



ISSN 2447-9403

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

REVISTA

DEMOCRÁTICA

VOLUME 6 • 2020



DEMOCRACIA E SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS: A RUPTURA DEMOCRÁTICA NA AMÉRICA LATINA

Vinicius Alexandre Fortes de Barros¹

Guilherme Pereira Maciel Serra²

RESUMO

O presente artigo visa a debater a questão da ruptura democrática na América Latina em dois casos: Honduras e Venezuela. Para isso, no primeiro capítulo, passar-se-á a uma abordagem filosófica da democracia, em especial sob o enfoque dos filósofos: Platão, Aristóteles, Rousseau e Norberto Bobbio, bem como as espécies de democracia com base em suas classificações formais, passando pela teoria de Habermas sobre democracia deliberativa. Já no segundo capítulo, analisar-se-á a democracia na ordem constitucional brasileira e no sistema interamericano de direitos humanos. Empós, no terceiro capítulo, são analisadas as causas e consequências da ruptura democrática no continente latino-americano no âmbito da OEA. Finalmente, o quarto capítulo situa os casos de Honduras e Venezuela sob as perspectivas desse órgão.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Democracia 2. Ruptura
3. Honduras 4. Venezuela

1 Procurador da República (MPF). Especialista em Direito Internacional Penal pelo *Siracuse International Institute for Human Rights and Criminal Justice* (Itália) e em Direito Processual Civil pela Fundação Escola do Ministério Público em Mato Grosso. Atuou como professor voluntário na Universidade Federal de Mato Grosso de 2018 a 2019.

2 Acadêmico do 4º ano do curso de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso e membro do Grupo de Estudos em Direito Internacional Público (GEDIP) da UFMT.

1 Introdução

O fio condutor do presente artigo é a democracia e como ela se relaciona com o sistema interamericano de direitos humanos em casos extremamente peculiares e infelizes: o das rupturas democráticas.

Após o período das ditaduras militares na América Latina, muitos países vivem um momento de redescoberta democrática, experimentando o que se denomina hoje de justiça de transição. Em outras palavras, a justiça de transição é a criação de instrumentos e garantias para a verificação de violações a direitos humanos ocorridas em um período ditatorial em determinado país.

Logo, verifica-se que a democracia, após violada, passa por uma renovação em que se garante a verificação *a posteriori* do que ocorreu de errado no passado.

Mas e nos casos em que, após um longo e calmo percurso democrático, os ventos antidemocráticos tomam força e se apossam das instituições e do regime político? Esse é o tema a ser estudado, as chamadas rupturas democráticas latino-americanas.

Com estudos que datam desde a Grécia antiga a filósofos modernos, a democracia é conceito político que passou por um ideário utópico a ser realidade em alguns países do globo terrestre. Nisso, enquanto alguns criam mecanismos eficientes para garantia das instituições e solidez do regime democrático, outros vivenciam justamente períodos de turbulência que, no sistema interamericano de direitos humanos, podem ser nomeados como rupturas democráticas.

Assim, para melhor entendimento das causas e consequências de eventual ruptura democrática, bem como análise de dois casos ocorridos na América Latina (Honduras e Venezuela), demonstrar-se-á que a democracia tem longa historicidade filosófica, bem como solidez normativa no plano constitucional brasileiro e no sistema interamericana de direitos humanos.

2 Democracia: base filosófica e classificações formais

2.1 Doutrinas filosóficas

É indubitável que a Constituição da República Federativa do Brasil erigiu o valor democrático para a nova formação do Estado brasileiro. Já em seu preâmbulo se declara que a Assembleia Nacional Constituinte se reuniu justamente para a criação do Estado Democrático.

Esse Estado Democrático tem profundas raízes históricas e filosóficas com demais sistemas políticos e Estados-Nações outrora existentes. De Aristóteles a Hannah Arendt, a democracia vem sendo construída justamente para garantia da dignidade de vida aos cidadãos de determinado país.

Inicialmente, apregoa-se que a democracia tem como origem os radicais gregos “demos” e “kratos”, que significam, respectivamente, “povo” e “governo”. Nessa justaposição, pode-se inferir que a democracia, na Grécia antiga, seria caracterizada como “governo do povo” ou “governo popular”. Destarte, necessária a participação pública de cidadãos para composição da “vontade pública”.

De acordo com Arendt, o surgimento da “cidade-estado significava que o homem recebera, além de sua vida privada, uma espécie de segunda vida, o seu *bios politikos*” (ARENDR, 2005, p. 33). Assim, o “ser político, o viver numa *polis*, significava que tudo era decidido mediante palavras e persuasão, e não através de força ou violência” (ARENDR, 2005, p. 35).

Ocorre que, ainda que moldada na Grécia antiga, os contornos da vida democrática eram diferentes dos atuais. Segundo Jorge Miranda:

O contributo mais original da Grécia para o pensamento político-constitucional acha-se no período áureo da democracia ateniense –mas demo-

cracia distinta da actual, não só por ser outra a concepção de liberdade como por apenas terem direitos políticos os cidadãos de certo estrato da população e apenas os homens, e eles os exercerem em governo directo (MIRANDA, 1990, p. 53).

É justamente nesse período histórico que dois filósofos nortearam toda a construção acadêmica e intelectual dos debates sobre a democracia: Platão e Aristóteles.

Platão, em seu livro “A República”, tornou-se um dos primeiros autores a abordar a problemática da democracia e sua aplicação a um sistema de governo. Para ele, a liberdade é

o princípio fundamental entronizado pela democracia, o grande valor por ela introduzido nos costumes e práticas da cidade. Ademais, ela nos faz ver igualmente que a liberdade é uma aspiração humana fundamental, algo que exerce um tremendo fascínio sobre o homem, constituindo o fator que possibilita o desenvolvimento da experimentação no plano da práxis e aquilo que ocasiona até mesmo o desabrochar da filosofia no interior da cidade. Porém, ao mesmo tempo, Platão chama nossa atenção para o fato de que uma liberdade extrema e sem freios, não sujeita a nenhuma regulação moral superior, perde sua consistência ética e se converte num elemento potencialmente nocivo para a vida comunitária, de vez que, descambando na licença e no laxismo, ela cria um ambiente político anárquico, propício para o desenvolvimento do mais vulgar e rasteiro relativismo. (OLIVEIRA, 2014).

Aristóteles, discípulo de Platão, estabelece um dos primeiros tratados sobre o estado e suas funções em sua obra denominada “A Política”. Nessa obra, Aristóteles correlaciona diversas formas de democracia e os regimes políticos a ela antagônicos. Interessante denotar que, mesmo optando pela monarquia como melhor regime político, Aristóteles ainda menciona que ela o será caso o povo assim a escolha:

A monarquia é, na nossa opinião, um dos melhores regimes. Contudo, é preciso examinar se é preferível, para um país e para um povo que queiram ser bem governados, ter ou não um rei, se não há um sistema mais interessante ou se a monarquia, sendo boa para uns, não seria má para os outros (ARISTÓTELES, 2006).

Dessa forma, na democracia aristotélica, o povo é soberano e esse regime é baseado no princípio da igualdade. Ainda que, como Platão, Aristóteles não seja afeto a um regime democrático, eis que diferente do que atualmente se entende como sendo a democracia brasileira, ele a diferencia em quatro tipos de democracia: o primeiro tipo baseado em um critério sobre a quantidade de riqueza; o segundo com fundamento em origem (nascimento digno de determinada pessoa); o terceiro em que todos os cidadãos livres seriam aceitos para governar; e o quarto, em que todas as pessoas da vida pública teriam os mesmos direitos e cargos públicos.

Aristóteles critica veementemente esses modelos democráticos, em especial este quarto último. Para ele esse tipo de igualdade absoluta pode gestacionar uma categoria que denomina de “demagogos”, ou seja, aqueles que podem governar um regime democrático por meio de decretos e causar mais mal à República em si. Em suas palavras: “resulta daí que o Estado cai no domínio da multidão indigente e se vê subtraído ao império das leis. Os demagogos cal-

cam-nas com os pés e fazem predominar os decretos. Tal gentalha é desconhecida nas democracias que a lei governa” (ARISTÓTELES, 2006).

Segundo Lintott, Aristóteles caracteriza tais agentes como criadores de “tyranny by provoking a reaction from an oligarchic or tyrannical conspiracy³” (LINTOTT, 1992, p. 127).

Logo, desde então se percebe que a democracia, enquanto *modus* de coordenação política de um estado, também tem suas vulnerabilidades e defeitos.

Já no século XVII, o doutrinador filosófico iluminista na França, Rousseau, aborda a questão da democracia em sua obra “Do Contrato Social”. No livro III dessa obra, Rousseau sugere que a democracia é quase um sistema utópico, uma vez que “se houvesse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Tão perfeito governo não compete aos homens” (ROUSSEAU, 1987).

Ainda que tenha essa visão, Rousseau erige como princípio norteador de sua obra o comando popular, ou seja, de que um governo soberano há de ser comandado pelo povo. Portanto, a soberania popular rousseauniana, aliada ao ideal contratualista de estado, deu força aos novos contornos de estado que surgiram nos séculos seguintes.

De acordo com Chabrot (2012), o pacto social de Rousseau:

[...] “est d’une essence, d’une nature totalement égalitaire. Je dirais même égalitaire par nécessité. Car pour qu’il profite à tous, il faut que tous soient mis à égalité dans leurs droits et leurs devoirs. Pour que chacun accepte de tout abandonner de sa puissance, il faut qu’il soit assuré qu’il en est de même pour les autres, autant dans

3 Tradução livre dos autores: “tirania por provocarem uma reação de uma conspiração oligárquica ou tirânica”.

l'abandon des pouvoirs que dans l'obtention des droits⁴".

Já na contemporaneidade situa-se o filósofo italiano Norberto Bobbio. Em seu "Dicionário de Política", o verbete *democracia* situa-se logo após o de *demagogia*, quiçá para demonstrar justamente aquilo que Aristóteles anteriormente escrevera.

Nesse livro, Bobbio leciona que na teoria da democracia há três tradições de pensamento político: a teoria clássica, a medieval e a moderna.

Apesar de extenso, o verbete abaixo resume as três teorias brilhantemente:

Na teoria contemporânea da Democracia confluem três grandes tradições do pensamento político: a) a teoria clássica, divulgada como teoria aristotélica, das três formas de Governo, segundo a qual a Democracia, como Governo do povo, de todos os cidadãos, ou seja, de todos aqueles que gozam dos direitos de cidadania, se distingue da monarquia, como Governo de um só, e da aristocracia, como Governo de poucos; b) a teoria medieval, de origem "romana, apoiada na soberania popular, na base da qual há a contraposição de uma concepção ascendente a uma concepção descendente da soberania conforme o poder supremo deriva do povo e se torna representativo ou deriva do príncipe e se transmite por

4 Tradução livre dos autores: "é de uma essência, de natureza totalmente igualitária. Eu diria mesmo igualitário por necessidade. Porque para beneficiar a todos, todos devem ser iguais em seus direitos e deveres. Para que cada um aceite em abandonar todo o seu poder, ele deve ter certeza de que é o mesmo para os outros, tanto no abandono dos poderes quanto na obtenção dos direitos".

delegação do superior para o inferior; c) a teoria moderna, conhecida como teoria de Maquiavel, nascida com o Estado moderno na forma das grandes monarquias, segundo a qual as formas históricas de Governo são essencialmente duas: a monarquia e a república, e a antiga Democracia nada mais é que uma forma de república (a outra é a aristocracia), onde se origina o intercâmbio característico do período pré-revolucionário entre ideais democráticos e ideais republicanos e o Governo genuinamente popular é chamado, em vez de Democracia, de república (BOBBIO, 1998, p. 319).

Percebe-se que, a partir da época moderna, a noção de democracia ficou vinculada ao valor republicano. Além disso, a partir do século XIX, “a discussão em torno da Democracia se foi desenvolvendo principalmente através de um confronto com as doutrinas políticas dominantes no tempo, o liberalismo de um lado e o socialismo do outro” (BOBBIO, 1998, p. 323).

Portanto, os filósofos acima nomeados foram importantíssimos para a construção do sistema democrático brasileiro. Atualmente, filósofos como Habermas, Hannah Arendt, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt⁵ também discorrem sobre o papel das instituições no preservar da democracia.

Passa-se, então, às classificações formais atuais sobre o tema, bem como o registro da contribuição de Habermas sobre a democracia deliberativa.

5 Nesse sentido, interessante a leitura da obra “Como as democracias morrem” dos autores Steven Levitsky e Daniel Ziblatt.

2.2 Classificações formais

No direito constitucional, elenca-se que a democracia pode ser formalmente dividida, ainda que mantida sua completude enquanto regime político.

Nesse cenário, três tipos de classificações observadas:

1. Democracia direta, ou seja, quando a participação na vida pública é feita por todos e de forma direta, sendo que as decisões públicas são tomadas por meio de votações, assembleias ou consultas populares, a exemplo dos referendos ou plebiscitos;
2. Democracia indireta ou representativa é estabelecida pela eleição de representantes que formam as decisões públicas em nome do povo que os elegeu;
3. Democracia semidireta, em que há mescla de voto a um representante político, bem como possibilidade de a população votar de forma direta em consultas populares.

No Brasil, o artigo 14 da Constituição da República bem demonstra que se elegeu uma forma de democracia semidireta, em que o voto dos cidadãos brasileiros pode ser combinado com consultas à população:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

Interessante denotar que esse artigo constitucional tem nítida base filosófica extraída de Rousseau, ao começar justamente com o conceito de “soberania popular”.

Além dessas classificações, Habermas é um dos filósofos defensores da teoria deliberativa da democracia. Em resumo, a democracia deliberativa apregoa que, para que as decisões públicas tenham legitimidade, é necessário que reflitam a vontade coletiva ou pública que fora anteriormente exposta pela participação dos cidadãos em fóruns públicos de deliberação. Nisso, constrói-se o conceito de esfera pública deliberativa/participativa.

Segundo Faria:

O que Habermas oferece, portanto, é um modelo discursivo de democracia que não está centrado apenas no sistema político-administrativo encarregado de tomar as decisões vinculantes nem exclusivamente na sociedade. A democracia deve ser analisada a partir da relação entre esses dois pólos: as decisões tomadas no nível do sistema político devem ser fundamentadas e justificadas no âmbito da sociedade, através de uma esfera pública vitalizada. O sistema político deve estar ligado às redes periféricas da esfera pública política por meio de um fluxo de comunicação que parte de redes informais dessa esfera pública, se institucionaliza por meio dos corpos parlamentares e atinge o sistema político influenciando nas decisões tomadas (FARIA, 2000, p. 52).

Tal categorização é de extrema importância pelo nítido distanciamento que vem passando a esfera legislativa da opinião pública. Aplicando-se o conceito habermasiano de democracia deliberativa, a esfera de participação e legitimidade da construção das normas e

políticas públicas ganha força até mesmo para combate de rupturas democráticas ou crises institucionais.

Assim, vista essas classificações, imperioso que se demonstre como a democracia é posicionada nas ordens constitucional e interamericana.

3 Democracia nas ordens constitucional e internacional

3.1 A democracia na Constituição da República de 1988

Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, sedimentou-se o ideário de conquista por um verdadeiro Estado Democrático de Direito Brasileiro, o qual assegura o exercício dos direitos humanos fundamentais, de forma ampla e geral a todos os que se submetem a sua jurisdição. Tal conquista representa, em síntese, o alcance dos conceitos de Estado de Direito e Justiça Social, sendo estes a base sólida necessária para a promoção dos direitos humanos na ordem interna do Estado.

Entretanto, sabe-se que, apesar da ampla presença e proteção de direitos fundamentais garantidos pela Constituição, não é possível afirmar que há, de fato, uma efetivação e garantia desses a todos, sendo tal fato expresso, inclusive, pelo evidente desnível social e regional vivido pelos brasileiros, afastando-os de gozarem plenamente dos direitos e das políticas públicas existentes.

Tendo isto em vista, como forma de diminuir estes desníveis evidenciados, estabelece-se pelo constituinte de 1988 os institutos da democracia semidireta e da democracia participativa, visando a efetivar a soberania da vontade do povo na tomada de decisões.

Tal se dá, principalmente, pela necessidade de se ter um estado voltado para a valorização do homem em que, por meio da participação popular na escolha de um representante, direciona-se os esforços do Estado para tornar decisões capazes de efetivar, de forma verdadeira, os direitos garantidos e, assim, construir uma sociedade livre,

justa e solidária, conforme preceitua o art. 3º, inciso I, da Constituição da República.

Além disso, a própria carta constitucional garante, como cláusula pétrea, o voto direto, secreto e universal, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais, os quais são instrumentos garantidores do regime democrático (artigo 60, §4º).

3.2 Democracia no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

Como resposta à evolução do sistema de proteção de direitos humanos pós-segunda guerra, a correlação entre democracia e direitos humanos tornou-se mais evidente.

Este vínculo estabelece que, como forma de dissipação da desigualdade social, a atuação dos indivíduos nas tomadas de decisões coíbe ações egoístas, consagrando o direito do sufrágio universal como o instrumento de garantia ao acesso de direitos civis e políticos a todos.

Nesse sentido, cumpre destacar o disposto no artigo XXI da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) da ONU, *in verbis*:

Artigo 21

1. Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.
2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.
3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; essa vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

Com o advento de inúmeros tratados internacionais estabelecendo premissas para consagração dos direitos humanos para todos, vinculou-se a estes o princípio do Estado Democrático de Direito, o qual serve, conforme demonstrado, como fundamento basilar para as constituições republicanas, incluindo a brasileira.

A necessidade de se desenvolver formas de promoção e proteção da democracia transpassa as barreiras regionais, razão pela qual se vê a imprescindibilidade de instrumentos internacionais regionais norteadores para tal escopo, atribuindo aos organismos internacionais um papel fundamental nesse processo.

Para tanto, a Organização dos Estados Americanos, criada em 1948, possui como principal objetivo alcançar, como estipula o artigo 1º de sua Carta, “uma ordem de paz e de justiça, para promover a solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência”, estabelecendo, assim, a democracia como o instrumento precípua para tal alcance.

Ao consolidar verdadeiramente sua preocupação em promover e proteger os sistemas democráticos, a fim de evitar que, novamente, os países interamericanos passem por qualquer processo de golpe de Estado, a OEA possui dois principais documentos, quais sejam, a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 e a Carta Democrática Interamericana de 2001.

3.2.1 A Convenção Americana de Direitos Humanos

Considerado a principal convenção sobre direitos humanos no sistema interamericano, também chamado de “Pacto de São José da Costa Rica”, apesar de não tratar profundamente sobre as questões atinentes à democracia, impõe implicitamente que o compromisso democrático dos Estados está intimamente ligado com a constante promoção dos direitos humanos, corroborando com a ideia de uma relação profunda entre a democracia e os direitos humanos.

Já em seu preâmbulo, os Estados-partes dessa convenção re-

afirmam que o seu propósito é o de “consolidar neste continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do homem”.

Dessa forma, muito além de prever a garantia e promoção de eleições periódicas e justas mediante o sufrágio universal para a consolidação da democracia nos Estados, necessário se faz que sejam também respeitados os elementos essenciais de uma democracia, quais sejam, a obrigação de se respeitar os direitos (art. 1º), liberdade de associação (art. 16) e a liberdade de expressão e de opinião (art. 13), dentre outros.

3.2.2 Carta Democrática Interamericana

A Carta Democrática Interamericana (CDI), também conhecida como a “Constituição das Américas”, representa o resultado de esforços da Organização dos Estados Americanos (OEA) na promoção e defesa da democracia representativa em seus Estados-membros, influenciado em grande parte pelos esforços anteriormente empreendidos pelo “Rio Group” - mecanismo político-diplomático de articulação latino-americano, criado em 1986 – e a CELAC (Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos).

Como seu principal objetivo, a Carta traz disposições para lidar com situações de risco da ordem democrática por governos ilegítimos, haja vista ser esta a situação de extrema gravidade para a garantia dos direitos humanos. Tais situações de crise democrática não influenciam apenas os sujeitos da ordem interna, mas sim todo o sistema internacional de proteção destes direitos, trazendo instabilidade da ordem jurídica internacional a qual este Estado está inserido.

Apesar de seu caráter primordial para a manutenção do sistema internacional de Direitos Humanos, a Carta Democrática possui natureza jurídica de *soft law*, ou seja, esta não se encontra no plano de direito obrigacional dos Estados, tendo apenas um caráter moral

e político perante a comunidade internacional inserida neste sistema. Por isso, seu efetivo cumprimento não encontra grande repercussão nos casos de verdadeiro rompimento da ordem democrática, deixando de coibir ações de governos ilegítimos que ameaçam a ordem democrática. Na concepção de Mazzuoli (2019, p.184):

“[...] o sucesso da implementação das disposições da Carta depende mais da vontade política dos governos que propriamente de sua natureza jurídica. Em outros termos, a sua eficácia e legitimidade estão a provir mais de sua concreta utilização que da forma como veio à luz”.

Considerando o exposto, os direitos sociais e humanos permeiam o conceito de Estado Democrático, sendo de forma evidente estabelecida uma relação de interdependência entre estes direitos. Desta forma, a CDI, além de expor a necessidade de observância dos princípios e direitos previstos tanto na Convenção Americana, quanto nos demais instrumentos internacionais de direitos humanos, traz em seu corpo diretrizes a serem seguidas pelos Estados-membros que visam a atingir a característica de garantidores da democracia, como, por exemplo, incentivo à erradicação de qualquer forma de preconceito e discriminação (artigo 9) e a preservação das garantias aos direitos trabalhistas no ordenamento interno (artigo 10).

Como um dos instrumentos mais eficazes de atuação da Organização referente aos regimes democráticos, as missões de observação eleitoral instituídas na seção V, entre os artigos 23 a 25, têm a finalidade de colaborar com o processo eleitoral nos países em que os governos não se sentem aptos a organizar, realizar e garantir eleições justas e democráticas, uma vez que incumbe a estes estados o dever de prover condições necessárias para a realização dos trabalhos da Comissão. Porém, nos casos em que há a impossibilidade deste apoio do Estado, a OEA encaminhará missões especiais para que tal

processo seja efetivamente realizado; entretanto, para tal, a anuência do Estado receptor é condição de imprescindibilidade.

Em 2018, quando das eleições majoritárias no Brasil, foi solicitado pelo Estado brasileiro o envio de representantes da Comissão, em missão de observação eleitoral, liderada pela ex-presidente da Costa Rica, Laura Chincilla, em conjunto com 48 especialistas de 18 nacionalidades, para o acompanhamento das eleições, tanto no primeiro, quanto no segundo turno, a fim de dar ao processo maior transparência e garantir que a democracia fosse preservada no país.

4 Ruptura democrática

4.1 Conceito e causas

Em uma coluna publicada em 05 de abril de 1859, o New York Times cita possível ruptura democrática entre os estados sulistas dos Estados Unidos com os do Norte, uma vez que aqueles entendiam que a Convenção em Charleston, em 1859, poderia dividir o que se chamaria de “democracia do Sul”, ou seja, a favor da escravidão e contra a ingerência do Congresso americano nessa questão.

Deixando de lado especificamente a questão política da época nos EUA, é interessante denotar que, na visão desse artigo, a ruptura democrática é apresentada como uma cisão de ideias contra a ingerência externa, ou seja, a barreira imposta pelos estados sulistas contra eventual comando congressual contrário a seus interesses.

Na América Latina, esse conceito base ainda persiste.

A ruptura democrática se caracteriza como, durante um período em que há plena vigência de determinada constituição e funcionamento das instituições, algo ocorre para evitar esse funcionamento e realizar troca de poder sem que tenham sido seguidas as normas legais ou constitucionais.

Para Reis, a ruptura democrática pode ser vista em processos de *impeachment*, autogolpes e por meio do uso da força:

As democracias representativas, sejam elas presidenciais ou parlamentaristas, via de regra contem previsões para a destituição do chefe do Executivo, desde que observadas as normas e procedimentos previstos no ordenamento jurídico doméstico. Desde a chamada terceira onda de redemocratização, a América Latina já assistiu a mais de um presidente ser incapaz de concluir o seu mandato. Foi o caso de Carlos André Pérez, na Venezuela em 1993, e Fernando Collor no Brasil em 1992. Nos dois casos os processos de impeachment se processaram sem que organizações internacionais fossem mobilizadas. Além da verdade, assistiu-se também a tentativas de pôr fim a governos eleitos através do uso da força, no melhor estilo dos golpes que caracterizaram os anos 1960 e 1970, como foi o caso da Venezuela em 2002; e a autogolpes, como o de Fujimori, no Peru em 1992 (Valenzuela, 2004). Nesses casos, no entanto, observamos diferentes países e organizações internacionais, com mais ou menos ênfase, condenarem celeremente as tentativas de quebra de regime (REIS, 2017, p. 1579).

Já para El-Hage, três situações podem caracterizar a quebra da cláusula democrática:

- (1) the forcible overthrow of a democratically constituted government; (2) the unconstitutional interruption of the democratic order; or
- (3) the unconstitutional alteration of the constitutional regime that seriously impairs the de-

mocratic order in a member state⁶ (EL-HAGE, 2010)

Diante disso, interessante denotar que, após o longo período ditatorial pelo qual passaram os países da América Latina, a criação da Carta Democrática Interamericana em 11 de setembro de 2001 se tornou um dos baluartes para a garantia da democracia nesse continente.

A partir de seu primeiro *considerando*, estabelece-se que a

“Carta da Organização dos Estados Americanos reconhece que a democracia representativa é indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região, e que um dos propósitos da OEA é promover e consolidar a democracia representativa, respeitado o princípio da não-intervenção”.

Nos próprios termos da Carta Democrática, a ruptura democrática pode ser considerada como “uma alteração da ordem constitucional que afete gravemente a ordem democrática num Estado-membro” (artigo 19).

No campo político, ao analisar a democracia na América Latina, o pesquisador Mainwaring registra que, para que a democracia se torne visível em determinado país, são necessários três elementos:

In my view, a democracy must meet three basic procedural criteria:

6 Tradução livre dos autores: “(1) a derrubada forçada de um governo democraticamente constituído; (2) a interrupção inconstitucional da ordem democrática; ou (3) a alteração inconstitucional do regime constitucional que prejudica seriamente a ordem democrática em um Estado membro”.

(1) Competitive elections must be the principal route to political office. There must be competitive popular elections for the legislature and there usually are for the president as well in a presidential regime. Fraud and coercion may not determine the outcome of democratic elections.

(2) There must be broad adult citizenship. In recent decades, this has meant nearly universal citizenship. Almost all countries have some exclusions—criminals, the insane, military personnel, and the illiterate are often among them. The illiterate, however, may be so numerous that their exclusion undermines the notion of generalized adult suffrage. It is impossible to establish an exact threshold at which exclusions mean that a regime is no longer democratic, in part because the tolerance for exclusions has diminished over time.

(3) Democracies necessarily provide guarantees of traditional civil liberties for all; minority rights must be protected⁷ (MAINWARING, 1992).

7 Tradução livre dos autores: “Na minha opinião, uma democracia deve atender a três critérios procedimentais básicos: (1) As eleições competitivas devem ser o principal caminho para o cargo político. Devem haver eleições populares competitivas para o Legislativo e geralmente há um regime presidencial. Fraude e coerção não podem determinar o resultado de eleições democráticas. (2) Deve haver ampla cidadania adulta. Nas últimas décadas, isso tem significado cidadania quase universal. Quase todos os países têm algumas exclusões - criminosos, insanos, militares e os analfabetos estão frequentemente entre eles. Os analfabetos, no entanto, podem ser tão numerosos que sua exclusão enfraquece a noção de sufrágio adulto generalizado. É impossível estabelecer um limite exato no qual as exclusões não sejam toleráveis. (3) As democracias fornecem necessariamente garantias de liberdades civis tradicionais para todos; os direi-

Portanto, ocorrida grave perturbação em alguns desses elementos, um processo de ruptura democrática pode vir a ocorrer.

Para evitar que isso aconteça, a própria Carta Democrática Interamericana, em seus artigos 17 e 18, estabelece dois mecanismos de prevenção.

O primeiro envolve a possibilidade de o próprio Estado-membro solicitar assistência para o fortalecimento e preservação da institucionalidade democrática ao Secretário-Geral ou ao Conselho Permanente da OEA.

O segundo identifica as chamadas visitas democráticas, ou seja, a partir de comando do Secretário-Geral ou do Conselho Permanente, com o consentimento prévio do governo afetado, determinam-se visitas e outras gestões com a finalidade de fazer uma análise da situação de instabilidade. Ao final, o Secretário-Geral encaminhará um relatório ao Conselho Permanente da OEA, o qual realizará uma avaliação coletiva da situação e, caso seja necessário, poderá adotar decisões destinadas à preservação da institucionalidade democrática e seu fortalecimento (artigo 18 da Carta Democrática Interamericana).

Vistos o conceito e causas da ruptura democrática, quais as consequências no âmbito da OEA?

4.2 Consequências

A partir dos artigos 19 a 21 da Carta Democrática Interamericana que se estabelecem as medidas e consequências de eventual ruptura democrática.

Por tais normas, nítido que essa *soft law* quer manter um equilíbrio democrático na América Latina, em especial pelo fato de que graves violações a direitos humanos ocorreram outrora. Por conseguinte, é usual verificar que ruptura democrática é vista como sinô-

tos das minorias devem ser protegidos.

nimo de agressão a direitos humanos, uma vez que a história nesses países de rupturas demonstrou vinculação a períodos autoritários.

Todavia, em alguns raros casos, a exemplo de Gana e sua ruptura democrática em 2016, há autores que salientam que “*democratic ruptures are important mechanisms in the process of democratic deepening, yet they are typically left out of statistical models*”⁸ (BOB-MILLIAR e PALLER, 2018, p. 28).

Esse não é o caso no sistema interamericano de direitos humanos.

Verificada a violação à cláusula democrática, a participação do Estado-membro nas sessões da Assembleia Geral, da Reunião de Consulta, dos Conselhos da Organização e das conferências especializadas, das comissões, grupos de trabalho e demais órgãos estabelecidos na OEA é obstada (artigo 19 da Carta Democrática).

Além disso, qualquer Estado-membro ou o Secretário-Geral da OEA poderá solicitar a convocação imediata do Conselho Permanente para realizar uma avaliação coletiva da situação. Com isso, o Conselho Permanente poderá determinar a realização das gestões diplomáticas necessárias, incluindo os bons ofícios, para promover a normalização da institucionalidade democrática (artigo 20). Caso tais medidas negociais se tornarem infrutíferas, o Conselho Permanente convocará imediatamente um período extraordinário de sessões da Assembleia Geral para que esta adote as decisões que julgar apropriadas, incluindo gestões diplomáticas.

Em um terceiro passo (artigo 21), evidenciada a não solução do caso pelas gestões diplomáticas, a Assembleia Geral tomará a decisão de suspender o referido Estado-membro do exercício de seu direito de participação na OEA mediante o voto afirmativo de dois terços dos Estados membros. Contudo, ainda que tenha sido suspen-

8 Tradução livre dos autores: “As rupturas democráticas são mecanismos importantes no processo de aprofundamento democrático, embora sejam tipicamente deixadas de fora dos modelos estatísticos”.

so, o Estado-membro deverá continuar observando o cumprimento de suas obrigações como membro da Organização, em particular em matéria de direitos humanos.

Consequentemente, ainda que tomadas medidas de exclusão do Estado-membro no âmbito da OEA, o sistema de *shaming* internacional e a manutenção da proteção dos direitos humanos persistem. Ocasionalmente a ruptura, eventuais violações a direitos humanos poderão engendrar o sistema regional de proteção, com submissão do caso perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

5 Casos de rupturas democráticas na América Latina

Conforme anteriormente exposto, apesar dos esforços da OEA para evitar quaisquer crises políticas nos Estados-membros que ameacem suas democracias, não se verifica uma grande efetividade de sua atuação. Isso se dá porque este é um assunto intimamente ligado aos interesses da soberania dos Estados, dependendo diretamente da capacidade diplomática de persuasão das comunidades internacionais com os Estados em crise, especialmente em razão da limitação da Organização na obrigatoriedade e cumprimento das obrigações previstas em seus instrumentos.

Consonante o disposto no Capítulo V da Carta Democrática Americana, missões especiais de observação devem ser solicitadas pelos próprios Estados, sendo imprescindível a colaboração interna para a realização de um trabalho efetivo desenvolvido pela Organização. Repisa-se a ideia de que a OEA, em relação às crises políticas, possui um efetivo trabalho na prevenção, sendo, porém, bastante limitado sua atuação quando já instalada a atribulação democrática, pois “*não há clareza sobre quando ou sob quais condições há um grave colapso da democracia ou pode haver uma séria ruptura democrática*” (INSULZA, 2009).

Com isso, a credibilidade da OEA é danificada, visto que, mes-

mo com os diversos instrumentos específicos, atualmente, não consegue resolver, de forma rápida e satisfatória, as crises políticas de rupturas democráticas, como, por exemplo, nos casos de Honduras e Venezuela.

5.1 A ruptura democrática em Honduras (2009)

Como o primeiro caso de aplicação da sanção de suspensão da Organização dos Estados Americanos, previsto no artigo 21 da Carta Democrática Interamericana, em meados de junho de 2009, o presidente eleito em Honduras, Manuel Zelaya, fora derrubado por um golpe militar, após propor a realização de um plebiscito sobre a criação de uma assembleia constituinte para a alteração da Carta Magna do país, entre elas a reeleição para o cargo de presidente, o qual, segundo prevê a Constituição, possui mandato único.

A impopularidade do presidente o fez tomar medidas antidemocráticas dentro do país, como, por exemplo, a obrigação às rádios e televisões por decreto a exibirem duas horas de propaganda do governo considerando que as informações repassadas pela grande mídia eram tendenciosas e colaboravam com a forma que o governo estava sendo visto pela sociedade hondurenha, gerando uma expressiva insatisfação dos militares, apoiados pelos cidadãos, convictos de que a destituição do presidente democraticamente eleito seria o caminho necessário para interromper tais atos impopulares.

Com a iminência do golpe, o então presidente Zelaya solicitou perante a OEA uma missão de observação especial. Porém, antes mesmo de sua chegada, acabou ocorrendo o golpe, expondo ainda mais a fragilidade do poder reativo da OEA.

Apesar do insucesso em coibir tal golpe, como consequência da crise instalada em Honduras, o Conselho Permanente da OEA, em consonância com os mecanismos dispostos na Carta Democrática, condenou os acontecimentos no país e convocou uma sessão

extraordinária da Assembleia Geral, a qual, nesta oportunidade, condenou também os fatos ocorridos, exigindo o retorno imediato do presidente Zelaya às suas funções.

Diante da negativa pelo Estado em cumprir com suas determinações, em 4 de julho de 2009, a OEA suspendeu a participação de Honduras, sendo o primeiro país desde Cuba, em 1962, a receber tal sanção, porém, pela primeira vez, com base no artigo 21 da Carta Democrática Interamericana (CDI).

Conforme a resolução adotada por todos os Estados-membros na Assembleia Geral Extraordinária, recomendou-se uma atuação intensa do Secretário-Geral da OEA nas “*gestiones diplomáticas y que promueva otras iniciativas para la restauración de la democracia y el estado de derecho en la República de Honduras y a la restitución del Presidente José Manuel Zelaya*” (OEA, 2009). Com isso, restou-se expresso o entendimento de que a atuação do representante maior da organização demonstra a efetividade do organismo em empenhar-se na restituição do *status quo ante* e a promoção do direito à democracia, relacionada não só aos indivíduos, mas também a toda comunidade internacional.

Por esta razão, por meio da resolução AG/RES.1 (XXXVII-E/09), o Secretário-Geral da Organização, José Miguel Insulza, explanou que todas as sanções possíveis, tanto políticas, quanto econômicas, foram aplicadas, porém estas não surtiram os efeitos esperados e o distanciamento da OEA em relação à Honduras somente traria efeitos negativos às pessoas que já sofrem com a realidade social e econômica no país.

Em 2012, portanto, após a posse do presidente constitucionalmente eleito após o golpe, Porfirio Pepe Lobo, a qual, destaca-se, fora acompanhada pela Missão de Observação Eleitoral da Organização, e seu compromisso com a democracia na Honduras, a Assembleia Geral da OEA, por 32 votos a 1, aprovou a reintegração de Honduras. Trouxe-se, assim, a reintegração necessária do país à comunidade internacional e se finalizou o congelamento de suas re-

lações multilaterais, realizadas em retaliação durante a crise democrática instaurada.

5.2 A crise democrática na Venezuela

Como sucessor do chavismo na Venezuela, Nicolás Maduro inicia seu mandato, em 2013, já com a infelicidade e descrença dos opositores de seu partido, os quais já demonstravam esta insatisfação ainda quando Hugo Chávez estava no poder, tendo tentado, inclusive, um golpe para sua retirada em 2002. Desta forma, não há como desvincular a atual situação política do país, dos acontecimentos anteriores no período chavista.

Quando eleito, em 1998, Hugo Chávez intensificou no país uma das principais políticas pregadas por governos de ideário socialista: a distribuição de renda. Com isso, nos anos que sucederam, a melhora na condição social e econômica fora visivelmente percebida. Entretanto, algumas decisões tomadas em seu governo revelavam seu caráter autoritário, como, por exemplo, colocar 12 juízes adeptos ao chavismo na Suprema Corte.

Após a sua morte e durante o despontamento da crise econômica no país, o sucessor de Hugo Chávez, Nicolás Maduro, se elege com uma diferença de menos de 1% do outro candidato da oposição, iniciando, assim, o período da evidente corrosão democrática na Venezuela.

Como reação ao autoritarismo e o início da grave crise econômica, a qual já se instalara no país, a oposição começou a se intensificar e ganhar adeptos, fragilizando o governo – o qual, neste ponto, já era minoria no Legislativo –, por isso, como forma de retaliação e fortalecimento, em 2017, Maduro propôs a convocação de uma Assembleia Constituinte para redigir uma nova Constituição para a Venezuela.

A insatisfação ao governo não se restringia apenas ao poder político. O número de manifestações aumentavam consideravelmen-

te, tendo sido estas reprimidas de forma violenta, dando início, inclusive, com a viciosa política de violar o direito humano de liberdade de expressão, um dos pilares do Estado Democrático de Direito.

Com as graves notícias de violação, tanto de direitos humanos, quanto da situação democrática no país, iniciaram-se os esforços da OEA de aproximação com a Venezuela. Com um caráter de advertência, foram emitidos diversos avisos e bons ofícios diplomáticos indicando a instigação internacional pela devida preservação dos direitos humanos no país. Entretanto, em abril de 2017, fundado no argumento de “romper com intervencionismo imperial”, o presidente da Venezuela anunciou a saída do país da organização, o qual ocorreria, por completo, em abril de 2019.

Apesar de evidentemente enfraquecido, ocorreram novas eleições em 2018, em que, novamente, Nicolas Maduro foi eleito com cerca de 68% dos votos, não sendo, porém, reconhecida, sob fortes acusações de fraude, nem pela oposição, nem Organização dos Estados Americanos, a qual, conforme a resolução AG/RES. 2929 (XLVIII-O/18), não reconheceu a legitimidade do período do regime do presidente a partir do dia 10 de janeiro de 2019, visto que o processo eleitoral não trouxe as garantias necessárias para ser considerado um processo livre.

Na mesma oportunidade de assinatura desta resolução, fora interposto na Assembleia uma petição suscitando a aplicação estrita dos artigos 20 e 21 da Carta Democrática Interamericana, gerando a questão sobre possível intervenção de outros Estados para o restabelecimento da ordem democrática do país, além da sanção de suspensão da Venezuela do organismo internacional.

Como resposta interna ao não reconhecimento da legitimidade das eleições, o presidente da Assembleia Nacional destituída por Maduro, Juan Guaidó, declarou-se presidente interino do país, recebendo, assim, o apoio de vários países, incluindo o Brasil, bem como do Secretário-Geral da OEA, Luís Almagro, haja vista serem os parlamentares os únicos considerados eleitos de forma democrá-

tica na Venezuela.

Apesar do não reconhecimento oficial de Guaidó como presidente do país pelo Conselho Permanente da OEA, em sessão extraordinária realizada em janeiro de 2019, o apoio internacional ao autoproclamado presidente demonstra o interesse internacional em avançar nos apoios diretos e efetivos não somente ao reestabelecimento da ordem democrática no país, mas nos esforços para que se estabeleçam ajudas humanitárias aos cidadãos que padecem com a crise que ultrapassa o campo político.

No que concerne ao âmbito do Direito Internacional Penal, após a solicitação, em conjunto, do Brasil, Argentina, Canadá, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru, noticiando a ocorrência de 125 mortes durante a manifestação contra o governo venezuelano em 2017, a Procuradoria do Tribunal Penal Internacional instaurou uma investigação em 2018 para verificar a ocorrência de crimes contra a humanidade.

Além disso, registra-se a visita oficial da Alta Comissária de Direitos Humanos das Nações Unidas, Michelle Bachelet, à Venezuela, em junho de 2019, reportando a ocorrência de casos de execuções, prisões arbitrárias e torturas no país.

6 Conclusão

Passando por um ideário utópico na Grécia antiga a ser considerada atualmente como verdadeiro regime político, a democracia vem enfrentando ondas de contestação, como se percebe pelo movimento pós-Primavera Árabe e após os movimentos de 2013 no Brasil. Tais vozes antidemocráticas podem levar a uma ruptura democrática caso os próprios sistemas e instituições garantidores da democracia não funcionem corretamente.

No Brasil, a história democrática é, infelizmente, curta. Surgida no governo de Getúlio Vargas, nos anos de 1934 a 1937, teve um leve fôlego em 1945, com uma tentativa de retomada que duraria até

1964. Após, em um golpe democrático que durou até a década de 80, o Brasil passou por um longo período obscuro de ditadura militar, tal qual ocorrido em alguns outros vizinhos da América Latina.

Diante disso, o sistema interamericano de direitos humanos e a Constituição da República de 1988 garantem mecanismos para a proteção da democracia. Na ordem regional de direitos humanos, há previsão de atuação da Organização dos Estados Americanos (OEA) em casos de ruptura democrática.

Em dois casos analisados, Honduras e Venezuela, a ruptura democrática ou a violação à cláusula democrática foi observada. Nesses países, a ruptura quedou concomitante à violação de direitos humanos, de forma que a OEA teve de intervir para a suspensão dos referidos Estados-membros do exercício de seu direito de participação nessa organização.

No caso de Honduras, como sendo o primeiro país a sofrer a sanção prevista no artigo 21 da CDI, verificou-se os esforços expressivos da Organização para reestabelecimento da ordem democrática no país e, mesmo essa norma possuir um caráter de *soft law*, a importância da comunidade internacional na reestruturação da ordem interna do estado mostrou-se imprescindível.

Em relação ao caso da Venezuela, ainda em processo de decisões quanto a sua permanência na Organização dos Estados Americanos, tem-se verificado que as preocupações concernentes ao país já ultrapassam o campo democrático, atestando casos de violações de direitos humanos e crimes contra a humanidade. Porém, por ter a Venezuela uma influência diplomática significativa com outros países, os esforços da OEA para restauração da ordem democrática mostram-se ainda incipientes, não tendo gerado resultados diligentes até o momento, merecendo uma atenção de toda a comunidade internacional, além da América da Latina.

REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

BOB-MILLIAR, George M.; PALLER, Jeffrey W. Democratic ruptures and electoral outcomes in Africa: Ghana's 2016 election. **Africa Spectrum**, v. 55, n. 1, p. 5-35, 2018.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: UnB, 1998. v. 1.

CHABROT, Christophe. **Rousseau et la démocratie égalitaire**. Palestra proferida na Universidade Lumière Lyon 2, em 28 de junho de 2012. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/268509825_Jean_Jacques_Rousseau_et_la_democratie_egalitaire>. Acesso em: 3 ago. 2019.

EL-HAGE, Javier. **Under what circumstances may the OAS apply the democracy clause against a member state?** Working paper on International Democracy Law,, HRF's General Counsel, 2010.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberative: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**. n. 49, 2000, p. 47 a 68. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-64452000000200004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 4 ago. 2019.

INSULZA, José Miguel. Discursos y otros documentos del Secretario General. **Desafios para la consolidación de la democracia en la región y el futuro de la integración hemisférica**. 2009. Disponível em: <http://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?Codigo=09-0079>. Acesso em 31 de agosto de 2019.

LINTOTT, Andrew. Aristotle and democracy. **Classical Quarterly**,

n. 42, 1992, p. 114-128. Disponível em: <<https://philpapers.org/rec/LINAAD>>. Acesso em: 3 ago. 2019.

MAINWARING, Scott. **Transitions to democracy and democratic consolidation: theoretical comparative issues**. Working paper, nº 130, 1992. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/248151915_Transitions_to_Democracy_and_Democratic_Consolidation_Theoretical_and_Comparative_Issues>. Acesso em: 4 ago. 2019.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2019.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Coimbra: Coimbra Editora, 1990. Tomo I.

NEW YORK TIMES. The democratic rupture. **The New York Times**, Nova York, 5 abril 1859.

OLIVEIRA, Richard Romeiro. Platão e a questão da democracia na República. **Revista Estudos Filosóficos**, n. 12, 2014, p. 28-47. Disponível em: <<http://www.seer.ufsj.edu.br/index.php/estudosfilosoficos/article/view/2133>>. Acesso em: 3 ago. 2019.

REIS, Rossana Rocha. O futuro do sistema interamericano de direitos humanos: a atuação da CIDH diante dos processos de ruptura democrática. **Direito & Práxis**, v. 8, n. 2, p.1577-1602, 2017.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**: ensaio sobre a origem das línguas 4. ed. São Paulo : Nova Cultural, 1987.