en las Américas. Apoyamos la aprobación en Lima del proyecto de Carta Democrática Interamericana, contenido en el proyecto de resolución que en esta sesión hemos aprobado por aclamación. Apoyamos la aplicación de la cláusula democrática, cuando corresponda, contenida en la Carta Democrática y cuyos antecedentes, señor Presidente, se encuentran en diversos instrumentos aprobados en el Hemisferio y, ante todo, en la cláusula democrática de la Declaración adoptada en la Argentina en 1996 por los Presidentes del MERCOSUR y de Bolivia y Chile. Apoyamos la incorporación de la gradualidad para el tratamiento y solución de las crisis políticas en el Hemisferio. Apoyamos el contenido y la aplicación de todas las previsiones relativas a la promoción y consolidación de la democracia contenidas en la Carta Democrática.

Democrática es un manifiesto de afirmación y de reconocimiento colectivo de la democracia representativa como único régimen político de gobierno legítimo en las Américas” (OEA, 2011, p. 2).

Para Cançado Trindade (2021, p. 44) a Carta Democrática Interamericana possuía dois objetivos para sua adoção: o primeiro, prever outras hipóteses de ruptura democrática que não se assumissem de forma violenta ou abrupta e, o segundo, resolver a falta de ratificação de estados membros do Protocolo de Washington.

A Carta Democrática Interamericana (2001) discorre logo em seu artigo primeiro, o entendimento de que “[o]s povos da América têm direito à democracia e seus governos têm a obrigação de promovê-la e defendê-la”. E, não obstante, concluiu o artigo salientando que “[a] democracia é essencial para o desenvolvimento social, político e econômico dos povos das Américas”. Mais uma vez, o compromisso entre democracia, direitos humanos (seção II) e desenvolvimento social (seção III) é associado.

Também merece destaque o artigo segundo que discorre que a democracia representativa – modelo que se encontra nos países ora estudados – faz parte dos regimes constitucionais e, ainda, que um dos elementos desta democracia é justamente o respeito aos direitos humanos (cláusula terceira). Não obstante o previsto na cláusula terceira, a Carta dedica a seção II sobre a relação de Democracia e Direitos Humanos.

Também são elementos essenciais da democracia representativa, entre outros, nos termos da referida Carta, o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de Direito, a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo, o regime pluralista de partidos e organizações políticas, e a separação e independência dos poderes públicos.

A diferença entre a Carta Democrática e o Protocolo de Washington está no fato de a ruptura democrática não necessitar, no primeiro, de “uso da força”. No artigo 17, o documento discorre sobre o Estado “considerar que seu processo político institucional democrático ou legítimo exercício do poder está em risco” (OEA, 2001). Para ambas as previsões, ou o governo pode recorrer ao Secretário-Geral ou ao Conselho Permanente, ou os dois podem determinar visitas no Estado (artigo 18).

Coincidimos en la necesidad de subrayar la vinculación entre democracia y derechos humanos, así como entre democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza. Señor Presidente, a la luz de la experiencia histórica de las Américas, a veces feliz y a veces trágica, en la defensa de los derechos y libertades fundamentales, la entrada en vigor de la Carta Democrática Interamericana, a través de la aprobación 76 Carta Democrática Interamericana: Documentos e interpretaciones del proyecto de resolución circulado entre nosotros, constituirá un compromiso eficaz, quizás el más eficaz que ha tenido el sistema interamericano hasta ahora, para promover, defender y consolidar la democracia representativa en la región.[...] (OEA, 2003, p. 86-87).

O artigo 19 salienta sobre a ruptura da ordem democrática ou alteração da ordem constitucional que afete gravemente a ordem democrática. A alteração constitucional deve ser substancial e grave, afetando diretamente a ruptura democrática. A Carta não se preza para controle de constitucionalidade do país. (CANÇADO TRINDADE, 2021). Na ocorrência de ruptura da ordem democrática, será necessária avaliação e ponderações diplomáticas, sempre em busca do fortalecimento e restabelecimento da democracia e não do agravamento da crise por meio de suspensão. Contudo, a Carta Democrática estabelece a prerrogativa do uso da suspensão do país membro, que deverá ser votada em assembleia com obtenção de quórum específico (artigo 21). Da mesma forma que a ruptura aqui não depende do uso da força, a suspensão também não, sendo estes elementos que diferenciam a Carta Democrática do Protocolo de Washington.

Tanto a análise de ruptura de ordem democrática como a aplicação de sanção de suspensão fazem parte da subjetividade e discricionariedade do Conselho Permanente. Para Lafer (2013, p. 23), a análise da ruptura democrática envolve

[...] tanto a degeneração do poder democrático por falta de título para seu exercício, que é o que ocorre, como mencionei, com um golpe de Estado, mas envolve também a degeneração proveniente do abuso do seu exercício. É o que se verifica quando se configuram, por exemplo, inequívoco desrespeito aos direitos humanos, à independência e à separação dos poderes, à liberdade de expressão e de imprensa, à vigência do estado de direito.

Tal conduta demonstra o esforço da Organização no auxílio à promoção e manutenção da ordem democrática, bem como a prevenção de levantes autoritários nos países membros. Isso porque, ainda que em caso de ruptura total, há a previsão da manutenção de gestões diplomáticas no país, e não apenas a simples sanção de suspensão de participação.

Embora a Carta não tenha caráter vinculativo, sendo “una guía de comportamiento democrático” (OEA, 2003, p. 11), e tampouco se encontra em caráter constitucional na Argentina e no Brasil, é inquestionável a demonstração do compromisso dos direitos dispostos nelas, sendo certo que seu descumprimento não trará ao país tão somente sanção jurídica, porém política e econômica.

A análise e decisão de suspensão de um Estado membro é determinada pelos órgãos políticos da Organização, não tendo relação com a atuação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (REIS, 2017). Este fato não distancia o compromisso democrático e o entendimento de sua interligação dos direitos humanos, como afirmado anteriormente.

A cláusula democrática já foi acionada algumas vezes pela OEA. Para fins deste estudo, abordaremos brevemente o caso hondurenho, pela sua particularidade, o caso do Paraguai de 2012 e da Venezuela, pois estes foram objetos de análise pelo MERCOSUL, que será tratado em tópico específico.

Quanto ao caso de Honduras em 2009, é importante destacar que foi o único caso até o momento em que um país foi suspenso da OEA com fundamento na Carta democrática de 2001. A averiguação da ruptura democrática no caso hondurenho não padeceu de subjetividade do Conselho Permanente, pois o então presidente Zelaya foi deposto por uso de força, por meio de um golpe militar, sendo expulso de seu país, a noite e de pijamas (REIS, 2017), sendo abrigado na Costa Rica. Diante da situação, foi aplicado o artigo 21 da Carta em questão, sem prejuízo das gestões diplomáticas que foram promovidas (OEA, 2009). A suspensão do país na Organização fez com que sofresse isolamento da comunidade internacional. A readmissão do país nos quadros da Organização de seu após dois anos, em 2011 (G1, 2011).

O caso do Paraguai e o *impeachment* do presidente Lugo em 2012 obteve análise diversa do MERCOSUL. Na oportunidade, o Secretário-Geral, embora com algumas ressalvas, compreendeu pelo não descumprimento da ordem democrática no país, ressaltando o compromisso da Organização na promoção de gestões diplomáticas e acompanhamento do processo eleitoral. Assim se expressou o Secretário Geral, após visita ao Paraguai:

Embora respeitando plenamente essas decisões e sem entrar em uma discussão sobre a base para elas, considero que a adoção pela OEA de uma medida semelhante não contribuiria para a realização de nossos objetivos. Em contraste, a implementação desses objetivos, intensificando a presença ativa dos órgãos da OEA, ajudaria a evitar exacerbar as divisões dentro da sociedade paraguaia e do sistema político do país e a evitar causar sofrimento desnecessário entre o povo do Paraguai. Não esqueçamos, além disso, que existe actualmente uma situação de estabilidade política, social e económica que vale a pena preservar. A suspensão da participação na OEA teria sérias implicações econômicas para o país, dado o impacto direto de tal decisão sobre outras instituições do Sistema Interamericano e seu impacto indireto sobre outros aspectos do sistema internacional e o bem-estar econômico e financeiro do país. (OEA, 2012b)

Outro caso emblemático é o recente descumprimento da ordem democrática pelo Estado da Venezuela. Em mais uma atitude que demonstra ser a análise da OEA totalmente política e não jurídica, a Organização vem ao longo dos anos emitindo notas de desaprovação do governo de Nicolás Maduro, inclusive com expressa manifestação do seu não reconhecimento (OEA, 2019), o país permanece nos quadros da Organização, sendo sua suspensão ainda pendente de análise:

Por conseguinte, analisando-se a questão da inclusão da cláusula democrática no plano interamericano, pode-se dizer que a opção pela democracia enquanto sistema de governo não emergiu apenas em 2001, com a adoção da 'Carta Democrática Interamericana', sendo essa, na verdade, o ápice das discussões sobre a democracia na OEA, iniciadas ainda em 1948 com a edição da Carta de Bogotá. (SQUEFF; BERNARDI, p. 65)

Mesmo sendo a cláusula democrática da OEA utilizada por meio de deliberação política dos Estados, que nem sempre são isentos de suas perspectivas próprias, ao invés de ser acionada por meio de avaliação jurídica e imparcial, o compromisso na defesa da democracia pela Organização tem sido frutífero. De fato, a ausência de critérios mais objetivos acarreta a permanência da análise do caso concreto restrita à diplomacia, atitude muito diversa em casos de infringência de direitos humanos. No entanto, a OEA em edição comemorativa de 10 anos da Carta Democrática Interamericana apresenta que em nove casos em que a cláusula foi acionada, em sete a atuação preventiva da foi eficaz. O caso hondurenho mostrou o “alto custo diplomático, político e econômico em caso de descumprimento”. (OEA, 2011, p. 3).

A cláusula democrática não pode ser vista como possibilidade de sanção de Estados, que deverá ser aplicada na última hipótese, mas a possibilidade de a Organização poder intervir como agente diplomático para solução de controvérsias, além de ser órgão observador de cumprimento das regras democráticas. A promoção da democracia deve permanecer mais importante do que a punição pela sua ruptura.

3.2.2. O Protocolo de Ushuaia – MERCOSUL

Diferentemente da OEA, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é um bloco de integração econômica sub-regional. Ele nasceu em momento de pós-redemocratização de Brasil e Argentina, sendo resultado dos esforços de aproximação desses dois países. Barbosa (2010) assevera que em meados dos anos 1980, com Brasil e Argentina em retorno a um governo democrático, Sarney e Alfonsín assinaram um compromisso de vontade própria de integração econômica, que ficou conhecido como “Declaração de Iguazu”. Continua o autor explicando que o impacto desse acordo de cooperação bilateral fez com que os países vizinhos realizassem consultas políticas e demonstrassem interesse em integrar nesta cooperação que se mostrava economicamente interessante. Por esta razão, os ministros das Relações Exteriores de Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Chile se reuniram em 1990 para discutir a possibilidade de criação de um mercado comum do cone sul (BARBOSA, 2010). O Chile optou por não participar e em 1991, por meio do Tratado de Assunção, o MERCOSUL foi criado:

Do ponto de vista político, a ansiosa e contagiante volta da democracia e de governos civis estimulavam o clima de boa vontade, e mesmo a revisão de antigas desconfianças entre vizinhos. Vivia-se uma espécie de primavera nas relações regionais, balizada pelo alívio compartilhado com o fim do ciclo autoritário, e pela certeza de que o futuro trazia extraordinárias oportunidades de crescimento. (BARBOSA, 2010, p. 47)

Os blocos de integração econômica, não sendo fenômeno de exclusividade do MERCOSUL, passam a apresentar anseios com objetivo de regular e estabelecer padrões mínimos de comportamento entre seus membros, estimulando o seu desenvolvimento e afinando os laços com os Estados que optou a se vincular. Especificamente sobre o MERCOSUL, este assume seu compromisso democrático por meio do Protocolo de Ushuaia, assim como também seu compromisso em promover a proteção dos direitos humanos, por meio do Protocolo de Assunção de 2010.

Com esses compromissos, não é mais Brasil e Argentina que se comprometem a adotar padrões mínimos em suas relações internacionais, mas o bloco, como entidade que possui personalidade jurídica própria e que se apresenta internacionalmente como defensor de padrões mínimos. Como também já informado, a “imposição” de certas condutas entre os membros permite criar maior estabilidade entre si, o que é fundamental para que se promova o objetivo primeiro que é a cooperação econômica. Este fato ganha relevância em razão de ser todos os países membros do bloco econômico vítimas de reiterados golpes de estado e desrespeito aos direitos humanos.

O Tratado de Assunção de 1991, de constituição do MERCOSUL, não se utiliza do termo “democracia” em seu texto. Contudo, em seu preâmbulo discorre que o objetivo de sua constituição deve se pautar em desenvolvimento econômico com justiça social, na adequada inserção internacional para os países e no melhoramento da condição de vida de seus habitantes. Esses aspectos fazem parte do conceito de democracia adotado neste estudo, que tem compromisso com o desenvolvimento social. Ainda, afirmam que desde o início o objetivo do bloco não é apenas vantagens tarifárias, mas o desenvolvimento adequado de seus membros.

No âmbito da cúpula presidencial de 1991, quando ocorreu a assinatura do Tratado de Assunção, os presidentes assinaram a Declaração Presidencial de Las Lenãs declarando que **“a plena vigência das instituições democráticas é uma condição indispensável para a existência e o desenvolvimento do MERCOSUL”** (MERCOSUL, 2021). O episódio ocorrido no Paraguai em 1996 de tentativa de golpe reforçou na prática esse compromisso, além de ter provocado a elaboração do Protocolo de Ushuaia.

O presidente paraguaio Juan Carlos Wasmosy foi eleito democraticamente pela população, mas vivia sob permanente ameaça de golpe de estado, arquitetado pelo general e comandante geral do exército Lino Oviedo. O general, “que pouco ou nada fazia para disfarçar suas pretensões presidenciais” (DIAS, 2015 s/p) ameaçou bombardear o palácio presidencial após a notícia de sua demissão pelo presidente, obrigando-o a assinar uma carta de próprio punho requerendo a sua renúncia da presidência. “A literatura sobre o tema é clara no sentido de que Argentina e o Brasil, apoiados na época pelos Estados Unidos, frustraram o golpe de Oviedo. [...] naquela época, a ingerência dos vizinhos foi consensualmente percebida como benfazeja” (VENTURA; ONUKI; MEDEIROS; 2012, p.85).

De acordo com o relato de Dias (2015), que era o embaixador no Paraguai à época, a diplomacia brasileira atuou ativamente no suporte ao presidente paraguaio, com a ciência do presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso. Citando passagem de biografia do presidente, o ex-embaixador afirma que “a ação no Paraguai foi feita em nome do MERCOSUL” (DIAS, 2015).

Diante da primeira crise democrática enfrentada pelo bloco desde a sua formação, é decidido dar conteúdo jurídico à declaração presidencial de Las Lenãs, formalizando a criação do Protocolo de Ushuaia, assinado em 1998. Cançado Trindade (2021) revela que nas negociações para a criação do texto do protocolo foi sopesado que a configuração de ruptura democrática e aplicação de sanção não poderia se dar de maneira automática, mas sim, seguindo o padrão de negociações políticas e diplomáticas. Ainda, a aplicação de sanções deveria ser estabelecida com respeito ao gradualismo. Como veremos a seguir, a sanção máxima, a saber, a suspensão do membro no bloco, somente deve ocorrer (em teoria) após consultas entre países e tentativa de restabelecimento democrático por meio da diplomacia.

O Protocolo de Ushuaia foi assinado em 1998 por todos os membros do MERCOSUL e pela Bolívia e Chile. O mencionado Protocolo, menos amplo que a Carta Democrática (2001), é enfático em discorrer sobre ser a Democracia “condição essencial” a integração dos Estados em seu primeiro artigo. Isso foi possível porque

A transição sofrida pelos países da América do Sul serviu para demonstrar a importância na modificação de paradigmas nas relações entre os seus países. Conforme demonstrado, a integração mercosulina só obteve êxito, pois todos os Estados convergiam num mesmo sentimento de mudança e necessidade de defesa dos direitos humanos, principalmente a democracia, como bases para as suas relações. [...] **A mudança de postura e a defesa da democracia torna algo relevante num processo de integração** já que permite que diversos grupos sociais se comuniquem e apresentem aos seus governos diversas novas abordagens de atuação. As relações internacionais não mais consideradas

como uma ameaça à segurança e paz internas” (CABRAL, 2014, p. 1251-1252) (destaques nossos).

O texto do protocolo (MERCOSUL, 1998) fala em “ruptura democrática” (art. 3), sem condicioná-la a algum requisito, como por exemplo, o uso da força. Assim, a análise da ruptura democrática pode vir a ser subjetiva e política. O artigo quarto prevê a obrigatoriedade de promoção de consultas pertinentes entre si e o Estado afetado. Não sendo frutíferas as negociações, os Estados analisarão a sanção a ser aplicada, que deverá levar em consideração a gravidade do ato. O artigo quinto, que discorre sobre as sanções, informa que as medidas “compreenderão desde a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos” (MERCOSUL, 1998).

A aplicação da sanção será deliberada entre consenso dos Estados partes (art. 6) que terá efeito imediato. Em concordância do Estado infrator das medidas para o restabelecimento da ordem democrática e consenso dos demais Estados, a medida de sanção se cessará. (art. 7).

Sendo assim, em sendo o protocolo de Ushuaia uma norma de direito internacional no qual os membros do MERCOSUL se impuseram direitos e deveres, sua aplicação no caso concreto depende de enquadramento jurídico, que deverá justificar a ruptura analisada e as sanções a serem aplicadas (CANÇADO TRINDADE, 2021).

As normas jurídicas do Mercosul não são como as normas clássicas do Direito Internacional, ou seja, na linha da lógica de Vestfália, normas de mútua-abstenção, voltadas para conter as fricções derivadas da coexistência, no espaço mundial, dos Estados que integram o sistema internacional. São normas aprofundadas de mútua colaboração elaboradas e pactuadas pelas suas partes contratantes - Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai - que deliberaram agir em conjunto na "ideia a realizar". Este levou em conta o potencial da conectividade econômica da vizinhança, tendo como objetivo, na vigência de regimes democráticos, acelerar o desenvolvimento com justiça social e lograr competitividade para uma adequada inserção internacional de seus membros, num mundo que simultaneamente se globaliza e se regionaliza. (LAFER, p. 20, 2013)

A aplicação da cláusula no caso concreto – Paraguai e Venezuela -, serão analisadas em separado no tópico seguinte, ante a discussão gerada pela sua aplicação. Ainda com questionamentos levantados na oportunidade de sua aplicação, não pode ser desconsiderado que o MERCOSUL adota uma postura em que os cidadãos dos países integrantes não “podem ter seus direitos mínimos e irrevogáveis ameaçados, reduzidos ou mesmo suprimidos por força da vontade unilateral de determinado governo que por sua natureza é naturalmente provisório” (MENEZES, F.; CARDOSO, 2021, 207). Por meio de compromissos democráticos e em favor

da proteção dos direitos humanos, o bloco sub-regional adquire papel estratégico, de fortalecimento de paz e boa convivência entre os vizinhos, além de ser mais um veículo de compromisso com a democracia (BARBOSA, 2010). Em mesmo entendimento, foi o entendimento aplicado pelo Tribunal de Revisão do MERCOSUL, quando da análise do caso de suspensão paraguaio de 2012:

A democracia é um valor presente no PU e condição *sine qua non* para o desenvolvimento da integração entre os Estados Parte. Portanto, o compromisso democrático está acima do conjunto normativo regional, porque a legitimidade deste conjunto deriva da vigência das instituições democráticas dos Estados Parte. Sem o compromisso democrático, não haveria TA, PO nem MERCOSUR. (MERCOSUL, Laudo 01/2012, s/p).

Em 2011 um novo compromisso democrático na região foi elaborado, denominado de Protocolo de Montevideu (Ushuaia II). O compromisso foi firmado pelos quatro membros originais do MERCOSUL, bem como pela Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. O seu artigo primeiro é mais abrangente do que o do Protocolo de Ushuaia, prevendo sua aplicação em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de uma violação de ordem constitucional ou qualquer outra situação que ponha em risco o exercício da democracia. Na existência de ruptura da ordem democrática, os países deverão tomar as medidas diplomáticas cabíveis, como previsto no protocolo em vigor. A maior diferença de um protocolo para o outro encontra-se no artigo sexto do mais recente, que apresenta rol de sanções que poderão ser aplicadas ao país infrator. O documento até o momento não entrou em vigor e no entendimento de Cançado Trindade (2021) sequer entrará, em razão das sanções severas previstas.

É importante apresentar que o compromisso democrático do bloco não apenas se realiza no momento da aplicação da cláusula democrática. O bloco promove diversos encontros e estudos em prol da democracia na região, contando com um “Observatório da Democracia”, criado em 2007 e vinculado ao Parlamento do MERCOSUL, e que acompanha os processos eleitorais dos Estados-membros e coordena as atividades das missões de observação eleitoral.

Em resumo sobre a análise de ambos documentos regionais, Camargo (2013, p. 67) afirma:

No que se refere aos princípios, a OEA, notadamente, apresentou um conteúdo mais amplo e denso. Para ela, a democracia é a expressão da coletividade regional e se vincula à segurança, paz e ao desenvolvimento, sem deixar de propiciar a solidariedade entre os países e o respeito à legitimidade dos povos. Uma ideia mais recente veio acrescentar este conjunto, entendendo que a democracia representativa se reforça com a participação. [...] na OEA,

entende-se mecanismos participativos para robustecer a forma representativa [...]

Seja por meio da Carta da OEA, seja por meio do Protocolo de Ushuaia em nível sub-regional, não restam dúvidas que Brasil e Argentina se comprometeram internacionalmente em respeitar os padrões basilares de um estado democrático, respeitador das liberdades fundamentais e dos direitos humanos. A seguir, serão analisados os dois casos em que o Protocolo de Ushuaia foi acionado.

3.2.3. Casos de aplicação do Protocolo de Ushuaia

A cláusula democrática prevista no protocolo de Ushuaia foi acionada duas vezes pelos membros do bloco: a primeira vez foi utilizada em face do Estado parte Paraguai em 2012, em uma decisão questionável, do ponto de vista jurídico; e pela segunda vez em face do recém membro admitido, o Estado da Venezuela, no ano de 2017.

Com relação ao primeiro caso de aplicação do protocolo de Ushuaia, informa-se que este se deu em razão ao *impeachment* sofrido pelo presidente paraguaio Fernando Lugo em 22 de junho de 2012 (G1, 2012). Isso porque, aos olhos dos demais membros do MERCOSUL, o processo de impeachment foi “relâmpago”. Expliquemos: a instauração do processo pela Câmara dos Deputados ocorreu em 21 de junho de 2012, com votação no prazo de 24 horas, concedido prazo exíguo para a defesa do presidente em exercício.

Em razão da não concessão de tempo hábil para apresentação de defesa do então presidente Lugo, os membros permanentes do MERCOSUL compreenderam que as garantias do devido processo legal não foram respeitadas, incorrendo, assim, na ruptura da ordem democrática. No dia seguinte ao julgamento político, a presidente da Argentina retirou seu embaixador do Paraguai (G1, 2012) e o Itamaraty se manifestou no sentido de que o procedimento afetou um pilar da democracia (BBC, 2012).

Sem adentrarmos detalhadamente nas razões para o processo de *impeachment* e da perda de apoio do presidente no Congresso, nos interessa analisar o fato com relação a adoção das medidas pelo MERCOSUL. À época, o cenário de destituição do presidente paraguaio acarretou incertezas políticas, pois vários países da região se recusaram a reconhecer o novo presidente do país⁷⁰ (REUTERS, 2012). Assim, seguindo ao entendimento já proferido pelos presidentes membros do MERCOSUL, o bloco, em reunião de presidentes que ocorreu em Mendoza, no dia 29 de junho de 2012, optou por suspender a participação do país membro do

⁷⁰ Foram os países: Equador, Argentina, Bolívia e Venezuela.

bloco, em todos seus órgãos, com fundamento no art. 5º⁷¹ do Protocolo de Ushuaia, até que se reconhecesse a normalidade democrática no país, que somente aconteceu quando das novas eleições presidenciais (ALMEIDA; SANTANA, 2014).

Tal atitude do MERCOSUL gerou críticas por parte do membro do Paraguai e por especialistas. Em suma, as críticas foram, a uma, que o processo de *impeachment* do presidente paraguaio, ainda que realizado e votado em curtíssimo prazo, foi realizado de acordo com sua constituição nacional e; as duas, a suspensão do Paraguai mostrou-se politicamente oportuna pois possibilitou, a época, a entrada da Venezuela como membro do bloco, em razão de o Paraguai ser único membro que ainda não havia aprovado o seu ingresso.

Com relação a legitimidade do julgamento político – aqui, mais uma vez destacamos que o foco é sobre a análise jurídica do ato emanado pelo MERCOSUL -, alegou o Paraguai, em Procedimento Excepcional de Urgência ao Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL, que “o Senado paraguaio destituiu o então presidente Fernando Lugo Méndez, como consequência de um juízo político levado a cabo no marco do estabelecido no art. 225 de sua Constituição. Agrega que, na noite do mesmo dia, o Presidente deposto declarou aceitar a decisão do Congresso” (MERCOSUL, Laudo 01/2012).

Embora seja exíguo o prazo em que o presidente Lugo foi julgado, o Senado se utilizou do dispositivo constitucional que não determina sobre tempo para julgamento. A ausência de apoio era quase unânime do presidente, fato que provavelmente não se mudaria com o passar do tempo e ante as circunstâncias de sua acusação (ALMEIDA; SANTANA, 2014). Para Llanos, Nolte e Tibi Weber (2012), apesar de o ato ter se dado mais por diferenças políticas entre Presidente e Congresso do que efetivamente por má conduta, não justifica aduzir que se tratou de um golpe de estado por não existir, no ponto de vista dos autores, descumprimento constitucional. Alertam ainda que isso decorre de uma confusão entre os conceitos de julgamento político, como é o caso do impedimento, e jurídico. Ademais, o *impeachment* foi validado pelo poder judiciário do país (LAFER, 2013).

Em contrapartida, insta ressaltar que o presidente Lugo enfrentou em todo seu mandato a oposição de um Congresso hostil, que sempre aventou sua destituição (VENTURA; ONUKI; MEDEIROS; 2012), somada a uma frágil relação com seu vice, que se mostrou ameaçadora

⁷¹ Art. 5º: Quando as consultas mencionadas no artigo anterior resultarem infrutíferas, os demais Estados Partes do presente Protocolo, no âmbito específico dos Acordos de Integração vigentes entre eles, considerarão a natureza e o alcance das medidas a serem aplicadas, levando em conta a gravidade da situação existente. Tais medidas compreenderão desde a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos. (BRASIL, 2002)

logo no início de seu mandato (OLIVEIRA, 2017). Garcia (2013, p. 15) afirma que a aceitação do presidente Lugo sobre a decisão proferida pelo Congresso paraguaio se deu para evitar “um derramamento de sangue”. A definição dada por juristas que contestaram o *impeachment* em questão foi de “golpe parlamentar” (VENTURA; ONUKI; MEDEIROS; 2012, p. 87).

Destarte, o entendimento sobre a legalidade do *impeachment* é controvertido. Não se pode negar que os requisitos constitucionais do Paraguai foram seguidos, sequer pode ser negado que os golpes à ordem democrática não são mais caracterizados pelo uso da força, ou substituição do governo (o vice-presidente assume o poder), ao contrário, se utilizam, por muitas vezes, de ferramentas institucionais. É o chamado *lawfare*⁷².

Com efeito, a análise sobre a conduta do MERCOSUL deve perpassar por dois aspectos: a suspensão do Paraguai em si e a aceitação da Venezuela como membro, posto que os dois atos estão relacionados. Lafer (2013) discorre que a decisão emanada pela cúpula de presidentes desrespeitou o devido processo legal. Baseia seu entendimento nos dispostos nos Tratados de Assunção (art. 10) e no Protocolo de Ouro Preto (arts. 3-9), que por sua vez preveem que o órgão superior e ao qual incumbe decisões políticas do bloco é o Conselho do Mercado Comum, compostos por Ministros das Relações Exteriores. No entanto, o Protocolo de Ushuaia em si não estabelece um órgão específico que deve ser acionado para decisão em caso concreto de ruptura democrática de um dos membros, inexistindo filtragem institucional (CANÇADO TRINDADE, 2021).

Em complemento, não foi observado pelos Estados a determinação do protocolo de Ushuaia, em seu art. 4º⁷³, quanto a consulta com o Estado afetado. A ausência de consulta do Paraguai pelo MERCOSUL caracteriza descumprimento claro da regra trazida pelo protocolo em que o ato de suspensão foi embasado. Sequer poderia ser argumentado que a consulta do MERCOSUL se deu por meio missão de ministros da UNASUL, pois se tratam de organizações de personalidades jurídicas distintas. Ademais, a missão ocorreu anteriormente ao julgamento do presidente Lugo (LAFER, 2013; LLANOS; NOLTE; TIBI WEBER, 2012). A análise de ruptura democrática pode ser, na prática, uma avaliação complexa. A complexidade aumenta com o reconhecimento dos demais Poderes do Estado paraguaio quanto à legalidade do *impeachment* em questão. Mais uma razão para que a consulta nos termos do mencionado art. 4º do Protocolo de Ushuaia se faça imprescindível. Paradoxalmente, a falha cometida pelo

⁷² Define-se *lawfare* como “o uso dos aparatos jurídicos como estratégias não-convencionais para desestabilizar e atingir opositores e adversários políticos.” (AMORIM; PRONER, 2022, p. 16)

⁷³ Artigo 4: No caso de ruptura da ordem democrática em um Estado Parte do presente Protocolo, os demais Estados Partes promoverão as consultas pertinentes entre si e com o Estado afetado. (BRASIL, 2002)

MERCOSUL, a saber, ausência de observação do devido processo legal, é o fundamento emanado pelo bloco para suspensão do Paraguai. “É por essa razão que a linguagem jurídica permeia a argumentação das razões da ação diplomática e é por esse motivo que o descumprimento das normas do Direito Internacional é sempre um fator deslegitimador da conduta estatal” (LAFER, 2013, p. 19).

A suspensão do Paraguai apenas foi levantada com a posse do novo presidente do país, em agosto de 2013. No entanto, o reingresso do país não se deu imediatamente, porquanto ainda permanecia ressentimento por ato do MERCOSUL em que o Estado não reconhecia como legítimo, mais uma ilegitimidade aos olhos do Paraguai subsistia: a admissão da Venezuela como membro do MERCOSUL sem a sua expressa aquiescência. Essa instabilidade política gerada pela suspensão do Paraguai e admissão da Venezuela somente se findou com a aprovação daquele, pelo seu Congresso Nacional, da admissão deste no MERCOSUL (ALMEIDA; SANTANA, 2014).

A admissão da Venezuela ao corpo de membros do bloco foi eivada de incoerências e juridicamente questionáveis. O Paraguai mantinha posicionamento contrário à entrada da Venezuela ao bloco, tendo manifestado em 2006 que sua entrada “poder[ia] transformar o MERCOSUL em um fórum de maniqueísmo político ou na exacerbação de confrontos ideológicos ou dogmáticos” (BARBOSA, 2010, p. 116). Sua motivação se deu, especialmente, por motivos econômicos, por ser o país um bom mercado consumidor e um importante fornecedor de petróleo (LLANOS; NOLTE; TIBI WEBER, 2012)⁷⁴. Além de seu ingresso ter se dado enquanto o Paraguai encontrava-se suspenso, o país já apresentava sinais de descumprimento de padrões democráticos (que, inclusive, gerou a sua suspensão posteriormente). Novamente, a decisão da cúpula de presidentes que admitiu o ingresso da Venezuela infringiu dispositivos do Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto. Ambos documentos impõe que a análise de novo membro se dê por todos os Estados do bloco, com decisão unânime.

A decisão de suspensão do Paraguai, que pelo exame dos fatores jurídicos foi controvertida, enfrentou mais uma ilegalidade no entendimento de Lafer. O autor (LAFER, 2013) compreende que, ainda que fosse a decisão inquestionável sobre a suspensão, o direito

⁷⁴ Completam os autores: “Na visão da presidente do Brasil, Dilma Rousseff, a adesão da Venezuela melhora a posição geopolítica e geoeconômica do Mercosul. Sobretudo a economia brasileira, mas também os produtos agrícolas argentinos podem se beneficiar de um acesso mais fácil ao mercado venezuelano. Certamente não é por acaso que durante a cúpula de adesão, a Venezuela firmou contratos para a compra de 20 aeronaves civis brasileiras (Embraer E-190) em um valor total de mais de 900 milhões de dólares e estabeleceu uma cooperação mais estreita (aliança estratégica) entre a companhia petrolífera estatal venezuelana PDVSA e a argentina YPF.” (LLANOS; NOLTE; TIBI WEBER, 2012, p. 14)

de voto e veto do Estado paraguaio estaria suspenso tão somente para questões ordinárias, e não quanto assunto extraordinário, como o ingresso de um membro. Conclui sua análise afirmando que “as decisões de Mendoza desconsideram o bom senso e a força do Direito, com consequências para a política externa brasileira. Foram ilegais, diplomaticamente imperitas e imprudentes” (LAFER, 2013, p.27).

Ao final da análise do caso paraguaio, é importante salientar que MERCOSUL e OEA tiveram interpretações dissonantes frente a questão. Embora a OEA, inicialmente, tenha se manifestado preocupada com a velocidade de que o processo de *impeachment* foi concluído, salientando que isso possibilitaria levantamentos de sua legitimidade (OEA, 2012a; BBC, 2012); em relatório emitido pelo Secretário Geral em 10 de julho de 2012, ficou ressaltado que, embora questionável a velocidade em que o julgamento tenha se dado, este foi respaldado pela constituição local, cabendo a organização, naquela ocasião, aguardar o julgamento do tribunal supremo do país e acompanhar as próximas eleições (OEA, 2012b, c).

A passagem da Venezuela no MERCOSUL foi peculiar. O seu ingresso como membro não foi somente questionado pelo Paraguai, ocorrendo enquanto perdurava a suspensão deste, como em aproximadamente cinco anos de sua admissão foi o país suspenso de participação pela mesma razão do Paraguai: quebra da ordem democrática.

Com a mudança política nos governos de Brasil e Argentina, com o presidente Temer e presidente Macri, respectivamente, os olhares sobre a Venezuela alteraram-se. Em dezembro de 2016, a Venezuela foi suspensa de sua condição de membro sob o argumento de estar descumprindo com as obrigações comprometidas quando do seu ingresso (G1, 2017). Isso porque, a Venezuela falhou em cumprir com 75% dos tratados e 20% dos padrões técnicos (REISDOERFER; CASTILLO, 2022).

Em complemento, a Venezuela passou a apresentar comportamentos mais evidentes de desrespeito a democracia, como erosão a separação de poderes, prisões políticas, suspensão de mídia, e violações de outros direitos humanos para citar alguns exemplos, ganhando conotação internacionalmente de “crise humanitária” (CANÇADO TRINDADE, 2021, p. 119) Em abril de 2017, em atitude diversa da tomada quando da suspensão do Paraguai, o MERCOSUL emitiu uma declaração atestando a ruptura democrática no país, instando que o governo venezuelano tomasse medidas concretas para o restabelecimento da democracia e reforçando que consultas entre os membros e com a Venezuela seriam promovidas. (BRASIL, MRE, 2017). Em reunião de presidentes do MERCOSUL que ocorreu em julho de 2017, foi decidido por unanimidade entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai a suspensão da Venezuela por infringir a cláusula democrática prevista no Protocolo de Ushuaia. A

manifestação oficial e de caráter procedimental ocorreu em 05 de agosto de 2017 (MERCOSUL, 2017). A medida, assim como a aplicada em face do Paraguai, não previu sanções econômicas.

Em reunião que decidiu pela aplicação da suspensão à Venezuela sob o fundamento do Protocolo de Ushuaia, discursou o presidente brasileiro Temer, que à época também era presidente do MERCOSUL: “Nossos chanceleres reconheceram formalmente a ruptura da ordem democrática na Venezuela. Nossa mensagem é clara: conquistamos a democracia em nossa região com grande sacrifício, e não nos calaremos, não nos omitiremos frente a eventuais retrocessos” (G1, 2017).

Em documento que formalizou a suspensão, ficou estipulado que esta cessaria quando do restabelecimento da ordem democrática. Em declaração presidencial emanada em dezembro de 2019, o mesmo compromisso permanece, exortando os estados membros pela solução pacífica ao restabelecimento da ordem democrática, reforçando ser compromisso da comunidade internacional a contribuição com o país, bem como da manutenção de diálogo com a Venezuela, no âmbito do bloco (MERCOSUL, 2019). A suspensão da Venezuela nos quadros do MERCOSUL foi resultado do amplo engajamento internacional do Brasil em pressionar o país ao restabelecimento de sua ordem democrática, sendo promotor de debates na esfera da OEA (CANÇADO TRINDADE, 2021). Mantendo-se a Venezuela inerte quanto ao restabelecimento democrático, a sanção subsiste até os dias atuais.

Conforme asseverado, a aplicação de uma cláusula democrática decorre mais de decisão política do que jurídica, uma vez que a ruptura e sanção não se dão de forma automáticas. Os dois exemplos apresentados com relação ao MERCOSUL possibilitaram verificar como o mesmo instrumento foi acionado de maneiras distintas, ora de forma mais impetuosa (com o Paraguai), ora de forma mais cautelosa (com a Venezuela), mas em ambos politicamente conveniente aos demais membros do bloco regional.

Os dois exemplos também demonstram a diferença quanto a aplicação da cláusula democrática pela OEA e pelo MERCOSUL. No caso do Paraguai em 2012, como visto, não foi compreendido pela OEA como ruptura da ordem democrática. No caso da Venezuela, mesmo com diversas manifestações do órgão interamericano, inclusive com declaração expressa de não reconhecimento de legitimidade do governo de Nicolás Maduro (OEA, 2019), o órgão não se utilizou de sua prerrogativa de suspensão de participação nos quadros da organização internacional, reforçando seu entendimento em instar mudanças no país infringente sem aprofundar a crise, como aconteceria em caso de suspensão de sua participação na organização internacional.

3.3. INFERÊNCIAS: (DES)ENCONTROS ENTRE DEMOCRACIA, DIREITOS HUMANOS E DIREITO INTERNACIONAL NA AMÉRICA LATINA

O compromisso com a democracia dos países aqui estudados iniciou-se antes mesmo do seu período de redemocratização e do reforço desta forma de governo e direito em suas constituições nacionais. Pelo exposto acima, o compromisso com a democracia foi positivado pela Carta fundacional da OEA, em 1948, primeiro organismo internacional a abordar o tema.

Daí podemos extrair que o direito e dever à democracia não são suficientes se previstos, apenas, em documentos sem possibilidade de força coercitiva e sem o comprometimento dos países, em conjunto aos documentos internacionais, em sua legislação interna.

Repetiu-se aqui a interrelação entre democracia e direitos humanos, o fato de que para a existência de um, necessita-se da existência do outro, porque a democracia é o meio pelo qual os direitos humanos se manifestam e a democracia é o exercício de um direito da humanidade. “[...] [L]a relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos en particular, quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana” (CorIDH, 2015, p. 50).

Portanto, a expressão política de um cidadão, como visto no tópico que aborda a participação popular, é um direito humano básico, ao mesmo tempo que é um instrumento democrático. Neste mesmo sentido, o direito a um governo que respeite a igualdade de seus poderes – ou seja, que previne desequilíbrios como o do hiperpresidencialismo -, também é instrumento basilar de manutenção das instituições democráticas.

Brasil e Argentina reafirmam seu compromisso democrático em prol da preservação dos direitos humanos em suas Cartas Magnas, nos termos abordados no capítulo um e dois deste estudo, assim como em documentos internacionais, como os discutidos neste capítulo. Destarte, além do compromisso doméstico com a democracia, ambos os países “cederam” parte de sua soberania ao subsumir à legislação internacional, estando ela vinculada.

As cláusulas democráticas se mostram como a continuidade das organizações internacionais em prosseguir em defesa da democracia e regras mínimas de proteção aos cidadãos, inovando-se em seus compromissos primeiros, como também demonstram o interesse de os Estados em manter relacionamentos entre si, em qual é possível saber de antemão que as mencionadas regras mínimas serão respeitadas, sob pena de sofrer alguma sanção.

A legislação internacional não deve ser interpretada, ou ainda, ser ferramenta de unificação e imposição de regras comuns que ignoram a pluralidade, a cultura e a história de cada país. Discute-se, aqui, de regras mínimas de conduta, de respeito aos direitos humanos, de observação ao estado de direito e, às quais os Estados decidem pela sua submissão, aceitando as consequências de sujeição ou não de tais normas.

A carta democrática da OEA, mais detalhada que o protocolo de Ushuaia, discorre que a democracia é um **direito** dos povos, sendo **obrigação** dos governos a sua promoção (art. 1, OEA, 2001). Em seguida, discorre que a democracia representativa é o modelo adotado pela organização internacional, que o direito ao voto é “expressão da soberania do povo” (art. 3, OEA, 2001), cuja participação política é “um direito e uma responsabilidade” (art. 6, OEA, 2001), sendo elemento essencial a “separação e independência dos poderes públicos” (art. 3, OEA, 2001).

Em interpretação dada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorIDH) à Carta Democrática, a democracia é um princípio o qual deve ser considerado para a interpretação da legislação produzida pela organização interamericana:

[...] el principio democrático inspira, irradia y guía la aplicación de la Convención Americana de forma transversal. Constituye tanto un principio rector como una pauta interpretativa. Como principio rector, articula la forma de organización política elegida por los Estados americanos para alcanzar los valores que el sistema quiere promover y proteger, entre los cuales se encuentra la plena vigencia de los derechos humanos. Como pauta interpretativa, brinda una clara orientación para su observancia a través de la división de poderes y el funcionamiento propicio de las instituciones democráticas de los Estados parte en el marco del Estado de Derecho. (CorIDH, 2021, p. 19)

Assim sendo, restringindo-se a pauta abordada neste estudo, a promoção da participação do povo na política, bem como a observação do equilíbrio dos poderes de um governo devem ser observados pela organização internacional e pelos Estados os quais fazem dela parte, posto que são elementos do princípio democrático e seu não cumprimento pode ser interpretado como descumprimento da democracia e de direito humano. Embora coerente com a legislação internacional e a interpretação dada a ela, este entendimento extensivo da norma internacional não se viu aplicada nos casos concretos dos Estados, ao menos, não em casos de aplicação da cláusula democrática.

A Carta Democrática da OEA e o Protocolo de Ushuaia não definem qual ou quais os atos que são considerados como ruptura da ordem democrática. Embora a Carta Democrática

da OEA, em especial, apresenta com detalhes os elementos essenciais de uma democracia⁷⁵, como o respeito aos direitos humanos, as liberdades fundamentais, as eleições periódicas, a separação de poderes; na prática, o que se observa nos casos em que a cláusula democrática foi utilizada é que a inobservância de alguns elementos tem pesos e interpretações diversas que outros.

Importante asseverar que a existência de uma cláusula democrática é o início de uma mudança de paradigma, posto que os Estados se declaram, formalmente, comprometidos com o respeito e a promoção da democracia e dos direitos humanos. No entanto, não se pode ignorar o importante fato de que a sua aplicação ocorre por análise de representantes dos Estados e suas diplomacias.

As organizações internacionais, aqui OEA e MERCOSUL, seguindo o padrão do direito internacional, são novos sujeitos de direito internacional em representação dos Estados. A aplicação das cláusulas democráticas previstas nos documentos de cada organização é feita por seus órgãos políticos, por meio dos membros diplomáticos de representação do Estado e não de braços independentes, como comissão, parlamento e tribunal, por exemplo. Tal situação fortalece o “juízo de oportunidade” e de conveniência dos Estados que, diante do cenário político, pode atribuir interpretações mais ou menos rígidas ao caso concreto.

Como asseverado por Cançado Trindade, a aplicação da cláusula democrática não é automática – e nem deve ser –, porém, a análise dos fatos é feita por entendimento subjetivo dos Estados e essencialmente políticos, ante a inexistência do conceito sobre o que seria “ruptura democrática”, usando-se um “juízo de oportunidade, não de legalidade” (2021, p. 120). A aplicação da cláusula democrática pela análise dos interesses da política externa do país gera descompasso com o entendimento da democracia como um direito humano e o compromisso de proteção dos direitos humanos. As deliberações da Assembleia Geral da OEA nem sempre seguem o entendimento emanado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, por exemplo (REIS, 2017).

A afirmação supra sobre conveniência e oportunidade se faz mais clara quando retomamos os dois casos de utilização da cláusula democrática pelo MERCOSUL, como o caso do Paraguai e da Venezuela. O caso paraguaio foi analisado pelo bloco de maneira mais célere e impetuosa que o caso venezuelano. No caso paraguaio, como visto, ainda que suscitaram dúvidas sobre o processo de *impeachment* do presidente Lugo e a alegação de ausência do

⁷⁵ O MERCOSUL apresenta maiores detalhes do que entende como elementos democráticos no Protocolo de Montevideú, também conhecido como Ushuaia II. No entanto, ainda não foi ratificado pelos Estados partes, sendo o único documento vigente a ser utilizado pelo bloco econômico o Protocolo de Ushuaia.

devido processo legal para tanto, o MERCOSUL não seguiu as determinações do próprio Protocolo de Ushuaia, não enviando corpo diplomático para negociações e impedindo o Estado do Paraguai de exercer seu direito de defesa e resposta. Outrossim, vimos que a aplicação da cláusula foi oportuna para driblar a obstrução que o Paraguai exercia para a admissão da Venezuela ao bloco.

Quando da aplicação da suspensão da Venezuela, observa-se que o bloco foi mais cauteloso em sua análise, tanto no cumprimento das tratativas diplomáticas necessárias, quanto em razão do interesse econômico no país que ainda subsistem. No caso venezuelano, verificou-se a acusação de fraude eleitoral, de esvaziamento do Poder Legislativo do país, de perseguição política, supressão da liberdade de imprensa e de crise humanitária que “obriga” a população a buscar abrigo nos países fronteiriços. Apesar de ser um bloco econômico, o MERCOSUL se apresentou mais incisivo na aplicação de sua cláusula democrática que a OEA, que é uma organização que tem como objetivo a proteção dos direitos humanos.

Diante das acusações de diversos elementos essenciais da democracia, como a separação de poderes, as liberdades fundamentais, o direito a eleições transparentes e plurais e das mais variadas infrações de direitos humanos, a OEA não aplicou até o momento a suspensão da Venezuela da organização. Em resolução 2929 de 2018, manifestou sobre o não reconhecimento do segundo mandato do presidente Maduro e convocou os estados membros e observadores permanentes da OEA para “que adotem, em conformidade com o Direito Internacional e sua legislação nacional, as medidas diplomáticas, políticas, econômicas e financeiras que considerem apropriadas para contribuir para a pronta restauração da ordem democrática na Venezuela” (OEA, 2019, 3, s/p). Ainda na alegada resolução, a OEA reconheceu a ruptura da ordem democrática e violação de direitos humanos no país, porém não aplicou o que determina o artigo 21 de sua Carta democrática que assevera acerca da suspensão do país no bojo da organização internacional.

Observa-se uma mudança de comportamento da OEA frente ao caso venezuelano, quando comparado com o caso hondurenho de 2009, oportunidade única em que a penalidade de suspensão do país da organização foi exercida, mediante a ocorrência de golpe de estado aos moldes dos anos 1960/1970.

Retomando aos tópicos trabalhados no capítulo segundo, aqui estudados como possíveis respostas às instabilidades democráticas na região, em especial no Brasil e Argentina, vimos que a participação popular é assegurada como elemento essencial à democracia, expressamente previsto na Carta Democrática da OEA.

Dentro das organizações internacionais aqui estudadas, a participação popular mais basililar, ou seja, o direito ao voto, é tratado com acuidade por meio dos observatórios e missões especiais para acompanhamento das eleições em seus países membros, a fim de atestar a sua transparência e efetividade. Quanto às demais participações populares, as organizações atuam em trabalho de desenvolvimento de estudos e missões com o objetivo de fomentar a cultura política.

O MERCOSUL possui como extensão de seu Tribunal Permanente de Revisão o Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito (CMPED), cujo objetivo é “analisar e afiançar o desenvolvimento do Estado de Direito, a governabilidade democrática e todos os aspectos vinculados aos processos de integração regional” (CMPED, s/d, s/p) por meio de investigações e cursos. No *site* do Centro não há informações de dados e apenas poucos estudos realizados. Ainda, como parte do Parlamento do Mercosul, existe o Observatório da Democracia do Parlamento do Mercosul (ODPM), com a finalidade de fortalecer os objetivos do protocolo de Ushuaia. O ODPM tem acompanhado as eleições ocorridas nos países membros do MERCOSUL, com emissão de relatórios. Não existe publicado, contudo, indicadores estatísticos da consolidação da democracia na região, como proposto em seu escopo de trabalho. Tem-se, portanto, o fomento da participação popular por meio do bloco restrito ao acompanhamento de eleições realizadas.

A OEA conta com diversos organismos dentro do órgão dedicados à promoção e defesa da democracia. Dentro dos estudos e missões publicados, existe a atenção dada pela organização à participação popular, tendo sido verificada em diversos documentos (OEA/PNUD, 2013; 2010) a limitada e desigual participação cidadã na política, bem como a concentração de poder, em especial nas mãos do chefe do Poder Executivo. Em ambos os casos, embora seja este um descumprimento dos elementos essenciais da democracia à luz da Carta Democrática, não significa a aplicação de alguma sanção ao Estado, como já discutido. Em resumo do trabalho de ambas organizações acerca da participação política, suas maiores ênfases são em garantir eleições periódicas, limpas e transparentes, sendo as demais formas de participação popular abordadas em informes elaborados.

Passa-se a análise de questões que se qualificam como atos que interferem no princípio democrático e republicano da separação de poderes, como explanado no capítulo segundo desta dissertação, à luz do entendimento do direito internacional, em especial da OEA. Duas breves reflexões são apresentadas, como o entendimento dado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorIDH) sobre o instituto da reeleição e sobre o controvertido instrumento

constitucional do *impeachment* e a interpretação emanada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

No segundo capítulo deste estudo, acerca do hiperpresidencialismo, dentre os diversos institutos que podem ser utilizados pelo chefe do Poder Executivo para concentração de poderes, um deles discorreu sobre a possibilidade de reeleição ao cargo de presidente e os perigos que a reeleição ilimitada possa se desdobrar em uma autocracia legitimada. A Corte Interamericana foi instada a manifestar-se acerca do tema em resposta a opinião consultiva 28/21 enviada pelo estado da Colômbia.

No documento, a Corte informa desde o início que apenas se manifestou sobre reeleição indefinida, entendendo para tanto “la permanencia en el cargo de la persona que ejerza la Presidencia de la República por más de dos períodos consecutivos de duración razonable” (CorIDH, 2021, p. 15). A Corte não se manifestou sobre disposições constitucionais como as previstas pelo Brasil e Argentina, que não impedem a reeleição presidencial, desde que cumprido um período de vacância após dois mandatos consecutivos.

A decisão informa que, embora inexistia documento internacional que discuta especificamente acerca da reeleição, utilizando-se de todo o sistema de direitos humanos e do princípio democrático alhures informado, a Corte compreendeu que a limitação à reeleição não fere nenhum direito humano, seja daquele que almeja o cargo ou dos eleitores⁷⁶, e a reeleição indefinida não está em consonância com o sistema de direitos humanos. “Além do mais, limites de mandato devem fortalecer a sociedade democrática, por impor a lógica da transição política como um evento previsível nas relações públicas” (VENICE COMMISSION, 2018 p. 19, tradução nossa).

[...] este Tribunal considera que los principios de la democracia representativa incluyen, además de la periodicidad de las elecciones y el pluralismo político, **las obligaciones de evitar que una persona se perpetúe en el poder**, y de garantizar la alternancia en el poder y la separación de poderes. (CorIDH, 2021, p. 24) (destaque nosso).

La Corte considera que la prohibición de la reelección presidencial indefinida tiene una finalidad acorde con el artículo 32 de la Convención, ya que busca garantizar la democracia representativa, sirviendo como salvaguardia de los elementos esenciales de la democracia establecidos en el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana. En particular, la prohibición de la reelección

⁷⁶ Sobre a limitação da reeleição não ferir o direito dos eleitores: “Therefore, limitations on access to the ballot or re-election cannot be seen as an obstruction to exercise those rights and to participate in politics. Therefore, in general, restrictions to the human right to political participation and to choose leaders are allowed within a constitutional democracy, although from the subjective rights perspective they should be justified and deemed necessary” (VENICE COMMISSION, 2018, p. 21).

presidencial indefinida busca evitar que una persona se perpetúe en el poder, y, de este modo, asegurar el pluralismo político, la alternancia en el poder, así como proteger el sistema de frenos y contrapesos que garantizan la separación de poderes (supra párrs. 43 a 85). Al ser la democracia representativa uno de los principios sobre los cuales se funda el sistema interamericano, las medidas que se tomen para garantizarla tienen una finalidad legítima de acuerdo a la Convención. (CorIDH, 2021, p. 35-36)

Embora não seja a Corte Interamericana órgão que pertence à OEA, ela faz parte do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), sendo o Tribunal internacional competente para deliberar sobre as legislações deliberadas pelo sistema. A interpretação dada pelo Tribunal em opinião consultiva, baseada nas normas e princípios internacionais de direitos humanos, de ser a reeleição indefinida contrária aos princípios de democracia representativa nos permite levantar dois questionamentos: (i) o fato da existência de reeleição ilimitada no Estado da Venezuela, por exemplo, com a permanência do ex-presidente Hugo Chávez por 4 mandatos sem qualquer interferência e aplicação da cláusula democrática da OEA, evidenciando a sua aplicabilidade por razões políticas e, (ii) interpretando a necessidade de limitação da reeleição como proteção ao sistema de freio e contrapesos, questiona-se se o mesmo entendimento pode ser aplicado a outros instrumentos que possibilitam o desequilíbrio entre os poderes, como fatores que levam ao hiperpresidencialismo.

Por fim, o último (des)encontro entre democracia, direitos humanos e direito internacional que se aborda também tem relação com o princípio da separação dos poderes, a saber, a interpretação adotada pela Comissão Interamericana (CIDH) e a posição da Assembleia Geral da OEA com relação a casos de *impeachments* ocorridos na região latino-americana.

Em pedido de opinião consultiva à CorIDH, a CIDH (2017) apresentou as suas preocupações acerca da adequada interpretação a ser dado ao instrumento do *impeachment*, pois se averigua, em seu entendimento, a possibilidade de sua utilização de maneira inadequada, podendo, em algumas ocasiões, configurar-se como golpe de estado. Utilizou como exemplo do seu argumento o *impeachment* do presidente Lugo, aqui estudado como quando da análise das cláusulas democráticas, e também da presidente Dilma, em 2016. Em ambas oportunidades, a CIDH informou à imprensa a sua preocupação com os acontecimentos (OEA, 2012; OEA, 2016). No início do processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma, o secretário geral Luis Almagro afirmou em nota à imprensa que “[n]ão há nenhuma acusação criminosa contra a presidente, além do argumento relacionado com a má gestão das contas públicas em 2014. Trata-se, portanto, de uma acusação de natureza política que não justifica um processo de destituição” (OEA, 2016). Não obstante, não houve reconhecimento de ruptura democrática nestas oportunidades pelo órgão político da OEA.

Em seu pedido de opinião consultiva à Corte, a CIDH apresentou as suas ponderações mormente ao tema. Asseverou a necessidade de o *impeachment* não ser confundido com o voto de não confiança. O primeiro somente pode ser aceito em caso de configuração de crime e o segundo, em casos de insatisfação política. O *impeachment* não é instrumento hábil para combater a insatisfação política e, sendo assim utilizado, poder-se-ia ser configurado uma manipulação parlamentar, um golpe de estado. Todavia, por voto da maioria, a Corte (2018) dispensou o pedido de opinião consultiva, sob o argumento de impossibilidade de resposta genérica, mas apenas sob análise de um caso concreto, o que deturparia o instrumento da consulta. Em voto dissidente, o juiz Patricio Pazmiño Freire lamentou o não conhecimento da opinião pela maioria, instando a importância para o sistema interamericano de direitos humanos em estabelecer parâmetros para assistir os Estados a cumprir os princípios democráticos e de direitos humanos. O que se denota, mais uma vez, é a divergência de opiniões dos demais órgãos do SIDH sob o caso concreto, sendo que quando foi aplicada a cláusula democrática, a interpretação e conveniência política prevaleceram em face da interpretação mais favorável à proteção dos direitos humanos.

Não se defende neste estudo a aplicação da penalidade máxima aos Estados de exclusão de participação das organizações internacionais, sem que antes seja proporcionado envio de missões diplomáticas ao país para o entendimento da situação, negociações entre o país supostamente infrator e os demais países pertencentes à organização. A suspensão de participação e aplicação de outras medidas políticas e econômicas podem ser, em determinado momento, um agravante a população do país acusado e por isso, deve ser aplicada com cautela e como última medida. Contudo, o objetivo aqui é evidenciar a conveniência e ausência de análise de legalidade sob o caso concreto, permitindo-se a aplicação de possível sanção à mercê de julgamento político, esvaziando o receio de coerção dos países, que na prática, permanecem a olhar ao direito internacional como apenas um código de moral e não de regras.

Enquanto perdurar a análise da aplicabilidade da cláusula democrática a um juízo político, o objetivo de salvaguardar a democracia e os direitos humanos não serão plenamente cumpridos. No mesmo sentido, vê-se a interpretação das organizações internacionais quanto a rupturas democráticas ainda atada ao entendimento do golpe de estado clássico dos anos de 1960/1970, com envolvimento militar, fechamento dos demais poderes e supressão dos direitos políticos clássicos, desaparecimento e assassinato de pessoas (REIS, 2017). A interpretação aplicada na prática pela OEA, em especial pelo seu órgão político, mostra-se em desacordo com a evolução do entendimento e legislação sobre democracia e direitos humanos. Ainda que tenha sido feito por motivos plenamente políticos e sem desconsiderarmos as falhas processuais

ocorridas, o MERCOSUL demonstrou na prática um entendimento mais coerente com a democracia como um direito humano quando compreendeu o caso paraguaio e venezuelano como rupturas democráticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo foi fruto do momento político em que o mundo (ocidental) vive, a América Latina e, em especial, Brasil e Argentina vivem com maior intensidade e tensão. Após a terceira onda democrática, que se iniciou ao final da década de 1970, do clamor e o reclamo pelos cidadãos pela retomada à democracia e com ela, os direitos que por meio dela se manifestam, como os direitos humanos das mais variadas gerações; a década de 2010 enfrentou queda no progresso econômico, e com ele, levantes autoritários que pareciam dormentes, ressurgiram.

O questionamento e insatisfação com a democracia não surgiu apenas nos países recém redemocratizados. Países com longa história democrática, como Estados Unidos e França passam a apresentar candidatos com viés de extrema direita com muita popularidade, como foi o caso da eleição de Trump, em 2016 e a invasão ao Capitólio após sua saída.

No entanto, este estudo, embora tenha partido de um contexto mais amplo sobre democracia, redemocratização, progresso e revezes, teve como foco de estudo dois países da América Latina, que foram escolhidos pela sua importância política e econômica que representam na região. Brasil e Argentina, recém redemocratizados, sofreram e sofrem as consequências dos levantes antidemocráticos, do arrocho dos direitos humanos, em especial dos direitos sociais e econômicos.

Foi expressado inúmeras vezes a correlação entre democracia e direitos humanos. No primeiro capítulo, em contextualização e perspectiva sobre o que significa democracia para fins deste estudo, ultrapassou-se o entendimento de teóricos como Bobbio (2020), que assume a intrínseca relação entre democracia e liberalismo, expandindo o entendimento de que o liberalismo não signifique, apenas, direitos humanos de primeira geração, a saber, os direitos civis e políticos; mas devendo ser compreendido na totalidade dos direitos humanos, em todas as suas gerações. Esta é a postura adotada por toda a dissertação. Sendo assim, desigualdade social, outras questões sociais e econômicas são, sim, temas imprescindíveis à democracia.

Novos ventos democráticos parecem soprar novamente em direção da América Latina, sendo denominada por alguns acadêmicos de “nova onda rosa” (DW, 2022) e com o olhar de retomada da integração do continente. De acordo com o relatório publicado pelo *Economist Intelligence Unit* (EIU) sobre a perspectiva para América Latina em 2023, uma das consequências da crise econômica dos últimos três anos é o aumento da demanda pelos cidadãos de um estado maior e mais intervencionista, bem como a mudança de governos de caráter de direita/extrema-direita para governos de centro-esquerda, sendo que a maior mudança atual foi

com a derrota do governo Jair Bolsonaro no Brasil em 2022, classificado pela EIU como de ideologia de extrema-direita para um governo de esquerda, com o presidente Lula da Silva.

Com a retomada de governos de esquerda e centro-esquerda, é comum que pautas como desigualdade social e direitos humanos voltem a estar em destaque, o que nos leva a concluir que haverá uma preocupação, ao menos, com o desenvolvimento democrático, em razão de as pautas em destaque estarem relacionadas com a democracia. No entanto, o mencionado relatório (EIU, 2022b) ressalta que os novos governos enfrentarão dificuldades de governabilidade, pois ainda que governos de tendência de esquerda tenham assumido o cargo máximo do Poder Executivo, muitos foram os candidatos de direita/extrema-direita eleitos para as casas legislativas, antevendo-se discordâncias e desajustes para aprovação de políticas e frustrações dos cidadãos que desejam mudanças em ritmo acelerado.

Como exemplo da perpetuação do levante extremista que assola o mundo ocidental, enquanto este estudo era finalizado, no Brasil, bolsonaristas-terroristas invadiram o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional, depredando o patrimônio público, sob o rótulo de manifestação em defesa da pátria, ato que foi considerado pelo Ministro do STF Alexandre de Moraes como “atos terroristas contra a Democracia e as Instituições Brasileiras” (BBC, 2023). Na vizinha Argentina, também objeto deste estudo, um atentado contra vice-presidenta Cristina Kirchner que ocorreu em setembro de 2022 apenas não lhe tirou a vida pela falha da arma apontada em sua face, sendo informado por aqueles que tiveram acesso a conversas do celular do criminoso que a próxima vítima seria o presidente Alberto Fernández (LA NACIÓN, 2022). Estes exemplos demonstram que até mesmo direitos humanos consolidados, como os civis e políticos, têm sido alvos de questionamento pelos grupos extremistas-conservadores.

Ainda que o futuro próximo nos apresenta esperanças de retomada democrática, fato é que, como visto ao longo dos capítulos desse estudo, Brasil e Argentina carregam um histórico de avanços e retrocessos, mostrando que seus retrocessos estão relacionados a crises econômicas e governos autoritários. A democracia tem diferentes espectros e para assegurar a sua estabilidade e continuidade, é necessário que se observe não só o direito do voto dos cidadãos e que se assegure a vontade da maioria. A proteção dos direitos humanos, como direitos políticos, civis, econômicos, sociais, culturais, e da minoria; políticas públicas de implantação de direitos, transparência institucional e instrumentos jurídicos são apenas alguns dos aspectos necessários para efetividade e permanência de um governo democrático.

A mudança de ideologias políticas nas cadeiras da presidência dos governos, ora com características de esquerda, ora de direita são e devem ser frequentes para manutenção da própria democracia. Brasil e Argentina não estão livres deste fenômeno. No entanto, o que deve

ser evitado a fim de ocasionar fragilidades, descontinuidades e levantes autoritários é a ausência de travas legais, seja de direito interno como de direito internacional, que possibilitem que o governo de um presidente represente e defenda apenas interesses pessoais ou dos cidadãos que se flertam com sua ideologia.

Esta dissertação não teve a intenção de explicar todas as nuances que possibilitam os questionamentos de uma democracia, como o fato de ela ter sucesso em alguns países e outros não, pois múltiplos fatores devem ser considerados. Assim, para uma resposta mais completa, o estudo da temática deve ser continuado. Contudo, o objetivo do estudo foi desenvolver acerca de possíveis explicações jurídicas, seja de direito interno, como abordado no capítulo segundo; como de direito internacional, objeto do terceiro capítulo.

Destarte, a fim de averiguar possíveis falhas ou instrumentos positivos que merecem melhores implantações ou práticas, o segundo capítulo se debruçou sobre o direito interno de Brasil e Argentina, especificamente sobre um olhar as constituições de cada estado, implantadas/modificadas após a retomada democrática ao final dos anos de 1980.

Antes de adentrar a análise de avanços e manutenção de fraquezas democráticas, o primeiro capítulo designou-se a apresentar, inicialmente, o contexto do momento em que se estuda, para em seguida debruçar-se em necessários conceitos a fim de possibilitar a melhor compreensão dos capítulos seguintes. Após o contexto histórico, político e ideológico em que a redemocratização se encontra inserida, uma breve passagem sobre o complexo conceito da colonialidade, para que pudéssemos compreender as influências ideológicas contidas nas constituições que Brasil e Argentina outorgaram/ promulgaram ao longo de sua História. Em seguida, o estudo passou à análise do constitucionalismo que influenciou a redação da nova constituição brasileira e a reforma da argentina, constitucionalismo este que possui diferentes graus e que pode ser observado com relevância em toda América Latina, com ênfase nas mudanças formais previstas nas Cartas Políticas dos países ora estudados. O último tópico do capítulo demonstrou por meio de análise quantitativa que, embora Brasil e Argentina tenham feito parte da onda de redemocratização, não ficaram ilesas do fenômeno mundial de levantes autoritários e de questionamento à democracia.

Na primeira parte do capítulo segundo, analisou-se a importância concedida pelos instrumentos constitucionais à participação popular na política, fruto da influência do novo constitucionalismo latino-americano e da importância obtida pelos direitos humanos. A participação discutida perpassa o basilar direito ao voto ou direito a ser eleito. A participação popular estudada refere-se à possibilidade de os cidadãos terem o poder de tomada de decisão sobre os seus destinos, por meio da política, sem que se infrinja o fato de serem Brasil e

Argentina adeptos à democracia representativa. Não obstante as novas constituições possibilitarem maior participação popular, foi visto no capítulo anterior que os índices de participação política e cultura política nos países observados ainda são baixos. O capítulo também apresentou que a participação política por meio de ação ativa do governo, como os instrumentos dos referendos e plebiscitos previstos pela constituição brasileira foram inexpressivas vezes convocados. A participação do cidadão como autor de projeto de lei também não apresentou números expressivos, sendo possíveis hipóteses para tanto a dificuldade imposta pela lei para sua implantação, como também falta de conhecimento ou cultura política, ou em hipótese mais expansiva, a manutenção da desigualdade social. Tem-se, portanto, que a previsão formal de instrumentos de participação popular, ainda que o início de um avanço, não é suficiente, se não acompanhada de desenvolvimento de uma cultura política e de efetividade dada pelos governos. A ausência de participação política na prática deve ser considerada como uma das hipóteses de crise democrática, estando ela interligada com o alto sentimento de apatia, também demonstrado por meio de dados no capítulo primeiro.

O segundo tópico abordado no capítulo segundo tem natureza diversa do primeiro tópico, que abordou a participação popular. Neste, o problema não está na não efetividade de um instrumento relacionado aos direitos humanos e ao fortalecimento da democracia. O segundo tópico, que aborda acerca do que chamamos de hiperpresidencialismo, se mostrou como a manutenção de um traço da colonialidade, que vem se perpetuando ao longo das constituições de Brasil e Argentina.

O hiperpresidencialismo é um fenômeno que conflita com o princípio democrático e republicano da separação dos poderes, pois é a manifestação do desequilíbrio dos poderes, com a inflação dos poderes do cargo maior do executivo. Vimos que a usurpação de poderes pelo presidente, como na possibilidade de criação de leis e de controle da pauta do Congresso Nacional, foi utilizada por todos os presidentes, independentemente de sua ideologia de governos mais voltada à esquerda ou à direita. No entanto, o desequilíbrio dos poderes formalmente previsto nas constituições aqui averiguadas possibilitam aos presidentes que favoreçam interesses em detrimento de outros, possibilitando o isolamento de uma minoria e, em casos extremos, a usurpação do poder, chancelado pelos meios institucionais. É o desequilíbrio de poderes mais uma hipótese de levantes antidemocráticos.

Ao final, a pesquisa quedou-se a analisar a redemocratização de Brasil e Argentina no âmbito internacional, especialmente no tocante às normas de direitos humanos. Sobre os direitos humanos, retomou-se o abordado no primeiro capítulo e sua relação de dependência com a democracia. Em vista disso, examinou-se as previsões em favor da democracia nos

instrumentos internacionais de direitos humanos, reforçando a hipótese da correlação entre direitos humanos x democracia, além da previsão de cláusulas democráticas, obrigando aos participantes de certas organizações internacionais a manutenção de *standards* democráticos mínimos. Em seguida, em investigação sobre duas cláusulas democráticas de dois instrumentos distintos os quais Brasil e Argentina fazem parte, verificou-se que a sua aplicação está relacionada, essencialmente, à análise política do caso concreto e não da legalidade e da subsunção do fato à norma. Desde o enquadramento de um fato como infringimento à ordem democrática à aplicação das penalidades previstas, muito em razão da estrutura do próprio direito internacional, tem-se a verificação realizada pelos órgãos políticos das organizações internacionais e não pelos seus braços compostos por membros independentes dos Estados. O rompimento democrático para as organizações internacionais tem caráter subjetivo. Destarte, pela observância da aplicação prática das cláusulas democráticas da OEA e MERCOSUL, concebe-se que o direito internacional dos direitos humanos não concretiza, em muitos e importantes casos, o seu papel de proteção da democracia.

A História e seus fenômenos se apresentam de forma dialética, complexa e pendular, ora apontando para um espectro, ora em sentido completamente oposto. A democracia não é um fenômeno isolado, ileso do movimento da natureza da História, ainda mais quando o conceito de democracia que aqui se aborda possui aceitação e implantação recentes. A previsão de instrumentos como a participação popular, no âmbito doméstico, e de cláusulas democráticas no âmbito internacional, sinalizam a direção que a humanidade pretende seguir e merecem ser enaltecidas. Contudo, a previsão formal sem materialização não tem valia, ainda que a formalização seja o início de mudança de paradigmas. Assim, é importante a observação e implantação de regras mínimas, bem como a exclusão dos instrumentos que possibilitam reveses, como o hiperpresidencialismo, por exemplo; para que, com o fortalecimento dessas regras, os progressos não sejam destruídos em momentos em que o “pêndulo” da História aponte no sentido oposto.

Como defendido por Gargarella (2013), no tocante às constituições latino-americanas, existem direitos e conceitos em velocidades distintas, o que gera descompasso. O progressismo da participação popular entra em choque com o conservadorismo da hipertrofia do Poder Executivo, aos moldes do estipulado no século XIX. Esta mesma analogia pode ser transferida às legislações de direitos internacionais, que embora progressivas em prever uma cláusula democrática, mantém sua aplicação no caso concreto a cargo dos Estados, e não de entidade independente, mantendo-se aos moldes de um direito internacional vestifaliano. As desarmonias jurídicas permitem aberturas ao questionamento da prática democrática. Este

descompasso restou-se demonstrado no título desta dissertação. A “quimera”, símbolo mitológico formado por diferentes partes de diferentes animais é a ilustração dos descompassos e desacertos apontados no estudo.

Conclui-se afirmando que ainda que descompassado, existe evolução rumo à democracia. O presidente do Chile, Boric, em recente entrevista para a Folha de São Paulo (2023, s/p) citou o ex-presidente do Uruguai, Mujica, sobre ser “preciso caminhar ‘passo a passo’ para ‘não desbarrancar’”. As previsões legais em defesa da democracia e dos direitos humanos são importantes conquistas. Basta-nos evoluir e melhor afinar essas legislações, a fim de que a defesa da democracia e direitos humanos seja pauta de algumas ideologias de governo. Aqui, o termo “quimera” do título assume seu outro significado, a da esperança.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADICHIE, Chimamanda. **O perigo da história única**. [Oxford]: TED, 2009, 1 vídeo (18min 33seg). Disponível em: https://www.ted.com/talks/chimamanda_ngozi_adichie_the_danger_of_a_single_story?language=pt. Acesso em 29 dez. 2021.

AGOSTINE, Cristiane; RAMALHO, André. Paulo Guedes diz que Mercosul não é prioridade de Bolsonaro. **Valor Econômico**. Rio de Janeiro, 28 out. 2018. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2018/10/28/paulo-guedes-diz-que-mercosul-nao-e-prioridade-de-bolsonaro.ghtml>. Acesso em 31 dez. 2022.

ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. Constitucionalismo. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/98/edicao-1/constitucionalismo>. Acesso em 20 out. 2022.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Introdução. *In*: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (org.). **Participação Popular nas Políticas Públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006, p. 9-13. Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/PoliticaHabitacionalnoBrasil.pdf>. Acesso em 21 dez. 2022.

ALMEIDA, Wilson; SANTANA, Hadassah Laís. Integração e democracia: Os interesses políticos locais que distorcem o direito internacional e a crise política resultante da suspensão do Paraguai do Mercosul. **Revista de Informação Legislativa**, ano 51, n. 203, jul./set. 2014. P. 91-110. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/51/203/ri/v51_n203_p91. Acesso em 12 nov. 2022.

AMORIM, Celso; PRONER, Carol. Lawfare e geopolítica: América Latina em foco. **Sul Global**. v. 3, n. 1, 2022. p. 16-33. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/sg/article/view/49297>. Acesso em 21 nov. 2022.

ANTONIAZZI, Mariela Morales. La doble estatalidad abierta: interamericanización y mercosurización de las Constituciones suramericanas. *In*: BOGDANDY, Armin von; PIOVESAN, Flávia; ANTONIAZZI, Mariela Morales (coord.). **Estudios Avanzados de Derechos Humanos - Democracia e Integração Jurídica: Emergência de um novo Direito Público**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 178-227.

ARAÚJO, Flavia Loss de. Hiperpresidencialismo e seus impactos na integração regional sul-americana. *In*: DAMIANI, Gerson; FÉRNANDEZ-ALBERTOS, José (org.). **Governança e Democracia Representativa**. São Paulo: EDUSP, 2017, p. 477-490.

ARGENTINA. Observatório Político Electoral. **Porcentaje de electores y electoras por província**. 2021. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/interior/observatorioelectoral/datos-electorales/porcentaje-de-electores-y-electoras-por-provincia>. Acesso em 16 nov. 2022.

ARRAIS, Amauri. Senado do Paraguai aprova impeachment do presidente Lugo. **Porta G1 Mundo**. Assunção. 22 jun. 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/06/senado-condena-lugo-em-processo-politico-no-paraguai.html>. Acesso em 25 nov. 2022.

ARRETCHE, Marta. Um federalismo centralizado. **Blog DADOS – Revista de Ciências Sociais**, 25 mar. 2020. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/um-federalismo-centralizado/>. Acesso em 13 set. 2022.

AVRITZER, Leonardo. O novo constitucionalismo latino-americano: uma abordagem política. *In: AVRITZER, L. et al (org). O constitucionalismo democrático latino-americano em debate: Soberania, separação de poderes e sistema de direitos*. Belo Horizonte: Autêntica, 2017, p. 19-42.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. *In: SANTOS, B. de S. (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002, p. 561-597.

BAIOCCHI, Gianpaolo; GANUZA, Ernesto. **Popular democracy: the paradox of participation**. California: Stanford University Press, 2017.

BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o giro decolonial. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 11, p. 89-117, mai./ago. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-33522013000200004>. Acesso em 25 out. 2022.

BANHOS, Pedro Paes de Andrade. **A reeleição no presidencialismo brasileiro**. 2019. 157 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-31072020-134345/publico/10242722_Dissertacao_Original.pdf. Acesso em 12 jan. 2023.

BARBOSA, Rubens. **MERCOSUL e a Integração Regional**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1999.

BAZZO, Gabriela; FRANCO, Marina. Mercosul suspende direitos políticos da Venezuela por 'ruptura da ordem democrática'. **Portal G1 Mundo**. 05 ago. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/mercosul-suspende-direitos-politicos-da-venezuela-por-ruptura-da-ordem-democratica.ghtml>. Acesso em 20 out. 2022.

BBC. Países rejeitam impeachment no Paraguai; veja repercussão internacional. **BBC Brasil**. 23 jun. 2012. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/06/120623_repercussao_paraguai_jp. Acesso em: 15 out. 2022.

BBC. Eleições na França: Macron perde maioria no Legislativo com derrota 'histórica' e avanço da esquerda e direita radical. **Portal G1 Mundo**. Rio de Janeiro, 19 jun, 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2022/06/19/eleicoes-na-franca-macron-perde-maioria-no-legislativo-com-derrota-historica-e-avanco-da-esquerda-e-direita-radical.ghtml>. Acesso em 20 out. 2022.

BERGAMO, Monica. 'Lula traz esperança, mas votação de Bolsonaro preocupa', diz Gabriel Boric. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 05 jan. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2023/01/lula-traz-esperanca-mas-votacao-de-bolsonaro-preocupa-diz-gabriel-boric.shtml>. Acesso em 07 jan. 2023.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução: C. N. Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 17. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2020.

BOLÍVAR, Símon. **Carta de Jamaica**. Kingston, 6 set. 1815. In: *Revistas Unila*, vol. 2, n. 1, p. 28-35, 2014. Disponível em: <https://ojs.unila.edu.br/ojs/index.php/IMEA-UNILA>. Acesso em 15 jan. 2023.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BOLONHA, Carlos; RANGEL, Henrique; CORRÊA, Flávio. Hiperpresidencialismo na América Latina. In: **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 60, n. 2, 2015. p. 115-140. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v60i2.39132>.

BOSOER, Fabián. Ciclos electorales y ciclos políticos en la Argentina: 1983-2008: ¿Democracia 'de uno o de dos motores'? **Sociedad Global: Revista de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas**, vol. 3, n. 1, 2009. Disponível em: https://www.palermo.edu/cienciassociales/PDFCienciaPoliticaN2/n2_cicloselectoralespolitica2.pdf. Acesso em 12 nov. 2022.

BOTELHO, J.C.A.; SILVA, R. R. Presidential Powers in Latin America Beyond Constitutions. **Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies**, 50(1), 2021, p. 28–39. DOI: <http://doi.org/10.16993/iberoamericana.508>

BRANDÃO, Pedro Augusto Domingues Miranda. **O novo constitucionalismo pluralista Latino-Americano: participação popular e cosmovisões indígenas** (Sumak Kawsay e Pachamama). 2013. 156 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco. CCJ, Recife, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/10796>. Acesso em 10/01/2022.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Estatísticas legislativas 2021**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/relatorios-da-atividade-legislativa/sesoes-legislativas/2021>. Acesso em 17 nov. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Declaração dos Estados Partes do Mercosul sobre a República Bolivariana da Venezuela**. Buenos Aires, 1 abr. 2017. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-dos-estados-partes-do-mercosul-sobre-a-republica-bolivariana-da-venezuela. Acesso em 1º dez. 2022.

CABRAL, Alexa Ian Psarski; CABRAL, Cristiane Helena de Paula Lima. Cláusula Democrática e Teoria do Reconhecimento dos Estados Partes do Mercosul. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.9, n.2, p. 1251-1252, 2º quadrimestre de 2014.

CALDERON, Juan A. Gonzales. **Derecho Constitucional Argentino: Historia, Teoría, y Jurisprudencia de la Constitución**. 3 ed. Buenos Aires: J. Lajouane & cia Editores, 1930.

CALGARO, Fernanda. Em quase 30 anos, Congresso aprovou 4 projetos de iniciativa popular. **Portal G1 Política**. Brasília, 18 fev. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/em-quase-30-anos-congresso-aprovou-4-projetos-de-iniciativa-popular.ghtml>. Acesso em 10 nov. 2022.

CÂMARA, Irene Pessôa de Lima. **Em nome da Democracia: A OEA e a crise Haitiana 1991-1994**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.

CAMARGO, Allan Gabriel. **Democratizando a América Latina? A promoção de democracia por meio de Regime Democrático Interamericano (RDI)**. 2013. 173 f. Dissertação (Mestrado). Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/15612>. Acesso em 10/01/2022.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. **A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos**. São Paulo: Saraiva, 1991.

CANÇADO TRINDADE, Otávio A. D. **A Cláusula Democrática do MERCOSUL: Aspectos Jurídicos do Argumento Diplomático**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2021.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Imprensa, 2012.

CARMO, Marcia. Como a Argentina reagiu após Bolsonaro rejeitar ajuda para vítimas das enchentes na Bahia. **BBC Brasil**, 30 dez. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59832832>. Acesso em 20.01.2022.

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. **Preconceito racial em Portugal e Brasil Colônia**. 3. ed. Perspectiva, São Paulo: 2005.

CARVALHO, Rayann Kettuly Massahud. Colonialidade, democracia e o risco permanente de ruptura: uma reflexão a partir da obra de A. Quijano. **Revista de Ciências do Estado**. Belo Horizonte: v. 6, n. 1, 2021, e26617. ISSN: 2525-8036.

CASELLA, Paulo Borba. **BRIC- Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul: uma perspectiva de cooperação internacional**. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

CEPALSTAT. **Principales cifras de America Latina y el Caribe**. Cepal: 2020. Disponível em: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>. Acesso em 10 nov. 2022.

COLAÇO, Thais Luzia. O Pensamento Decolonial Latino-Americano. *In*: COLAÇO, Thais Luzia; DAMÁZIO, Eloise da Silveira Petter (org). **Novas perspectivas para a antropologia jurídica na América Latina: o direito e o pensamento decolonial**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, cap. 4, p. 113-150.

COMAS, José. El Gobierno argentino convoca un referéndum sobre la reelección presidencial. **El País**. Buenos Aires, 22 out. 1993. Disponível em: https://elpais.com/diario/1993/10/23/internacional/751330819_850215.html. Acesso em 10 out. 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Press release n. 72/12: IACHR Expresses Concern over the Ousting of the Paraguayan President**. Washington, 23 jun. 2012. Disponível em: http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2012/072.asp. Acesso em 15 set. 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Press release n. 126/16: IACHR Expresses Concern over Impeachment of President of Brazil**. Washington, 2 set. 2016. Disponível em: http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2016/126.asp. Acesso em 15 set. 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Request to the Inter-American Court of Human Rights for an advisory opinion: Democracy and Human Rights in the context of impeachments**. Washington, out. 2017. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/2017/Solicitud-OpinionConsultiva-JuicioPolitico-en.pdf>. Acesso em 10 set. 2022.

CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA. **Reforma constitucional: Segundo dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia**. Buenos Aires: Eudeba, 1987.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. **Informe 2021: Adios a Macondo**. Informe. Chile. 2021. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. Acesso em 10 out. 2022.

CORREIO BRAZILIENSE. Parlamentarismo ganha na Comissão: Regime só será presidencial se Governo tiver 280 votos no plenário. **Correio Braziliense**. Brasília, 31 out. 1987. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/152479/Out_87%20-%200117.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 28 out. 2022.

CORREIO BRAZILIENSE. O que munda com a emenda de Lucena. **Correio Braziliense**. Brasília, 23 mar. 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/123216/23%20a%2025%20de%20marco%20-%200020.pdf?sequence=1>. Acesso em 25 out. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião consultiva OC 28/21 de 7 de junho de 2021 solicitada pela república da Colômbia**. Costa Rica, 07 jun. 2021. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf. Acesso em 20 set. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Order of the Inter-American Court of Human Rights of May 29, 2018:** Request for an Advisory Opinion presented by the Inter-American Commission on Human Rights. Costa Rica, 29 mai. 2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/solicitudoc/sor_01_18_ing.pdf. Acesso em 24 dez. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso López Lone y otros vs. Honduras:** Sentencia de 5 de octubre de 2015. Costa Rica, 05 out. 2015. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_302_esp.pdf. Acesso em 12 dez. 2022

CUÉ, Carlos E. Polêmica na Argentina pelos dados sobre desaparecidos na ditadura. El País. Buenos Aires, 28 jan. 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/01/27/internacional/1453931104_458651.html. Acesso em 10 set. 2022.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**. Tradução: Celso Mauro Paciornick. 1 ed., 4 reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2022. 234 p.

DALLA VIA, Alberto Ricardo. La participación política y la reforma electoral en Argentina. **Revista Justicia Electoral**, vol. 1, n. 7, p. 87-116, 2011. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4122150>. Acesso em 14 dez. 2022.

DELGADO, Malu. O que explica e quais os desafios da nova "onda rosa" latina. **DW**. 21 jun. 2022. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/o-que-explica-e-quais-os-desafios-da-nova-onda-rosa-latina/a-62212439>. Acesso em 14 nov. 2022.

DEMO, Pedro. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1995.

DIAS, Márcio de Oliveira. Quando o Brasil ajudou a impedir o golpe de Oviedo. **Jornal O Globo**, 29 nov. 2015. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/artigo-quando-brasil-ajudou-impedir-golpe-de-oviedo-18166197>. Acesso em 30 nov. 2022.

DITÃO, Ygor Pierry Piemonte; MARCELLO, Karen. A Revolução democrática: a democracia como um direito humano e seu efeito direto no direito interno. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. vol. 112. ano 27. p. 35-61. Ed. RT, mar-abri. 2019.

DITÃO, Ygor Pierry Piemonte. **A Separação de Poderes na Argentina e no Brasil e a Integração Sub-Regional**. 2019. 230 p. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós Graduação em Integração da América Latina (PROLAM), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

DUSSEL, Enrique. Europa, modernidade e eurocentrismo. In: LANDER, Edgardo (Org). **A Colonialidade do Saber: eurocentrismo e ciências sociais – perspectivas latino-americanas**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Argentina: CLACSO, 2005.

EL PAÍS. Alfonsín crea un organismo consultivo para consolidar la democracia y da entrada a peronistas en la Administración. **El País**. Buenos Aires, 25 dec. 1985. Disponível em: https://elpais.com/diario/1985/12/26/internacional/504399601_850215.html#?prm=copy_link. Acesso em 21 nov. 2022.

FAJARDO, Raquel Z. Yrigoyen. El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización. *In*: GARAVITO, César Rodríguez (coord). **El derecho en América Latina Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011, p.139-160.

FARIAS, Mayara Helenna Veríssimo de. **Os limites do novo constitucionalismo latino-americano como estratégia de superação da colonialidade na América Latina**. 2018. 155 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018.

FELLET, João. Brasil condena impeachment de Lugo e convoca embaixador. **BBC Brasil**, Assunção, 23 jun. 2012. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/06/120623_paraguai_brasil_jf. Acesso em 15 nov. 2022.

FERNANDES, Talita. Bolsonaro diz que não vai à posse de Fernández e nega retaliação à Argentina. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 1º nov. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/11/bolsonaro-diz-que-nao-vai-a-posse-de-fernandez-e-nega-retaliacao-a-argentina.shtml>. Acesso em 20 jan. 2022.

FRASER, Nancy. Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. **Social Text**. n. 26/25. Durham: Duke University Press, 1990, p. 56-80.

G1. Quase dois anos depois de golpe militar, OEA readmite Honduras. **Portal G1 Mundo**, 1º jun. 2011. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2011/06/quase-dois-anos-depois-de-golpe-oea-readmite-honduras.html>. Acesso em 28 nov. 2022.

G1. Argentina anuncia retirada de embaixador no Paraguai. **Portal G1 Mundo**, 23 jun. 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/06/argentina-anuncia-retirada-de-embaixador-no-paraguai.html>. Acesso em 15 nov. 2022.

G1. Donald Trump é eleito presidente dos EUA. **Globo**, São Paulo, 09 nov. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/eleicoes-nos-eua/2016/noticia/2016/11/donald-trump-vence-hillary-clinton-e-e-eleito-presidente-dos-eua.html>. Acesso em 11 nov. 2022.

GADELHA, Igor *et. al.* Impeachment é aprovado no Senado e Dilma é cassada. **Estadão**, São Paulo, 31 ago. 2016. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,impeachment-e-aprovado-no-senado-e-dilma-e-cassada,10000073183>. Acesso em 10 nov. 2022.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Tradução: Sérgio Faraco. Brasil: L&PM, 2010.

GALEANO, Eduardo. **Patás arriba. La escuela del mundo al revés**. Siglo Veintiuno. Madrid, 1998.

GAMALLO, Gustavo. Democracia y política social em Argentina (1983-2019). Propósito y resultados de una investigación colectiva. *In*: GAMALLO, Gustavo (org.). **De Alfonsín a**

Macri: Democracia y política social em Argentina (1983-2019). Buenos Aires: Eudeba, 2022, cap. 1, p. 17-70.

GARCIA, Marco Aurélio. Paraguai, Brasil e o Mercosul. **Política Externa**, vol. 21, n. 3, jan./fev./mar. 2013, p. 9-17. Disponível: <https://ieei.unesp.br/portal/wp-content/uploads/2013/03/Politica-Externa-21-03-Marco-Aurelio-Garcia.pdf>. Acesso em 20 nov. 2022

GARGARELLA, Roberto. Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina. *In:* GARAVITO, César Rodríguez (cood). **El derecho en América Latina: Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo Veinteuno, 2011, cap.4, p. 87-108.

GARGARELLA, Roberto. **Latin American Constitutionalism, 1810-2010: The Engine Room of the Constitution**. New York: Oxford University Press, 2013.

GARGARELLA, Roberto. El constitucionalismo latinoamericano y la sala de máquinas de la constitución (1980-2010). *In:* RIBERI, Pablo (coord.). **Fundamentos y desafíos de la teoría constitucional contemporánea**. México: UNAM, 2019.

GARGARELLA, Roberto. El “nuevo constitucionalismo latino-americano”. **El país**. Espanha, 31 jul. 2014. Disponível em: <https://elpais.com/elpais/2014/07/31/opinion/1406816088_091940.html> Acesso em 26 set. 2021.

GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Revista de Estudos Avançados**, vol. 32. p. 65-88. 2018. DOI: 10.5935/0103-4014.20180006.

GAZIR, Augusto. Presidente argentino apela a plebiscito para tentar reeleição. **Folha de São Paulo**. Buenos Aires, 09 jul. 1998. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft09079805.htm>. Acesso em 15 nov. 2022.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GÓES, Guilherme Sandoval.; DE OLIVEIRA, Aline Castelani.; MARREIRO, Matheus Moraes Alves. Os novos rumos da geopolítica mundial em tempos de estatalidade pós-pandemia. *In* FOLMER, I. *et al* (org.). **Geopolítica: Poder e Território**. São Paulo: FFLCH, 2021, cap. 6, p. 89-105. DOI: 10.11606/9786587621463.

GROSGOUEL, Ramon. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: Transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, vol.80, 2008, p. 120.

GONZÁLEZ CASANOVA. Pablo. Colonialismo interno (uma redefinição). *In:* **A teoria marxista hoje**. Problemas e perspectivas. Buenos Aires: CLASCO, 2007, p. 431-458.

GUEDES, Néviton. Comentário acerca do artigo 14 da CRFB/88. *In:* CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 660.

GURZA LAVALLE, Adrián; ISUNZA, Ernesto. 2011. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo: CEDEC, v. 84, 2011, p. 95-140.

GURZA LAVALLE, Adrián. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Diálogos para o Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2011, vol. 7, cap. 1, p. 33-42. (a)

GURZA LAVALLE, Adrian; 2011. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo: CEDEC, v. 84, 2011, p. 13-23. (b)

HARO, Ricardo. Los Derechos Humanos y los ratados que los contienen en el derecho Constitucional y la Jurisprudencia Argentinos. **Ius et Praxis**, Talca, v. 9, n. 1, p. 63-89, 2003. Disponível em http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122003000100006&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 27 nov. 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122003000100006>

HOFFMANN, Andrea Ribeiro. As Organizações Regionais e a promoção e proteção da democracia: reflexões a partir das práticas de intervenção democrática na América do Sul. **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, n. SPE 03, p. 47- 57, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/fNDPBH9zDLzQX3b38bLP4MR/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 15 out. 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792016000400004>.

HUNTINGTON, Samuel P. **A Terceira Onda**: a democratização no final do século XX. Tradução: Sérgio G. Paula. São Paulo: Ática, 1994.

INÁCIO, Magna; LLANOS, Mariana. The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. *In*: **Bras. Political Sci. Rev.** n. 9, abr. 2015, p. 39-64. DOI: <https://doi.org/10.1590/1981-38212014000200002>.

INACIO, Magna. Dos EUA ao Brasil, como presidentes tentam governar sem Congresso. **BBC**. Londres, 17 jun. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48505310>. Acesso em 20 set. 2022.

JANSEN, Roberta. Human Rights Watch: ditadura no Brasil torturou 20 mil pessoas; 434 foram mortas ou desapareceram. **Estadão**. São Paulo, 27 mar. 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,human-rights-watch-ditadura-no-brasil-torturou-20-mil-pessoas-434-foram-mortas-ou-desapareceram,70002770377>. Acesso em 14 out. 2022.

JORNAL DA CONSTITUINTE. Presidencialismo: No novo regime, o presidente governa, mas com o povo. **Jornal da Constituinte**. Brasília, 28 mar. 1988. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/Jornal%20da%20Constituente/n-%2041%20-%2028%20marco%20a%2003%20abril%201988.pdf. Acesso em 25 out. 2022.

JORNAL DA CONSTITUINTE. Exposição no Senado Federal destaca a participação popular. **Jornal da Constituinte**. Brasília, 29 out. 2013. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/noticias/especiais/constituicao25anos/exposicao-senado-galeria/Jornal-Constituente.pdf>. Acesso em 31 dez. 2022.

LAFER, Celso. Descaminhos do Mercosul - a suspensão da participação do Paraguai e a incorporação da Venezuela: uma avaliação crítica da posição brasileira. **Política Externa**, vol. 21, n. 3, jan./fev./mar. 2013, p. 19-27. Disponível: <https://ieei.unesp.br/portal/wp-content/uploads/2013/03/Politica-Externa-21-03-Celso-Lafer.pdf>. Acesso em 20 nov. 2022.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos metodologia científica**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef; TIBI WEBWER, Cordula. Paraguai: Golpe ou Voto de Desconfiança? **Conjuntura Austral**, v. 3, n. 14, p. 4-17, out.-nov. 2012. DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.33868>.

LA NACION. Alberto Fernández, sobre el atentado contra Cristina Kirchner: “Se conocieron las conversaciones de los implicados y hablaban de que el próximo era yo”. **La Nación**. 12 set. 2022. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/politica/alberto-fernandez-sobre-el-atentado-contra-cristina-kirchner-se-conocieron-las-conversaciones-de-los-nid12092022/>. Acesso em 09 jan. 2023.

LAVIÉ, Humberto Quiroga; BENEDETTI, Miguel Ángel; CENICACELAYA, María de las Nieves. **Derecho Constitucional Argentino**. Tomo I, 2 ed. Buenos Aires: Rubinzal Culsoni Editores, 2009.

LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. O Poder Executivo na Constituição de 1988. 2008, **Anais..** São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores, 2008. Acesso em: 19 nov. 2022. Disponível em: https://www.academia.edu/14157387/O_Poder_Executivo_na_constitui%C3%A7%C3%A3o_de_1988.

LYNCH, Christian Edward Cyril. O caminho para Buenos Aires passa por Washington: a recepção do conceito argentino do estado de sítio e seu papel na construção da República Brasileira (1890-1898). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 27, n. 78, p. 149-196, fev. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092012000100010>.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MAGALHÃES, Breno Baía. **Pluralismo constitucional interamericano: a leitura plural da constituição de 1988 e o diálogo entre o supremo tribunal federal e a corte interamericana de direitos humanos**. 2015. 385 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Belém, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br:8080/jspui/handle/2011/7497>. Acesso em 10/01/2022.

MARTÍ, José. **Nuestra América**. Caracas: Biblioteca Ayacucho, 2003.

MARUCCI, Carlos; CIRES, Gerardo. **Historia Constitucional: reformas constitucionales argentinas desde 1860 a 1994**. Buenos Aires: Erreius, 2022.

MASSINI, Carlos I. Los Derechos Humanos y la Constitución Argentina Reformada. **Persona y Derecho**, vol. 58, 2008, p. 71-103. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27923.pdf>. Acesso em 02 out. 2022.

MEDICI, Alejandro. Teoría constitucional y giro decolonial: narrativas y simbolismos de las constituciones. Reflexiones a propósito de la experiencia de Bolivia y Ecuador. **Otros logos Revista de estudios críticos**. Argentina, nº 1, p. 94-124, 2010.

MEDICI, Alejandro. Nuevo Constitucionalismo y Filosofía Política: la necesidad de un pensamiento situado y crítico para refundar nuestras bases constitucionales. *In*: WOLKMER, Antonio Carlos; CORREAS, Oscar (org.). **Crítica Jurídica na América Latina**. Aguascalientes: CENEJUS, 2013, p. 254-267.

MEMÓRIA GLOBO. Impeachment de Collor. **Globo**, Rio de Janeiro, 28 out. 2021. Disponível em: <https://memoriaglobo.globo.com/jornalismo/coberturas/impeachment-de-collor/noticia/impeachment-de-collor.ghtml>. Acesso em 10 nov. 2022.

MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio M.; Branco, Paulo G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENEZES, Rafael da Silva. **Democracia Brasileira**: discurso, possibilidades e responsabilidades na constituição de 1988. 2017. 233 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUOS-ASPFYN>. Acesso em 09 set. 2022.

MENEZES, Wagner. **Derecho Internacional en América Latina**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

MENEZES, Filipe Cortes de; CARDOSO, Henrique Ribeiro. A democracia no protocolo de Ushuaia e a suspensão do Paraguai e Venezuela do Mercosul. **Revista Relações Internacionais do Mundo Atual**. v. 1, n. 30, 2021. p. 205-223. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/5477>. Acesso em 20 nov. 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.21902/Revrima.v1i30.5477>

MERCOSUL. **30 anos do MERCOSUL**: paz, desenvolvimento, democracia e direitos humanos no processo de integração regional. 26 mar. 2021. Disponível em: <https://www.ippdh.mercosur.int/30-anos-do-mercosul-paz-desenvolvimento-democracia-e-direitos-humanos-no-processo-de-integracao-regional/?lang=pt-br>. Acesso em 30 nov. 2022.

MERCOSUL. **Decisão sobre a suspensão da Venezuela no MERCOSUL**. São Paulo, 05 ago. 2017. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/>. Acesso em 14 set. 2022.

MERCOSUL. **Declaração Presidencial sobre a Situação na Venezuela**. Bento Gonçalves, 05 dez. 2019. Disponível em: <https://documentos.mercosur.int/public/declaraciones/100>. Acesso em 09 nov. 2022.

MERCOSUL. TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISÃO. **Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito (CMPED)**. s/d. Disponível em: https://www.tprmercosur.org/pt/cmped_intro.htm. Acesso em 05 dez. 2022.

MERCOSUL. PARLAMENTO DO MERCOSUL. **Observatório da Democracia**. s/d. Disponível em: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/15400/2/parlasur/observatorio-da-democracia.html>. Acesso em 05 dez. 2022.

MIGNOLO, Walter. Desafios coloniais hoje. **Epistemologia do sul**, Foz do Iguaçu, 1(1), p. 12-32, 2017.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**: Por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Tradução: Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. 1. ed. 3. reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MOUFFE, Chantal. **The Democratic Paradox**. London: Verso, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Presidencialismo**: a evolução do relacionamento entre os poderes executivo e legislativo. v. 2. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2013.

MORI, Letícia. Por que invasões em Brasília são consideradas atos terroristas pelo STF. **BBC News Brasil**. São Paulo, 9 jan. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-64218257.amp>. Acesso em 09 jan. 2023.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Tradução: Maria D. Alexandre e Maria Alice A. S. Doria. 19ª ed. Brasil: Bertrand Brasil, 2019.

MÜLLER, Friedrich. Rule of law, human rights, democracy and participation: some elements of a normative concept. *In*: BOGDANDY, Armin von; PIOVESAN, Flávia; ANTONIAZZI, Mariela Morales (coord.). **Estudos Avançados de Direitos Humanos - Democracia e Integração Jurídica: Emergência de um novo Direito Público**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 44-54.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 31, p. 25-40, 1991.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **Velhos e Novos Regionalismos**. Ijuí: Editora Unijuí, 2009.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Resolução sobre a suspensão do direito de Honduras de participar na OEA**. Washington, 05 jul. 2009. Disponível em: https://www.oas.org/pt/centro_midia/nota_imprensa.asp?sCodigo=P-219/09. Acesso em 21 nov. 2022

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)/ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Nuestra Democracia**. México: OEA/PNUD, 2010, 260 p. Disponível em: https://www.oas.org/es/sap/docs/nuestra_dem_s.pdf. Acesso em 10 out. 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **IACHR Expresses Concern over the Ousting of the Paraguayan President.** Washington, DC, 23 jun. 2012. Disponível em: https://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2012/072.asp. Acesso em: 27 nov. 2022. (a)

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Report by the mission of the OAS Secretary General and delegation to the Republic of Paraguay - non official version.** Washington, DC, 10 jul. 2012. Disponível em: https://www.oas.org/en/about/speech_secretary_general.asp?sCodigo=12-0058. Acesso em: 27 nov. 2022. (b)

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **OAS General Secretariat to Send Mission of Electoral Accompaniment and Observation to the General Elections in Paraguay.** Washington, DC, 22 ago. 2012. Disponível em: https://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-287/12. Acesso em 24 nov. 2022. (c)

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)/ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Practical guide on democratic dialogue.** Guatemala: OEA/PNUD, 2013, 57 p. Disponível em: https://www.oas.org/es/sap/dsdme/pubs/guia_e.pdf. Acesso em 30 dez. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Declaração do Secretário-Geral da OEA Luis Almagro após reunião com a Presidente Constitucional do Brasil Dilma Rousseff.** 15 abr. 2016. Disponível em https://www.oas.org/pt/centro_midia/nota_imprensa.asp?sCodigo=P-044/16. Acesso em 03 dez. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **O Conselho Permanente da OEA concorda em "não reconhecer a legitimidade do período do regime de Nicolás Maduro".** 10 jan. 2019. Disponível em: https://www.oas.org/pt/centro_midia/nota_imprensa.asp?sCodigo=P-001/19. Acesso em 30 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Nossa História.** s/d. Disponível em: https://www.oas.org/pt/sobre/nossa_historia.asp. Acesso em 02 dez. 2022.

OLIVEIRA, Fabiana de. Democracia, presidencialismo e crise na América Latina: os casos de Honduras, Paraguai e Brasil. *In*: DAMIANI, Gerson; FÉRNANDEZ-ALBERTOS, José (org.). **Governança e Democracia Representativa.** São Paulo: EDUSP, 2017, p. 341-367

OLIVEIRA, Michele. Viktor Orbán derrota oposição unida e conquista 5º mandato na Hungria. **Folha de São Paulo,** São Paulo, 03 abr. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/04/viktor-orban-vence-eleicao-na-hungria-e-conquista-5o-mandato.shtml>. Acesso em 20 out. 2022.

ONUMA, Yasuaki. **Direito Internacional em Perspectiva Transcivilizacional.** Tradução: Masato Ninomiya e Paulo Casella (org.). Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. **Estratégias de seleção e substituição de ministros de Estado no presidencialismo de coalizão brasileiro**: perfil, alocação e rotatividade. 2017. 182 f. Tese (doutorado). Programa de Pós Graduação em Ciências Políticas, Universidade de Brasília. Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/23620>. Acesso em 22 nov. 2022.

PANIKKAR, R. **Is The Notion of Human Rights a Western Concept?** Diogenes, v. 30, 1982 p. 75-76. DOI: <https://doi.org/10.1177/039219218203012005>.

PATEMAN, Carole. **Participation and democratic theory**. London: Cambridge University Press, 1992.

PETERS, Anne. Caminhamos para a constitucionalização da comunidade mundial? **Boletim da Faculdade de Coimbra**, vol. 88, n 2, 2012.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PIOVESAN, Flávia. Internacionalização dos Direitos Humanos e humanização do Direito Internacional: desafios contemporâneos. **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, Brasil, ano CIII, n. 125-130, v. 103, 2017, cap. XV, p. 349-384.

PRADO, Maria Ligia Coelho Prado. Repensando a história comparada da América Latina. **Revista de História**, vol. 153, 2º ed., p 11-33, 2005.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *In: A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2005, p. 117-142.

QUINTÃO, Thales Torres. Democracia participativa e deliberativa: congruências ou modelos em disputas? **Cadernos da Escola do Legislativo**. vol. 16, n. 26. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, ago.-dez. 2014, p. 53-89.

QUIROGA, Hugo. Ciudadanía y democracia en la Argentina. Problemas de representación em perspectiva comparada. *In: Ciudadanía y legitimidade democrática en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo, 2011, p. 265-281.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

REIS, Rossana Rocha. O futuro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos: a atuação da CIDH diante dos processos de ruptura democrática. **Revista Direito e Práxis**, vol. 8, n. 2, jun. 2017, p.1577-1602. DOI: <https://doi.org/10.12957/dep.2017.28034>.

REISDOEFER, Bruna; CASTILLO, Marc. The Suspension of Venezuela from Mercosur: Economic and Political Impacts for Brazil. **Business and Public Administration Studies**, 2022, v. 16, n. 1, p. 27-34. Disponível em: <https://www.bpastudies.org/index.php/bpastudies/article/view/263>. Acesso em 14 set. 2022.

RESTREPO, Ricardo Sanín. **Teoría crítica constitucional**. Rescatando la democracia del liberalismo. 1ª ed. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011.

REUTERS. Quatro países não reconhecem novo governo do Paraguai. **Portal G1 Mundo**. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/06/quatro-paises-nao-reconhecem-novhttps://www.bpastudies.org/index.php/bpastudies/article/view/263o-governo-do-paraguai-2.html>. Acesso em 14 nov. 2022.

ROFMAN, Adriana; FOGLIA, Carolina. La participación ciudadana local em la historia argentina reciente (de los '90 a la actualidad): Asistencia, movilización, institucionalización. *In: Revista Estado y Política*. Argentina: FLACSO, 2015, n. 5, p. 41-61.

ROMERO, Luis Alberto. **Breve historia contemporânea de la Argentina: 1916-2016**. 4. ed. Buenos Aires: Tezontle, 2022.

ROSSI, Clóvis. Fernando de la Rúa renuncia e peronistas devem tomar o poder. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 dez. 2001. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj2112200101.htm>. Acesso em 10 out. 2022.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução: Antonio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SAGÜÉS. Néstor Pedro. **Manual de derecho constitucional**. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2007.

SANI, Giacomo. Apatia. **Dicionário de Política**. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (coord.). Tradução: Carmen C. Varriale *et al.* 11.ed., vol. 1. Brasília: Editora UNB, 1998.

SANTOS, **Beatriz** Catão Cruz; FERREIRA, **Bernardo**. Cidadão – Vizinho. **Ler História** [Online], n. 55, 2008, p. 35-48. Disponível em <http://journals.openedition.org/lerhistoria/2191>; DOI: <https://doi.org/10.4000/lerhistoria.2191>. Acesso em: 19 set de 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, nº 48, p. 11-32, jun. 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **La reinvencción del estado y el estado plurinacional**. Alianza Interinstitucional CENDA - CEJIS – CEDIB. Santa Cruz de la Sierra: 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In: SANTOS, B. de S. (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002, p. 39-76.

SCHIEDLER, Andreas. What is Democratic Consolidation? *In: DIAMOND, Larry; PLATNER, Marc (Ed.). The Global Divergence of Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2001.

SEITENFUS, Ricardo Antonio Silva. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SIMÃO, Marina Fazzio; SAMPAIO, Juliano Casimiro de Camargo. Corpo e descolonialidade em composição poética cênica. **Revista Brasileira de Estudos da Presença**, Porto Alegre: v. 8, n. 4, p. 665-690, out/dez 2018.

SOUSA, Maria Sueli Rodrigues de. Constitucionalismo e colonialidade: novo constitucionalismo latino-americano e o direito da palavra da tradição africana como resistência na modernidade. In: **Espaço Ameríndio**, Porto Alegre, v. 14, n. 2, p. 411-445, jul./dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-6524.105018>

SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso; BERNARDI, Vanessa de Oliveira. A suspensão de membros da Organização dos Estados Americanos: uma questão procedimental? In: GOMES, Eduardo Biacchi; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso. **Golpes de Estado na América Latina e a Cláusula Democrática**. 1 ed. Curitiba: Instituto Memória Editora, 2016, p. 51-82.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado**. A crise adiada do capitalismo democrática. São Paulo: Boitempo, 2018.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Democracy Index 2021: The China challenge** Relatório. Nova Iorque. 2022.

THORNHILL, Chris. **A crise democrática e o direito constitucional global**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021. Disponível em: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>. Acesso em 15 out. 2022.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Tradução: Julia da Rosa Simões. 1 ed. São Paulo: Edipro, 2019. Livro eletrônico. 941 p.

TOMUSCHAT, Christian. ¿Necesitamos nuevos conceptos de democracia y soberanía en las instituciones de la integración regional? In: BOGDANDY, Armin von; PIOVESAN, Flávia; ANTONIAZZI, Mariela Morales (coord.). **Estudios Avanzados de Derechos Humanos - Democracia e Integração Jurídica: Emergência de um novo Direito Público**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 29-43.

TORRES, Ana Paula Repolês. Soberania popular e direitos no novo constitucionalismo latino-americano. In: AVRITZER, L. *et al* (org). **O constitucionalismo democrático latino-americano em debate: Soberania, separação de poderes e sistema de direitos**. Belo Horizonte: Autêntica, 2017, p. 135-154.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL – PARÁ. **Relatório da votação dos plebiscitos 2011**. Disponível em: <https://www.tre-pa.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/plebiscito-2011/relatorios-da-votacao-dos-plebiscitos-2011>. Acesso em 14 nov. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Eleição Geral Ordinária 2022**. Disponível em: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao/resultados>. Acesso em 01 nov. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Plebiscito de 1993**. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993/@@download/file/plebiscito-de-1993.pdf. Acesso em 14 nov. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Referendo de 2005**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-2005/referendo-2005-1>. Acesso em 15 nov. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas do eleitorado**. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleitor-eleitorado-mensal/home?session=113631070672913>. Acesso em 16 nov. 2022.

UCHOA, Pablo. OEA questiona 'julgamento sumário' que destituiu Lugo no Paraguai. **BBC Brasil**. Washington, 23 jun. 2012. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/06/120623_oea_paraguai_pu. Acesso em: 17 ago. 2022.

ULHÔA, Raquel. Congresso promulga a emenda da reeleição. **Folha de São Paulo**. Brasília, 05 jun. 1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/6/05/brasil/23.html>. Acesso em 20 nov. 2022.

UPRIMNY, Rodrigo. Las transformaciones constitucionales recientes em América Latina: tendencias y desafíos. *In*: GARAVITO, César Rodríguez (coord). **El derecho en América Latina Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo Veinteuno, 2011, p.113.

VALLE ROSA, Carlos Eduardo. Geopolítica: uma apreciação histórica. *In* FOLMER, I. *et al* (org.). **Geopolítica: Poder e Território**. São Paulo: FFLCH, 2021, cap. 4, p. 53-71. DOI: 10.11606/9786587621463.

VANOSSI, Jorge Reinaldo. Fundamentos y razones de la necesidad de la reforma de la constitucion. *In*: **Reforma constitucional: Segundo dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia**. Buenos Aires: Eudeba, 1987.

VENICE COMMISSION. **Report on term-limits part I – Presidents**. Venice, 16-17 mar. 2018. Disponível em: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)010-e). Acesso em 29 dez. 2022.

VENTURA, Deisy. ONUKI, Janina. MEDEIROS, Marcelo *et alli*. **Internalização das normas do MERCOSUL**. Série Pensando o Direito, vol. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/Volume-45cc1.pdf>. Acesso em 19 ago. 2022.

WALSH, Catherine. **Interculturalidad, estado, sociedade: luchas (de)coloniales de nuestra época**. Quito-Ecuador: Universidade Andina Simón Bolívar/Ediciones Abya-Yala, 2009.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? *In: PIREs, Roberto Rocha C. (org.). Diálogos para o Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2011, vol. 7, cap. 2, p. 43-51.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura jurídica. São Paulo: Editora Alfa Ômega, 3 ed., 2001.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo e crítica do constitucionalismo na América Latina**. Anais do IX Simpósio Nacional de Direito Constitucional. Curitiba: 2010.

WOLKMER, A.C.; RADAELLI, S.M. Perspectivas para um constitucionalismo na América Latina: a reinvenção da teoria constitucional pelo pluralismo jurídico. *In: TARREGA, M. C. V.B et al. (org.). Estados e povos na América Latina plural*. Goiânia: Editora da PUC Goiás, 2016, p. 129-149.

LEGISLAÇÃO:

ARGENTINA. [Constituição (1994)]. **Constitucion Nacional Argentina**. 1994. *Ley 24430*. Disponível em: <https://www.casarosada.gob.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>. Acesso em 15 jun. 2020.

ARGENTINA. [Constituição (1853)]. **Constitucion de la Nación Argentina**. 1853. Disponível em: http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=3873. Acesso em 20 out. 2022.

ARGENTINA. **Ley 24.747 de 1996** - Iniciativa Legislativa Popular. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/41025/norma.htm>. Acesso em 15 nov. 2022.

ARGENTINA. **Ley 25.432** – Consulta Popular Vinculante y no Vinculante. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/67518/norma.htm>. Acesso em 18 nov. 2022.

ARGENTINA. **Decreto Nacional 1172/2003** - Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones. Disponível em: <http://www.saij.gob.ar/1172-nacional-mejora-calidad-democracia-sus-instituciones-dn20031001172-2003-12-03/123456789-0abc-271-1001-3002soterced?q=%28numero-norma%3A1172%20AND%20fecha%3A2003%29%20&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Decreto%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJuridicci%F3n&t=2>. Acesso em 18 nov. 2022.

ARGENTINA. **Ley 26.122/2006** – Regimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegacion legislativa y promulgacion parcial de leyes. Disponível em: <http://www.saij.gob.ar/26122-nacional-regimen-legal-decretos-necesidad-urgencia-delegacion-legislativa-promulgacion-parcial-leyes-lns0005016-2006-07-20/123456789-0abc-defg-g61-05000scanyel?q=%28numero-norma%3A26122%20%29&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Ley%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJuridicci%F3n&t=1>. Acesso em 21 nov. 2022.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil**. 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 19 set. 2021.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 1934. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 14 jul. 2020.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em 15 mai. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto 350 de 21 de novembro de 1991**. Tratado Mercosul. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm. Acesso em 04 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto 1901 de 09 de maio de 1996**. Protocolo de Ouro Preto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm. Acesso em 04 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto 4.210 de 24 de abril de 2002**. Promulga o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4210.htm. Acesso em 04 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**: Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm. Acesso em 15 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.826, De 22 de Dezembro de 2003**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.826compilado.htm. Acesso em 12 nov. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2035-2022.pdf>. Acesso em 16 nov. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regulamento Interno da Comissão de Legislação Participativa**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/arquivos/RegulamentoInternoverso2019Final.pdf>. Acesso em 15 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 466.343-SP**. Julgado em 04.06.2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>. Acesso em 02 out. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Ideia Legislativa.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/principalideia>. Acesso em 10 out. 2022.

BRASIL. Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Anteprojeto Constitucional. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, n. 185, 26 set. 1986. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/arquivos-1/AfonsoArinos.pdf. Acesso em 10 nov. 2022.

BRASIL. Subcomissão do Poder Executivo. **Anteprojeto.** Brasília, 11 mai. 1987. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-110.pdf>. Acesso em 28 out. 2022.

BRASIL. **Diário da Câmara dos Deputados.** Brasília, 26 fev. 1997, ano LII, n. 029. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD26FEV1997.pdf#page=126>. Acesso em 19 out. 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. [Constituição (1787)]. **Constitution of the United States of America.** Disponível em: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm. Acesso em 21 nov. 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Declaration of Independence.** 1776. Disponível em: <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript>. Acesso em 21 nov. 2022.

FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.** 1789. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em 15 nov. 2022.

MERCOSUL. **Protocolo de Ushuaia II.** 2011. Disponível em: http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/DEC_027-2011_s.pdf. Acesso em 02 dez. 2022.

MERCOSUL. **Laudo nº 01/2012:** Laudo do Tribunal Permanente de Revisão no Procedimento Excepcional de Urgência solicitado pela República do Paraguai em relação à suspensão de sua participação nos órgãos do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e à incorporação da Venezuela como membro pleno. 2012. Disponível em: https://www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudos_01_2012_pt.pdf. Acesso em 12 ago. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 1948. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>. Acesso em 22 fev. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração e Programa de Ação de Viena.** 1993. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal da Democracia**. 1997. Disponível em: <https://www.interlegis.leg.br/capacitacao/publicacoes-e-modelos/04360.pdf>. Acesso em 16 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Carta da Organização dos Estados Americanos**. 1948. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/q.carta.oea.htm>. Acesso em 20 abr. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Protocolo de reformas a la carta de la Organizacion de los Estados Americanos (A-50) "Protocolo de Cartagena de Indias"**. 1985. Disponível em: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-50_Protocolo_de_Cartagena_de_Indias.htm. Acesso em 21 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **AG/RES. 1080 (XXI-0/91)**. 1991. Disponível em: <http://scm.oas.org/pdfs/agres/ag03805P01.pdf>. Acesso em 15 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Protocolo de reformas a la carta de la Organizacion de los Estados Americanos (A-56) "Protocolo de Washington"**. 1992. Disponível em: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-56_Protocolo_de_Washington.htm. Acesso em 21 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Carta Democrática Interamericana**. 2001. Disponível em: http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm. Acesso em 04 nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Carta Democrática Interamericana: Documentos e interpretaciones**. 2003. Disponível em: http://www.oas.org/OASpage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf. Acesso em 11 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Decimo Aniversario de la Carta Democrática Interamericana: Un compromiso hemisférico con la democracia**. 2011. Disponível em: <https://www.oas.org/docs/publications/decimo%20aniversario%20de%20la%20carta%20democratica%20interamericana.pdf>. Acesso em 10 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Resolução sobre a situação na Venezuela: Resolução 2929. 2018**. Disponível em: https://www.oas.org/pt/centro_midia/nota_imprensa.asp?sCodigo=P-001/19. Acesso em 02 dez. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção n° 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais**. 07 de junho de 1989.