



**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – EADP
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

DAVI PINHEIRO MARQUES CANTANHEDE

**AS CLÁUSULAS DEMOCRÁTICAS DA UNIÃO EUROPEIA E MERCOSUL: OS
DESAFIOS DO CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO**

**BRASÍLIA
JUNHO 2021**

DAVI PINHEIRO MARQUES CANTANHEDE

**AS CLÁUSULAS DEMOCRÁTICAS DA UNIÃO EUROPEIA E MERCOSUL: OS
DESAFIOS DO CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito para conclusão da graduação em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Raphael Peixoto de Paula Marques

**BRASÍLIA
JUNHO 2021**

DAVI PINHEIRO MARQUES CANTANHEDE

**AS CLÁUSULAS DEMOCRÁTICAS DA UNIÃO EUROPEIA E MERCOSUL: OS
DESAFIOS DO CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito para conclusão da graduação em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Raphael Peixoto de Paula Marques

Prof. Dr. Raphael Peixoto de Paula Marques
Professor Orientador

Prof. Dr. Roberto Dalledone Machado Filho (IDP)
Membro da Banca Examinadora

Prof. Dr. Márcio Cunha Filho (IDP)
Membro da Banca Examinadora

BRASÍLIA
JUNHO 2021

AS CLÁUSULAS DEMOCRÁTICAS DA UNIÃO EUROPEIA E MERCOSUL: OS DESAFIOS DO CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO

THE DEMOCRACY CLAUSES OF EUROPEAN UNION AND MERCOSUR: THE ABUSIVE CONSTITUTIONALISM CHALLENGE'S

Davi Pinheiro Marques Cantanhede

Sumário

Introdução; 1. A União Europeia e sua cláusula democrática; 2. O Mercosul e sua cláusula democrática; 3. Democracia e blocos econômicos; 4. A cláusula democrática e seus desafios; 5. A cláusula democrática e seus desafios – Hungria; 6. A cláusula democrática e seus desafios – Venezuela. 7. Conclusão; Bibliografia.

Resumo

Este artigo se propôs a analisar comparativamente o instituto das cláusulas democráticas nos processos de integração no Continente Europeu e na América do Sul, levando em consideração seus desafios com relação aos fenômenos constitucionais que criam condições mais autoritárias. De início, passa pela formação institucional de ambos os processos de integração e suas peculiaridades. Na sequência, coloca em perspectiva as teorias democráticas se valendo de análise bibliográfica. Em seguida, trata das peculiaridades dos países em questão, Hungria e Venezuela, buscando ver as particularidades de cada caso e seus efeitos. Por fim, concluiu-se que a robustez institucional influi tanto quanto a própria existência da cláusula, considerando os efeitos e condutas dos países afetados.

Palavras-chaves: Cláusula democrática; União Europeia; Mercosul; Direito da Integração; Direito Constitucional comparado.

Abstract

This paper aims to make a comparative analysis of the institute of the democracy clauses on the integrational process on the European continent and South America taking in consideration the challenges of each continent and their relation with the constitutional phenomena that leads to more authoritarian conditions. At first, it puts in perspective the institutional formation of both integrational processes and their peculiarities. Following this, puts in perspective the democracy theories using bibliographic analysis. Next, it presents the peculiarities of each country studied, Hungary and Venezuela, aiming the particularities of each case and the effects. Finally, it was concluded that the institutional strength has as influence as the clause itself, considering the effects on each country studied.

Keywords: Democracy clauses; European Union; Mercosur; Regional Integration law; Comparative Constitutional Law.

Introdução

A democracia na América Latina sempre foi uma questão que levanta preocupações. A região, desde sua independência, convive com ditaduras, golpes e revoluções. Os países no contexto do final da guerra fria em diante vêm convivendo com um período maior de normalidade democrática, mesmo que falha, ou regimes híbridos, apresentando traços de democracias e autocracias, restando apenas, em 2019, três ditaduras na região das Américas¹.

Da mesma forma, a Europa passou por um processo de democratização, em especial do Centro-Leste. A queda dos regimes comunistas, a unificação da Alemanha e as anteriores redemocratizações da década de 70 na Ibéria abriram caminho para completar a integração, criando a União Europeia e dando passagem para o mais longo período de paz na região.

Em ambas as regiões os países buscaram aumentar a cooperação e integração econômica, política e social, não apenas entre os Estados e seus organismos, mas também entre seus privados, o que teve seu auge com a criação de um mercado único europeu, uniformizando diversos procedimentos ao mesmo tempo que criou um organismo político. Já na América do Sul, os países de maior relevância econômica, Brasil e Argentina, buscaram uma integração além da cooperação regional, e integraram outros países próximos como o Paraguai e o Uruguai.

O entendimento é que, para garantir a paz, melhorar a competitividade e relevância das economias e reforçar o próprio fortalecimento institucional dos países, a democracia, se não a propulsora de todo o processo, é fundamental para que os países desfrutem dos benefícios do processo de integração². Em especial no caso do Mercado Comum do Sul (Mercosul), a redemocratização no Brasil e na Argentina foi no mesmo momento que o Mercosul começou a se formar. Muito acompanhado do exemplo europeu e da liberalização econômica do período.

Por ser um tema tão relevante, a União Europeia positivou em seu tratado fundador a democracia como um dos seus princípios, estabelecendo procedimentos para caso Estados-membros a violem gravemente, podendo suspender este membro até que se altere o estado de violação. Por outro lado, o Mercosul, já criado, adotou o Protocolo de Ushuaia, em 1998, se comprometendo com os valores democráticos não apenas para Estados-membros, mas também para os observadores, no caso Bolívia e Chile.

¹THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (London). **Democracy Index 2019**: a year of democratic setbacks and popular protest. A year of democratic setbacks and popular protest. 2019. Disponível em: <https://www.in.gr/wp-content/uploads/2020/01/Democracy-Index-2019.pdf>. p.31. Acesso em: 27 maio 2021.

²GARDINI, Gian Luca. The origins of Mercosur: democracy and regionalization in South America. 1 ed. 2010. 267 p. 1

Contudo, as últimas duas décadas apresentaram problemas à democracia para ambos os blocos. Tanto a Europa quanto a América do Sul presenciaram o crescimento de movimentos populistas, que geralmente envolviam ceticismo com os projetos de integração ou parte deles, ou mesmo a ascensão de tais movimentos ao poder em alguns Estados-membro.

Assim, se apresentou um novo problema. Os países não viam mais a democracia sendo ameaçada por tanques e militares ou ditadores fechando o parlamento, o que seria facilmente enquadrado pelas cláusulas democráticas, mas eleições com uma oposição sem chances reais de vitória, maiorias parlamentares asseguradas e Constituições votadas nesses mesmos parlamentos quando não submetidas a plebiscitos ou referendos, como ocorreu tanto na Hungria quanto na Venezuela.

Trata-se, portanto, de um constitucionalismo abusivo, conceito de David Landau, em que as forças dominantes se valem de instrumentos formais do constitucionalismo, e do controle dos freios ao seu poder, para tornar um Estado menos democrático³. Ainda assim, o mesmo autor também aponta que as cláusulas democráticas não estão surtindo os efeitos esperados contra os regimes autoritários que, ao invés de se estabelecerem com a força, se valem destes mecanismos constitucionais.

Exemplo mais claro se dá com as recentes tentativas infrutíferas de reagir aos eventos na Hungria por parte da União Europeia. Já em contraste, o Mercosul tem o histórico de duas suspensões pela cláusula democrática nos últimos 20 anos, Paraguai em 2012 e Venezuela em 2016. Ainda assim, existe uma discussão sobre o uso políticos destes instrumentos e mesmo de sua eficácia em fortalecer as instituições democráticas⁴.

O trabalho colocou estas duas questões sob a perspectiva da teoria da democracia, identificando qual modelo democrático é o que a integração destes dois organismos se adequa e qual os valores e objetivos destas democracias. Reputando que a democracia liberal é o sistema que coloca a participação popular com proteção à direitos e controle dos titulares deste poder. Por isso, a democracia e os valores democráticos são os identificados com a democracia liberal e seus institutos que permitam as liberdades individuais, políticas e econômicas de se desenvolverem e permitirem a melhora da vida dos cidadãos.

Levando em consideração que tanto a integração quanto as garantias da dignidade da pessoa humana, o mínimo existencial e todos outros princípios que fundam o

³ LANDAU, David. Constitucionalismo abusivo. **Rejur - Revista Jurídica da Ufersa**, Mossoró, v. 4, n. 7, p. 17-21, jan. 2020. Tradução: Ulisses Levy Silvério dos Reis e Rafael Lamera Giesta Cabral. p. 21-25.

⁴ Discussão trazida por Deborah Silva do Monte e Fátima Anastasia no artigo “Cláusula Democrática do Mercosul: Indefinição conceitual e uso estratégico.”

constitucionalismo também fundamentam os processos de integração econômico, social e político e são garantidos de maneira sustentável em regimes democráticos funcionais.

Este modelo é colocado em contraste com os casos de dois países que foram visados por seus organismos e autores como tendo violado estes valores, um destes suspenso, a Hungria na Europa e a Venezuela no Mercosul. Partindo da análise de autores, consultas realizadas por diversos órgãos, e mesmo os processos que chegaram a ser realizados para ambos os países verificando como e quão profunda foi a erosão do regime democrático neles e qual a efetividade da cláusula e das instituições dos blocos contendo ou eventualmente suspendendo dos países.

1. A União Europeia e sua cláusula democrática

A ligação da democracia com a regionalização é uma questão que passa pelas origens dos processos integrativos, bem como por processos de mantê-las. Os principais blocos do mundo, com algumas exceções (vide a Associação de Nações do Sudeste Asiático – ASEAN), são compostos desde sua formação de países em situação democrática. E no mundo ocidental as instituições liberais democráticas desempenharam papel fundamental para a criação dos blocos em questão, sendo os seus principais exemplos a União Europeia e o Mercosul.

A União Europeia é o mais relevante bloco econômico da atualidade, maior em nível de integração, com um mercado comum, instituições monetárias e políticas aplicadas a todos seus membros. Quando se trata da origem da União Europeia sempre se coloca em evidência a situação dos países antes da criação. A própria estrutura do continente aproximando os países, culturas relacionadas, a tradição romana, o cristianismo e mesmo movimentos de ideias como o iluminismo, o liberalismo e a economia de mercado, para citar alguns. Todos estes criaram uma base cultural, político, institucional comum.

Mesmo com bases parecidas nos diversos países, e por vezes regiões, os europeus não tinham essa perspectiva com tanta estima. Os nacionalismos, protecionismos e guerras eram uma constante. Este paradigma muda após a Segunda Guerra Mundial, quando os países europeus perdem sua posição de liderança e se encontram com graves perdas humanas, econômicas e de infraestrutura. Ao mesmo tempo, os regimes comunistas ocupando o Leste da Europa apresentavam uma nova sombra do totalitarismo.

Este contexto, alertando os países europeus para a necessidade de união para fazer frente aos novos desafios, levou a diversos acordos internacionais de cooperação durante a década de 1940. Contudo, o primeiro passo relevante para a integração europeia foi a Declaração de Schuman em 1950, feita pelo então ministro dos negócios estrangeiros

francês, que comprometeu a França e a República Federativa da Alemanha (Alemanha Ocidental) a formarem uma organização de coordenação para a produção de Carvão e de Aço, os bens mais fundamentais para a guerra. Essa organização não se faria como um cartel, conforme o próprio texto da declaração, mas visaria formar um mercado comum harmonizando a produção e o trabalho dessa área, o que aproximaria os países e tornaria uma nova guerra algo impossível da mesma forma que trouxe uma ideia de formar uma “Europa” unida de forma gradativa⁵.

De fato, a maior preocupação à época era evitar conflitos entre os dois países que tinham um passado de guerras. Assim, o objetivo principal deste início era evitar os conflitos armados e regular a principal matéria prima da guerra com uma organização supranacional que não fosse uma mera coordenação de soberanias, mas uma entidade que cria as regras que irão aplicar a si mesma⁶.

Assim, em 1951 é fundada a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) pela França, República Federal da Alemanha, Itália, Países Baixos, Bélgica e Luxemburgo, que objetivava a paz, recuperação econômica e social e a retomada do protagonismo internacional tendo na cooperação e integração sua principal força⁷.

Neste movimento de integração, outros tratados, como o da Comunidade Europeia de Energia Atômica e a Comunidade Econômica Europeia (CEE), foram unificados em uma União Aduaneira. O conceito desta forma de integração, além de retirar obstáculos para produtos de outros países membros, cria uma tarifa externa comum a todos os Estados-membros quando negociarem com países de fora da União⁸.

A integração institucional começa a se formar com a Assembleia, que vai ser transformada no Parlamento Europeu, e o Tribunal de Justiça Europeu, que é o mesmo até hoje. E estas instituições são o corpo institucional da União Europeia, garantindo a paridade entre os membros no Tribunal de Justiça e a proporcionalidade no Parlamento, sendo este

⁵UNIÃO EUROPEIA. **Declaração Schuman de 9 de maio de 1950**. Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_pt. Acesso em: 10 maio 2021.

⁶GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. **Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência**. 9. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2019. 770 p.41.

⁷WÜNSCH, M. S.; WÜNSCH, P. R. A CRISE NA UNIÃO EUROPEIA E SEUS REFLEXOS NA CLÁUSULA DEMOCRÁTICA E NOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]**, /S. l./, v. 14, n. 2, p. 535–554, 2013. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/2716>. Acesso em: 14 maio. 2021. p. 539.

⁸MALAMUD, Andrés. Theories of Regional Integration and the Origins of MERCOSUR. In: FRANCA FILHO, Marcílio Toscano; LIXINSKI, Lucas; GIUPPONNI, María Belén Olmos (ed.). **The Law of MERCOSUR**. Oxford: Hart Publishing Ltd, 2010. p. 9-27.

último o órgão que faz sugestões ao Conselho Europeu e aprova projetos de legislação, apesar de não ter poder propositivo.

Em momentos posteriores mais países aderiram à Comunidade Europeia. O Reino Unido, a Dinamarca e a Irlanda aderem em 1973 e a Grécia em 1981. Os países da Península Ibérica viviam ditaduras fascistas até 1974 em Portugal e 1975 na Espanha. Desse modo, demoraram um pouco para terem uma estabilidade realmente democrática e respeito à propriedade privada, permitindo a adesão apenas em 1986, de ambos os países⁹.

Já o Ato Único Europeu de 1986 aprimora instituições comunitárias, aumentando as decisões que podem ser tomadas por maioria qualificada, ao invés de unanimidade pelo Conselho Europeu, órgão executivo da Comunidade composto pelos países de forma paritária, e aumentando as atribuições do Parlamento Europeu, inclusive de forma a reduzir algumas atribuições do Conselho Europeu.

Este Ato também buscou aumentar a integração com a expansão da União Aduaneira em um Mercado comum, com uma política comercial comum e mobilidade de fatores produtivos como capitais, pessoas, serviços e mercadoria. O Ato também continha um capítulo sobre a coesão econômica e social, considerando a entrada de países como Irlanda e Portugal, países menos desenvolvidos e com economias menos dinâmicas, para assegurar que os Estados-membros não tivessem suas situações agravadas.

Poucos anos após o Ato Único Europeu ser assinado, mais uma transformação ocorre. A queda do muro de Berlim em 1988 e a subsequente queda do comunismo levam à redemocratização dos países do Leste da Europa e à adoção da economia de mercado, o que gerou um interesse destes países e de outros que buscavam uma neutralidade no contexto da guerra fria em entrar no projeto de integração europeu.

Em 1992 foi o Tratado da União Europeia (TUE), que ainda terá versões posteriores com o Tratado de Amsterdã em 1997, Nice em 2001 e por fim, Lisboa em 2007. Estes tratados positivam muito da estrutura institucional da União Europeia, inclusive a própria denominação de União Europeia. As atribuições legislativas do Parlamento Europeu foram consolidadas, o Conselho Europeu teve seus contornos de executivo da instituição delimitados e buscou-se reduzir mais a questão da necessidade de unanimidade que já havia resultado em

⁹ Portugal tinha disposições que orientavam ao Socialismo em seu texto constitucional que foram abandonadas em reformas constitucionais posteriores.

WÜNSCH, *op. cit.*, p. 542.

uma crise de decisões na década de 1960¹⁰. Direitos fundamentais, sociais, políticos, ambientais e consumeristas são instituídos como fundamentais na União.

Os valores da U.E. são positivados no artigo 2º e os objetivos no 3º do Tratado da União Europeia (TUE), colocando a democracia, o Estado de Direito, dignidade humana e pluralismo, economia social de mercado como valores fundantes da União e necessários para a integração, como podemos ver no artigo 49.º do referido Tratado: “Artigo 49.º Qualquer Estado europeu que respeite os valores referidos no artigo 2.º e esteja empenhado em promovê-los pode pedir para se tornar membro da União.¹¹”

Por tanto, cumprir com os valores democráticos se faz necessário antes do pedido de entrada e possível aceite. Os países que se submeterem precisam estar de acordo com estes princípios e manter seus ordenamentos jurídicos e sistemas políticos de forma a garantir a permanência do sistema e garantia dos direitos.

Os direitos e princípios fundamentais são pressupostos para o funcionamento da própria União e integração. Não apenas a integração econômica deve ser alvo das políticas e progressos, mas direitos individuais, coletivos e difusos, como demonstrado no preâmbulo do TUE¹².

O alargamento dos membros da União continua: em 1997 ocorre a adesão da Áustria, Suécia e Finlândia, os países que buscavam neutralidade na guerra fria. Em um segundo momento, países do centro e leste da Europa, alguns que antes estavam sob regimes comunistas, realizam sua adesão em 2004, tais como o Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Tcheca. Já em 2007, Bulgária e Romênia também aderem, restando a Croácia como a última adesão, até agora, em 2013.

Contudo, diversos destes países são democracias jovens, com pouca tradição democrática, como exemplo a Polónia, que passou boa parte do século XX dividida em países autocráticos ou ocupada, com breve momento de soberania década de 1930, que estava sob

¹⁰ Aqui tratando da síndrome da cadeira vazia, resultado do ceticismo do governo francês de De Gaulle perante a necessidade das instituições da CEE, conforme mostrado no livro de GORJÃO-HENRIQUES. **Direito da União: História, direito, cidadania, mercado interno e concorrência**. Coimbra: Edições Almedina S.A. 9ª ed. 2019. 700 p. 46.

¹¹UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht)**, 29 jul. 1992. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-1aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF Acesso em: 30 set. 2020.

¹² “DETERMINADOS a promover o progresso económico e social dos seus povos, tomando em consideração o princípio do desenvolvimento sustentável e no contexto da realização do mercado interno e do reforço da coesão e da proteção do ambiente, e a aplicar políticas que garantam que os progressos na integração económica sejam acompanhados de progressos paralelos noutras áreas”

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht)**, 29 jul. 1992. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-1aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF Acesso em: 30 set. 2020.

uma ditadura e o regime comunista do pós-guerra, tendo eleições livres apenas no final da década de 80.

Em consonância com o apontado pelos autores Czarnot, Krygier e Sadurski, os países pós-comunistas tinham grandes desafios para instituir e definir institutos democráticos, *rule of law* e livre mercado. Para isso foi necessário lidar com transformações políticas, econômicas, legais e ideológicas¹³. Estas transformações são reforçadas no processo de ingresso na União Europeia, enfatizando sua orientação à Europa ocidental, Estado de Direito e economia de mercado.

E justamente levando em consideração a democracia, os direitos humanos e o Estado de Direito como base para a relação e integração entre os Estados, foi instituída a cláusula democrática, no Artigo 7.º do TUE, segundo o qual, caso algum Estado-membro venha a violar algum destes valores e princípios, inicia-se um procedimento de consultas e mobilizam-se os órgãos legislativos e executivos da União Europeia, de forma a aplicar a punição da suspensão de deveres e direitos decorrentes de sua filiação.

A autora Kim Schepelle aponta que este artigo serve de maneira bem adequada para aplicar uma quarentena para os Estados-membros que violem abertamente os direitos fundamentais e instaurem ditaduras clássicas, mas que existe uma dúvida em como aplicar esta cláusula a países que violem o disposto no artigo 2º mantendo uma estrutura de regime democrático, uma vez que cada vez mais os regimes autoritários buscam aparentar uma situação institucional que lembra a de um Estado de Direito, mas sem seguir o seu conteúdo¹⁴.

2. O Mercosul e sua cláusula democrática

Na América do Sul a questão da integração não possuiu os contornos dos conflitos de guerra e da busca pela paz como orientação. Na região do Cone Sul a última guerra entre as nações foi a Guerra do Paraguai em 1864. Desde então os conflitos se dão de forma muito menos direta e as crises foram resolvidas em maior parte sem conflitos violentos. Diferentemente da Europa, o fator que teve muito mais destaque no movimento de integração na região do Cone Sul, ao invés da paz, foi a democracia.

Os países da América do Sul passam por diversas ditaduras e democracias com crises e instabilidades por boa parte do seu período de independência, como o caso do Brasil e a Constituição democrática mais longeva, a atual de 1988. A situação foi similar com a

¹³ CZARNOT, Adam; KRYGIER, Martin; SADURSKI, Wojciech. Introduction. In: CZARNOT, Adam; KRYGIER, Martin; SADURSKI, Wojciech (org.). **Rethinking the Rule of Law after Communism**. Budapest: Central European University Press, 2005. 380 p. 1-6.

¹⁴SCHEPELLE, *op. cit.* n.p.

Argentina, a outra nação de maior projeção e relevância econômica e política da região, que passou golpes durante a década de 1960 e 1970, resultando em ditaduras militares, tais como as que existiam em quase todos os países da região. Estes regimes priorizavam muito mais um desenvolvimentismo nacionalista, e a rivalidade era o tom das relações entre Brasil e Argentina. Mesmo a cooperação era um instrumento de segurança mais do que de integração:

Durante os anos 1970, conflito prevaleceu à cooperação nas relações bilaterais Argentina-Brasil. Grande parte das tensões eram relacionadas à disputa pelos recursos hídricos da Bacia do Prata. Ainda assim as raízes dessa disputa estão em questões mais amplas e profundas. A crescente preponderância econômica do Brasil na região e o correspondente declínio da Argentina deve ser considerado como a fonte real de confrontos entre ambos os países. O pensamento geoestratégico, que era predominante em ambos os países, amplificava medos e suspeitas. [...] Neste contexto, até iniciativas de cooperação podem ser percebidas, ou mesmo utilizadas, como instrumentos de contenção. (Tradução nossa)¹⁵

Aqui conseguimos ter a perspectiva que durante os regimes militares ambas as potências regionais da América do Sul estavam em uma posição de rivalidade, não conflito, muito devido ao pensamento estratégico e nacionalista de se posicionar internacionalmente aliado ao protecionismo econômico para fomentar as economias nacionais, o que tornavam a política de integração como ocorria na Europa algo impensável.

Mas a cooperação começa a mudar de figura em 1979, com as aberturas nos regimes e novos posicionamentos diplomáticos, como o Acordo Tripartite Brasil, Argentina e Paraguai tratando da utilização de recursos hídricos na região de fronteira dos três países, que deixou de lado parte da relação de desconfiança, a guerra das Malvinas, em que o Brasil permaneceu neutro, mas reconheceu o direito argentino às ilhas, e, por fim, a redemocratização que trouxe presidentes eleitos em ambos os países, começando uma política de aproximação e de cooperação que vai desaguar nos primeiros passos em direção à fundação do Mercosul¹⁶.

Neste momento do processo de integração aparecem novos atores políticos com a redemocratização, com uma posição, em geral, positiva à ideia de integração. Esta nova condição se consolida na segunda metade dos anos 1980. Em 1983 assume o presidente

¹⁵“During the 1970s, conflict prevailed over cooperation in Argentine-Brazilian bilateral relations. Most of the tensions were related to the dispute over the water resources of the Plata Basin. However, the roots of this quarrel are to be found in broader and deeper issues. The growing economic preponderance of Brazil in the region and the corresponding decline of Argentina are to be regarded as the real source of confrontation between the two countries. Geostrategic thinking, which was dominant in both countries at that time, amplified fears and suspicions. [...] In such a context, even initiatives of cooperation could be perceived, or actually used, as instruments of containment.”

GARDINI, *op. cit.*, p. 22.

¹⁶MALAMUD, *op. cit.*, p. 23-24.

argentino Raul Alfonsín e em 1985 no Brasil, José Sarney, ambos os primeiros presidentes civis em décadas em seus países. A nova posição aparece pela primeira vez no tratado de Iguazu em 1985 que começa um processo integrativo pela indústria, comércio e energia inclusive com a criação de uma Comissão Mista para Cooperação e Integração Econômica Bilateral, com representantes governamentais e empresariais para tratarem de projetos de integração econômica, conforme o item 18 da Declaração¹⁷. Ainda neste movimento é assinado a Ata para Integração Argentina-Brasileira de 1986, criando o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE).

Estes projetos de integração iniciais ocorrem em um momento de crise econômica em ambos os países, cenário de hiperinflação, endividamento externo e moedas fracas que abalavam fortemente as economias. Planos de contenção foram lançados nos anos seguintes, em 1985 na Argentina e em 1986 no Brasil, e os resultados econômicos não pareciam surtir os efeitos que se pensava, considerando cálculos econômicos e restando mais como um projeto político de ambos os países¹⁸.

Nessa condição ambos os países passam pelo problema que os presidentes, então figuras fundamentais no processo de integração, estavam com a legitimidade fraca, ambos enfrentando uma crise política e econômica enquanto as eleições se avizinhavam, e nenhum dos possíveis sucessores apresentavam posturas convincentes sobre a integração, no caso do Brasil nenhum candidato tinha ainda se viabilizado. Como Gian Luca Gardini apontou, este cenário criou uma pressão para o passo seguinte, que serviria como uma estratégia de proteção ao projeto de integração e dos diversos tratados no âmbito do PICE. Com o principal objetivo de garantir a continuidade do projeto entre ambos os países, independentemente dos resultados das eleições e das posturas ideológicas dos presidentes que assumissem¹⁹.

Assim, Brasil e Argentina assinam em 1988 o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Este tratado requeria a ratificação pelos Paramentos e tinha como objetivo criar um mercado comum, nos termos do Artigo 1, uma área de livre comércio e, consciente da situação econômica e política de ambos os países, previa prazos e políticas cautelosas²⁰.

¹⁷ BRASIL. **Declaração do Iguazu Entre A República Federativa do Brasil e A República Argentina**. 30 de novembro de 1985.

¹⁸CANDEAS, Alessandro. **A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010. 324 p. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/683-integracao_brasil_argentina.pdf. Acesso em: 24 maio 2021. p. 216-217.

¹⁹GARDINI, *op. cit.*, p. 80-81.

²⁰BRASIL, ARGENTINA. **TRATADO de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina**. 29 de nov. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d98177.htm0.. Acesso em: 10 maio 2021.

As barreiras tarifárias seriam removidas num período de dez anos, paralelo às remoções deveria ocorrer a harmonização das políticas relativas à moeda, tarifas, transportes, agricultura, indústria entre outras. Após este período ocorreria a segunda fase, com a harmonização de políticas que restarem para o estabelecimento final da área de livre comércio. Estas duas condições garantiam que o projeto e o processo de integração ficassem menos autônomos, à vontade dos presidentes envolvidos, como vinha sendo até então. Também seria garantido um programa cauteloso, de modo que o processo fosse contínuo e gradual, com uma segunda fase, harmonizando os mercados, como algo que pudesse levar ainda mais que os dez anos da primeira fase, justamente para que o mercado comum pudesse, apenas após essa harmonização, ser uma realidade.

Um mercado comum é uma forma de integração onde os obstáculos ao comércio entre os países são removidos, uma tarifa externa comum é adotada e existe uma mobilidade de fatores de produção, bem como uma política comercial comum²¹. Este nível de integração requer coordenação macroeconômica e harmonização das legislações nacionais, o que toma tempo e vontade política, além de transparência e compromissos uns com os outros. Estes fatores são mais presentes e assegurados em regimes democráticos do que em regimes autoritários, uma vez que o primeiro tem sistemas de *checks and balances* com maiores poderes do que ditaduras. Além de que, a finalidade de criar uma economia forte é para satisfazer as necessidades das pessoas e não as dos Estados. No caso da Europa e da América Latina, os regimes democráticos são os que mais respeitam e garantem Direitos Humanos e fundamentais, que incluem os direitos à propriedade, livre iniciativa e movimentação a todos os cidadãos inclusive como forma de superar desigualdades.

A integração era vista como uma forma de fortalecer os laços econômicos, de fortalecer as instituições democráticas e de proximidade de dois dos países mais relevantes regionalmente, bem como de se projetar em um mundo onde blocos econômicos estavam ganhando destaque, especialmente com a Comunidade Europeia avançando cada vez mais e ganhando relevância e preponderância no comércio internacional, também com protecionismos que afetavam os mercados mais relevantes do Brasil e da Argentina.

Em 1990, tanto a Argentina quanto o Brasil já tinham seus novos presidentes no cargo, Menem e Collor, sendo que os dois dispunham de plataforma consoante quanto a liberalizações econômicas e até mesmo quanto a integração. Essa concepção também estava de acordo com a linha adotada pelo presidente do Uruguai, país que também tinha acabado de

²¹MALAMUD, *op. cit.*, p. 22-23.

se redemocratizar e que possui ligações históricas, culturais e econômicas profundas com a Argentina e o Brasil. Estas políticas e a condição comercial aproximaram o país do bloco que estava se formando, levando à demonstração de interesse de integrar o processo.

Situação muito parecida aconteceu com o Paraguai, país que também estava em sua transição democrática e econômica após décadas de ditadura, com uma economia cujos parceiros econômicos principais eram justamente o Brasil e a Argentina. Tais fatores, junto com o compartilhamento geográfico de rios importantes para a Bacia do Prata com o Brasil e a Argentina, contribuíram para a aproximação do Paraguai ao processo de integração.

Por fim, mais um país que estava demonstrando interesse no processo era a Bolívia, também na mesma condição de transição política e econômica, mesmo que mais turbulenta e incerta do que os outros. Contudo, como já participava de um Bloco, o Pacto Andino, se entendeu por melhor que ter de negociar com um país que já estava em um outro organismo regional não seria o mais adequado, tendo a Bolívia o seu pedido de participação negado²².

Este contexto deixava sempre claro que os atores principais eram o Brasil e Argentina, mesmo com o Paraguai e o Uruguai aparecendo como participantes. Os dois países principais possuíam protagonismo político e econômico, tanto nas iniciativas quanto nos Tratados e Acordos assinados, dando algum espaço para que as economias mais fracas dos novos parceiros pudessem estar equilibrados eventualmente, lógica que permanece até hoje com permissões de estabelecimento de alíquotas diferentes para uma lista maior de produtos para ambos os países²³.

O passo seguinte, com uma quebra da ideia do processo cauteloso e gradual, foi a formação do próprio Mercado Comum do Sul, sugestão do Embaixador do Paraguai, formalizado no Tratado de Assunção em 26 de março de 1991, assinado pelos quatro países, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Três pilares fundamentais foram estabelecidos: a eliminação de barreiras tarifárias entre seus membros; a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção; e por fim, a coordenação de políticas macroeconômicas. Esta estrutura tinha como quadro institucional administrativo e de decisões o Conselho do Mercado Comum, órgão supremo composto pelos Presidentes e Ministros da Relações Exteriores e das áreas econômicas. Este órgão conduz a política decidindo prazos e objetivos do Mercado Comum.

²²GARDINI, *op. cit.*, p. 92.

²³KUME, Honorio; PIANI, Guida. Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio. *Revista de Economia Política*, [S.L.], v. 25, n. 4, p. 370-390, dez. 2005. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-31572005000400004>. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572005000400004>. Acesso em: 31 mar. 2021.

O outro organismo criado nesse tratado foi o Grupo Mercado Comum que dá seguimento e operacionaliza as decisões do Conselho. O Tratado também previa órgãos que tratam de questões setoriais mais específicas.

Essa estrutura institucional não previa nenhuma questão envolvendo possíveis ameaças à democracia, talvez por processos de democratização nestes países estarem recentes e sem grandes ameaças no horizonte. Ademais, existia a expectativa de que a vitória do capitalismo liberal tornava opções diferentes a estas inviáveis.

A democracia-liberal e a economia de mercado se apresentavam como a única forma viável e desejável de governo. Todas as posturas diferentes eram espécies de fósseis civilizacionais.

Os regimes democráticos no Cone Sul estavam buscando garantir liberdades civis e políticas, de mercado e direitos sociais. Já na década de 1990, os perigos autoritários pareciam distantes e os principais problemas para todos os países eram econômicos, tais como altos índices de inflação, gastos governamentais e descontrole fiscal, grande participação do Estado na economia que alimentava os dois anteriores. Neste contexto, as privatizações, mudança de moedas e outras políticas foram adotadas internamente, mas nem todas com os efeitos esperados. O projeto de Mercado Comum era condizente com essas necessidades. A Argentina tinha no projeto de integração uma ideia de fortalecer sua economia, facilitando o comércio com outros países. Já o Brasil tinha uma vontade muito mais política de projeção internacional, mas que resulta em acesso a mercados. Os outros países já seriam mais fortemente impactados pelo comércio com ambos por isso seria mais vantajoso entrar no projeto de um bloco de mercado único.

Ainda assim, o Tratado de Assunção não criou um Mercado Comum, mas uma União Aduaneira imperfeita. Como o André Averbug apresentou em seu artigo, o objetivo era a criação de uma Tarifa Externa Comum, com exceções a depender dos países e que devia vir se adaptando a cada situação, se uniformizando progressivamente, para ao final criar a tarifa comum, o que ainda não aconteceu²⁴. A União Aduaneira é caracterizada por uma tarifa externa comum para todos os membros formando uma entidade única para o comércio internacional²⁵.

Ainda com essas imperfeições na União Aduaneira, que até a presente data não tem todas as Tarifas harmonizadas, a participação dos países membros na balança comercial do

²⁴ AVERBUG, André. Mercosul: conjuntura e perspectivas. *Revista do Bndes*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 1-15, dez. 1998.

²⁵ MALAMUD, *op. cit.*, p. 23-24.

Brasil cresceu em relação ao da época dos regimes militares na região, o PIB das nações envolvidas e os investimentos, em especial do Brasil, nos países da região aumentaram com o auge na década de 1990, em 1998²⁶.

Os avanços na criação do Bloco tiveram também sua dimensão política, incluindo, além dos países membros, os países associados, Bolívia e Chile. Essa parte do processo é tão importante para a criação de um Mercado Comum quanto a dimensão econômica. Ao passo que a integração econômica permite o aumento da riqueza total das nações e melhora o desenvolvimento por meio do comércio, a integração política harmoniza melhor as políticas públicas e fortalece instituições, os direitos humanos e a democracia.

Bem como no bloco que inspirou o projeto do Mercosul, a União Europeia, ambas as linhas de integração são importantes, e apenas por elas que o projeto de bloco pode se concretizar. O que leva a plena vigência das instituições democráticas é a forma que o bloco elegeu para realizar o seu projeto. Esta ideia se apresenta primeiro na Declaração Presidencial de Las Leñas de 1992 e depois na Declaração sobre o Compromisso Democrático no Mercosul de 1996, que incluiu a Bolívia e o Chile²⁷. Outros documentos existiram sobre cooperação política nesse período, mas o mais importante e que todos estes ajudaram a concretizar foi o Protocolo de Ushuaia, sobre o Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile de 1998.

Este Documento reafirma a necessidade da plena vigência das instituições democráticas para o processo de integração e o procedimento para caso ocorram rupturas da ordem democrática em algum dos Estados Partes e as punições. Tal documento surge em um período em que os países já tinham passado por sua estabilização econômica e poucos anos antes o Paraguai tinha enfrentado uma crise política e ameaças de golpes militares, conforme apresentou Sergio Sant'anna:

O Protocolo de Ushuaia foi uma importante e fundamental obra de engenharia política e diplomática em que a participação do Brasil foi significativa, e pode ser resumida em dois momentos. No primeiro momento, o Embaixador brasileiro Márcio Paulo de Oliveira Dias que serviu em Assunção, durante a crise de 1996, foi o mentor da ideia de Cláusula Democrática, com o objetivo de impedir um golpe de Estado naquele país.²⁸

²⁶SANT'ANNA, Sérgio Luiz Pinheiro. **Cláusula democrática: Sua importância para a política de integração no Mercosul**. 2007. 211 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2007. p. 66-68.

²⁷SANT'ANNA, *op. cit.*, p. 81.

²⁸SANT'ANNA, *op. cit.*, p. 120.

Deste trecho entende-se que a primeira ideia de uma cláusula democrática, no caso em questão, era a de se ter uma proteção ao regime democrático, provavelmente servindo como um desincentivo a golpes já que a ameaça de suspensão de direitos de um país, como disposto no Artigo 5 do referido protocolo, isolaria o país²⁹.

Por outro lado, a cláusula democrática aparece com outro tom no mesmo trabalho:

Deve ser registrada a participação do então Secretário-Geral do Itamaraty e Chanceler interino Embaixador Sebastião do Rego Barros, que participou diretamente dos acontecimentos relacionados à crise paraguaia, de 1996, na estratégia do encontro do Presidente Wasmosy com o Presidente Fernando Henrique Cardoso, nas idas à Assunção e no suporte para evitar que a intensificação da crise política paraguaia, pudesse influenciar, de forma negativa, o Mercosul³⁰

Então podemos ter uma perspectiva, também, de que existe uma postura de afastar um Estado Parte que passa por momentos de ruptura política até que se volte à normalidade democrática, como forma de manter o bloco sem as mazelas de ter um regime autoritário em suas fileiras, maculando a imagem e os possíveis compromissos que venha a adotar.

Por fim, houve uma adição ao Protocolo em 2011, que ficou conhecida como Ushuaia II (embora tenha sido assinada em Montevideu), que dá uma estrutura procedimental mais completa para possíveis suspensões, com a previsão de comissões de apoio técnico e de acompanhamento de trabalhos com os atores políticos envolvidos³¹.

O método, tanto o Europeu quanto o do Mercosul, é o de um gatilho que se desenvolve em reação a golpes que se dão da forma clássica envolvendo forças militares, paramilitares ou fechamento de direitos políticos de forma clara. Contudo, novas formas de restrição da democracia surgem, como aponta o David Landau, como o constitucionalismo abusivo, que se vale dos mecanismos constitucionais para promover mudanças que enfraqueçam a democracia, mas ainda se comprometendo com alguma aparência de normalidade institucional³². A mais recente suspensão no Mercosul se deu pela identificação deste contexto em um dos membros.

²⁹**PROTOCOLO de Ushuaia sobre o compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile.** 24 jul. 1998 Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico-no-mercosul-bolivia-e-chile/> Acesso em: 14 jun. 2021.

³⁰SANT'ANNA *op. cit.*, p. 120.

³¹**PROTOCOLO de Ushuaia sobre o compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile.** 24 jul. 1998 Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico-no-mercosul-bolivia-e-chile/> Acesso em: 14 jun. 2021.

³²TUSHNET, M. VARIÉDADES DE POPULISMO. *Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília*, v. 1, n. 18, 20 nov. 2020. p. 16-17. Disponível em: [VARIÉDADES DE POPULISMO | Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília \(unb.br\)](https://www.unb.br/revista-dos-estudantes-de-direito-da-universidade-de-brasilia) Acesso em: 13 jun. 2021.

A utilização desta Cláusula foi responsável pela suspensão do Paraguai em 2012 e da Venezuela em 2016. Contudo, em situações diferentes e com efeitos diferentes. A suspensão do Paraguai, como apontada pelo ex-ministro das Relações Exteriores Celso Lafer, teve graves problemas procedimentais. O procedimento de consulta previsto desde o primeiro Protocolo de Ushuaia não ocorreu, bem como a participação da Venezuela, Estado não membro à época que necessitava da aprovação do próprio Paraguai. Ainda a deliberação foi realizada por uma Cúpula Presidencial, quebrando as regras de competência dos Tratados e Protocolos anteriores³³.

Em particular, a falta da consulta prevista no Artigo 4 de Ushuaia é considerada por Lafer um problema por não dar o suporte material para a decisão, estando esta infundada e arbitrária, e acabando por aumentar os riscos relativos ao comprometimento da credibilidade do bloco, o que a própria Cláusula pretendia evitar. Ainda que de acordo com a necessidade de retirar o mais rápido possível membros que violassem a democracia, ameaçando o processo de integração, como apontado por Sant'anna³⁴ em seu estudo sobre a cláusula democrática, a própria função da cláusula e dos mecanismos institucionais devem ser respeitados e garantidos sob a ameaça de descrédito se concretizar da mesma forma.

É necessário estamos conscientes da evolução histórica e institucional da cláusula democrática, bem como a questão da democracia e o papel das ameaças recentes às instituições democráticas para podermos observar a eficácia do mecanismo em cumprir seus objetivos.

3. Democracia e Blocos econômicos.

Quando tratamos do conceito de democracia sempre se traz a etimologia e o dissenso de vários sentidos e ideias pertinentes à substância e forma da democracia. A qualidade das instituições democráticas e suas características são objeto de indagação quando se trata de cláusulas democráticas, ainda mais com as novas formas de autoritarismo no ocidente.

As teorias da democracia são várias, e podem privilegiar alguns traços em detrimento de outros, mas todas as teorias modernas reconhecem elementos básicos comuns, sendo eles a soberania popular e a sua expressão por meio do voto. Estes traços implicam em condições

³³LAFER, Celso. Descaminhos do Mercosul - a suspensão da participação do Paraguai e a incorporação da Venezuela: uma avaliação crítica da posição brasileira. **Política externa**, v. 21, n. 3, p. 19-27, 2013. p. 20-21

³⁴SANT'ANNA, *op. cit.*, p. 118.

como a impossibilidade de auto investidura no poder ou mesmo a posse de poderes ilimitados, bem como a existência de eleições de processo livre, justo, periódicos e competitivos³⁵.

Os conceitos de democracia estão, também, ligados aos de liberalismo, uma vez que este trouxe delimitações e traços fundamentais para a primeira, que vão estruturar a substância e a eventual constitucionalização da democracia.

A democracia tem como pressupostos os fundamentos do processo não ter coações para as escolhas (livre), a lisura e regras claras para os votantes e para os votados (justo), terem uma frequência de ocorrência (periódico), e que todos os concorrentes tenham alguma chance de serem eleitos (competitivo). Estas delimitações estão em simbiose com uma das principais heranças liberais, o constitucionalismo.

Os teóricos liberais como Locke e Montesquieu, em especial este último, trazem em suas formulações o conceito de liberdade política junto da legalidade, tanto para permissões quanto limitações. Esta legalidade é vinculada profundamente às Constituições, estas devendo estabelecer limites ao Poder e garantias ao indivíduo, com a divisão dos Poderes, Legislativo e Executivo, em primeiro momento, e esta se torna a base do constitucionalismo liberal³⁶.

Libertar os cidadãos do absolutismo e do autoritarismo, limitando o poder por meio de desregulamentações, tanto econômicas quanto políticas e sociais, resulta em um sistema de *checks and balances* garantindo a liberdade de expressão, de culto e de associação. A própria definição de um governo constitucional trazida por Karl Loewenstein, em seu artigo sobre a democracia militante, era a de *rule of Law* e da preservação da esfera privada e de direitos fundamentais³⁷.

Conforme a análise de Gian Luca Gardini, a democracia se faz necessária para que as instituições do Estado liberal existam e funcionem adequadamente, bem como as garantias e direitos fundamentais do liberalismo dão ensejo ao bom funcionamento dos procedimentos democráticos.

A relação de duas vias entre o liberalismo e democracia pode ser descrita por:
a) os procedimentos para democracia são necessários para guardar os direitos fundamentais pessoais nos quais o estado liberal é baseado; e b) estes direitos

³⁵GARDINI, *op. cit.*, p. 107-108.

³⁶BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Noções Introdutórias. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. Cap. 1. p. 1-100.

³⁷LOEWENSTEIN, Karl. Militant Democracy and Fundamental Rights, I. **American Political Science Review**, [S.L.], v. 31, n. 3, p. 417-432, jun. 1937. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.2307/1948164>.

devem ser protegidos se os procedimentos democráticos são operantes.
(Tradução nossa)³⁸

Estes dois fundamentos foram eleitos pelas constituições dos países da América Latina, quando de suas redemocratizações, bem como as do Leste da Europa, e por isso fazendo a escolha de positivar tanto eleições e o voto como forma de participação, seja de forma direta ou indireta, mas sagrando a participação indireta como a principal, e com isso eleger representantes.

Em um estudo de Debora Silva Monte e Fátima Anastasia sobre a cláusula democrática no Mercosul as autoras trazem diversas concepções de teorias da democracia, que vão se afastar da definição procedimental para trazer a definição mais próxima dos resultados sociais que o sistema produz e da participação política como meio de melhora da qualidade de vida dos cidadãos baseada na teoria de MacPherson³⁹.

Já Robert Dahl, ao tratar do mesmo problema, traz a ideia de que critérios normativos, procedimentais e condições sociais, econômicas e políticas devem ser levadas em consideração dentro do aspecto processual da democracia, e que uma defesa exagerada dos elementos substantivos pode acabar por resultar em uma desvirtuação da intenção e levar a considerar democracias regimes autoritários⁴⁰.

Considerando as críticas de Dahl, poderia acrescentar o exposto anteriormente de que, ainda mais em um contexto de constitucionalismo e dentro da tradição liberal, tanto a questão procedimental quanto a questão substancial são fundamentais para uma adequada classificação democrática. Se apenas questões procedimentais forem levadas em consideração podem ser aceitos países que desrespeitam direitos humanos ou garantias, assim como se levarmos em consideração apenas a condição substantiva podemos legitimar regimes autoritários disfarçados atrás de dados socioeconômicos circunstanciais.

Outra crítica que pode ser trazida a análises que priorizam traços substanciais é a de que em contextos de integração regional, especialmente em blocos econômicos, a democracia é uma das formas que se viabiliza a melhora da vida dos indivíduos, mas também o comércio,

³⁸“The two-way relationship between liberalism and democracy can be described thus: “a) the procedures of democracy are necessary to safeguard those fundamental personal rights on which the liberal state is based; and b) those rights must be safeguarded if democratic procedures are to operate.”

GARDINI, *op. cit.*, p. 108.

³⁹MONTE, Deborah Silva do; ANASTASIA, Fátima. Cláusula Democrática do Mercosul: indefinição conceitual e uso estratégico. **Revista de Sociologia e Política**, [S.L.], v. 25, n. 62, p. 11-36, jun. 2017. Fap UNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987317256201>.

⁴⁰MONTE, Deborah Silva do; ANASTASIA, Fátima. Cláusula Democrática do Mercosul: indefinição conceitual e uso estratégico. **Revista de Sociologia e Política**, [S.L.], v. 25, n. 62, p. 11-36, jun. 2017. Fap UNIFESP (SciELO). p. 14 *Apud* Dahl. R.A., **A preface to Democratic Theory**. Chicago: University of Chicago Press. 1956. p. 257.

o trabalho, a migração, e a produção. A integração regional busca melhorar as condições materiais das populações, e para isso é necessário garantir que os direitos fundamentais, sociais, políticos, econômicos sejam protegidos e aqui se apresenta a democracia liberal e representativa, com as características procedimentais e substanciais, como a forma mais adequada a realizar todos esses requisitos.

No estudo de Debora Silva Monte e Fátima Anastasia as autoras levantam a questão que o Protocolo de Ushuaia não traz o seu conceito de democracia, por isso acaba por tornar o seu uso de forma estratégica para permitir tanto o ingresso da Venezuela como a suspensão do Paraguai⁴¹. Contudo, a indefinição de qual é o conceito de democracia não parece ser o principal problema no caso do Mercosul, uma vez que inquirições sobre a integração e evolução institucional permitem concluir que a democracia liberal constitucional é a escolha dos Tratados.

Ao observarmos que os países de ambos os blocos estavam reestruturando suas democracias após ditaduras ou ocupações e fizeram a escolha pelo Estado Democrático de Direito, o que também levou à aproximação destes países em torno de projetos de integração que fortaleciam estes elementos. Estes organismos sempre foram compostos apenas por Estados com regimes democráticos, excluindo as ditaduras, seja pelas decisões políticas, pelas estruturas dos blocos ou pelos objetivos a serem alcançados. Países sem respeito por propriedade privada, ou com forte controle da propriedade, fluxos de capitais e outros fatores produtivos não se adequam aos objetivos de uma integração econômica, bem como os elementos democráticos, são fundamentais para que as liberdades individuais, políticas e dos fatores produtivos também sejam protegidos, uma vez que estão dentro dos direitos fundamentais que estão em simbiose com as regras procedimentais nas democracias liberais, garantindo a efetividade uma das outras.

Então, ainda dentro da questão democrática, cabe passar pela ideia que Gian Luca Gardini traz para tratar das imperfeições dos regimes democráticos sul-americanos, se valendo da teoria de Mario Sznajder de democracias limitadas. Primeiramente o autor traz a conceituação de democracia liberal contendo a relação procedimental com o respeito às liberdades e capacidades de manter uma vida em grupo:

A primeira parte da definição é procedimental, e é uma condição necessária, mas não suficiente. A segunda liga os métodos eleitorais a um contexto

⁴¹MONTE, *op. cit.* n. p.

particular de respeito a liberdades civis e sociabilidade, que claramente é originária da tradição liberal. (Tradução nossa)⁴²

Desta parte o autor traz que a democracia limitada é mais uma limitação do elemento liberal do que da democracia em si. São falhas no que tange aos direitos humanos, as liberdades políticas, direitos sociais entre outros, uma questão que trata das instituições dos países.

Na América Latina, os principais problemas levantados são a exclusão econômica, que sem atingir um determinado nível de satisfação material, a participação na sociedade civil é reduzida a poucas camadas sociais. O histórico de negligência aos direitos humanos na região também é um fator que limitaria o elemento liberal da democracia. Somados a essa condição, diversos privilégios, inclusive constitucionais, a certas classes apresentam uma possível falha em sistemas de *checks and balances* acabando por criar uma situação que se retroalimenta de falhas nas instituições, não da força destas, para manter o *status quo*.

Todos os elementos acima estão presentes em maior ou menor grau nos países do Mercosul, e todos estes colocariam uma evidência em imperfeições institucionais dos países ainda sem descaracterizar para um regime autoritário ou iliberal.

Um dos mais marcantes tipos de limitação democrática na região é a que o autor chamou de democracia delegativa. Nesta o presidente, chefe do executivo, concentra grande parte de poder. O presidente se coloca como guia da nação e alheio a partidos, interesses ou grupos, esta condição se fortalece externamente por uma condição social e econômica desfavorável que reforça o sentimento de que a autoridade é necessária. Com isso, a *accountability* por meio do voto é prejudicada, e a que poderia ser exercida por outros poderes é institucionalmente fraca⁴³.

Este tipo apresenta traços característicos de governos populistas, especialmente por existir uma aparente necessidade de trazer para uma figura carismática a capacidade de resolver as mazelas, geralmente sociais e econômicas, que se apresentam. Esta condição se mistura com a apatia resultante das condições sociais para enfraquecer determinados institutos liberais e constitucionais, seja pela força política do presidente, ou pelo próprio desenho das instituições.

⁴²“The first part of the definition is procedural, and is a necessary but not sufficient condition. The second links the electoral method to a particular context of respect for civic liberties and sociability, which clearly originates from the liberal tradition.”

GARDINI, *op. cit.*, p. 109.

⁴³GARDINI, *op. cit.*, p. 110-111.

Tanto essas imperfeições quanto o populismo se apresentam como problemas recorrentes na região, até dando origens a ditaduras, e agora estão chamando a atenção do mundo em um contexto de recessões democráticas que atingem até países de democracias sólidas. A questão do populismo é sensível por atingir o lado liberal e institucional da democracia, podendo ser até ter uma forte expressão democrática ao utilizar de mecanismos de expressão de vontade popular para superar entraves institucionais de *checks and balances*.

Essa questão também reforça a simbiose dos institutos liberais com os procedimentos democráticos. Uma relação de um sem o outro pode perfeitamente criar ambientes autoritários, frágeis institucionalmente e privilegiar um destes elementos em relação a outros, bem como privilegiar definições substanciais a procedimentais ou o contrário, acabar por distorcer e aceitar como democracia o que não é.

Isso abre espaço para países que mantêm uma aparência institucional em suas constituições enquanto não garantem os direitos que dariam efetividade aos elementos liberais, por consequência, distorcendo os procedimentos democráticos de representação. Da mesma forma é perfeitamente possível ter eleições que não são livres, competitivas ou justas, enquanto se tem indicadores sociais com sinais de melhoras.

Tendo as restrições aos institutos que protegem contra o poder do Estado, bem como liberdades, os indicadores não podem vir a ser contestados ou revisados por terceiros como organizações não governamentais de fato independentes ou imparciais. Além de que o aumento dos valores em si não permite que os indivíduos busquem sua completude e objetivos para além dos fatores econômicos de maneira plena e livre.

Desta forma, a cláusula democrática analisada com a evolução institucional do Mercosul, bem como a da União Europeia, se apresenta como um instrumento de defesa do bloco para proteger estes dois aspectos, reconhecendo a simbiose de melhora econômica da região e das instituições democráticas como objetivo maior do projeto regional. Reconhece, por tanto, que a integração reputa como indispensáveis tanto as liberdades civis e de participação quanto as econômicas para a melhora da vida das populações na região. Conclusão essa também alcançada por Gian Luca Gardini:

Democracia não é, ou não o único, objetivo *per se*, mas é percebida como um elemento indispensável para atingir objetivos maiores. A democracia dá “guias para indivíduos em como atingir seus objetivos.” Isso é dizer que isso concedeu aos formuladores de políticas públicas argentinos e brasileiros com a visão de mundo e percepções instrumentais necessárias para identificar a

integração como política internacional adequada para perseguir a melhora das condições econômicas e sociais das suas populações. (Tradução nossa)⁴⁴

Traz também para ilustrar essa conclusão que tanto o presidente argentino Alfonsín quanto o presidente brasileiro Collor, em momentos diferentes, declararam que a democracia é condição para a integração, anos antes da criação do Protocolo de Ushuaia.

Tendo passado pela conceituação da democracia liberal e da sua adequação aos processos de integração para dar aspectos materiais às cláusulas democráticas, passaremos ao próprio instrumento.

4. A cláusula democrática e seus desafios

David Landau considera a cláusula democrática como um instrumento do direito internacional para punir regimes que se constituem de forma inconstitucional, e reconhece que de fato tem uma força contra formas clássicas de golpes, rupturas à força com poderes constituídos, tomadas abruptas de poder por parte de grupos entre outras formas⁴⁵.

Estas formas de tomada do poder por meios dos limites constitucionais são fáceis de enquadrar nas cláusulas, justamente por ser uma ruptura clara com os elementos da democracia liberal que tratamos anteriormente. Os procedimentos não são o meio de alcançar o poder e quase sempre envolve limitar ou desrespeitar direitos e liberdades de indivíduos, não apenas de possíveis opositores.

Na origem deste instrumento está na preocupação com a proteção da democracia e de direitos fundamentais, que ganhou uma feição mais ampla com a ascensão dos regimes autoritários fascistas na Europa no final da década de 1930, quando o centro da Europa todo estava sob tais regimes, salvo a Tchecoslováquia. Comunistas ou fascistas, e outros países, também passavam por problemas semelhantes.

Os regimes fascistas foram capazes de se espalhar internacionalmente, atacando a democracia e os valores do constitucionalismo e do liberalismo além da oposição ao “bolchevismo”, conforme o analisado por Karl Loewestein em seu artigo sobre a democracia militante. Isso se deu justamente por não ser uma ideologia delimitada, a internacionalização

⁴⁴ “Democracy is not, or not only, a goal per se but is perceived as an indispensable element to achieve major goals. Democracy provided “guides for individuals on how to achieve their objectives.” That is to say it provided Argentine and Brazilian policy makers with the necessary worldview and instrumental perceptions to identify integration as a suitable foreign policy outcome to pursue the improvement of the economic and social conditions of their peoples.”

GARDINI, *op. cit.*, p. 164.

⁴⁵LANDAU, *op. cit.* n. p.

com traços parecidos e com práticas e formas de organizações semelhantes, por ser muito mais um método que uma ideologia, de acordo com o mesmo autor⁴⁶.

O movimento internacional do fascismo tinha comportamentos e discursos especialmente focados na falha da democracia e do capitalismo liberal. A forma com que se os movimentos se aproximavam do poder era semelhante em todos os países do globo, além do traço marcante de trazer o emocional para a política, eliminando o racional que é típico dos sistemas democráticos.

E é por conta desses elementos organizativos e discursivos, aliados a uma maleabilidade ideológica, que Loewenstein realmente não dá ao conceito o termo de ideologia, mas sim de método de conquista do poder⁴⁷. Precisamente por isso ele identifica que a democracia se tornando militante consegue coibir estes movimentos sem atingir garantias fundamentais como liberdade de expressão e reunião de grupos que queiram participar da democracia.

Desta forma o autor apresenta legislações em países que conseguiram conter os movimentos autoritários. Muitas dessas legislações também coíbiam outros movimentos extremistas, e apresentavam a regulamentação de manifestações, para que ocorram sem maiores conflitos, a permissão de expulsar membros de movimentos ou partidos que pregam a mudança de regime por meios ilegais, a retirada de imunidade parlamentar de atos de lesa pátria, ou mesmo a proibição de organismos paramilitares politizados.

Mas apenas as legislações não são reputadas como suficientes porque se faz necessário a mobilização racional das instituições democráticas, como o judiciário, para contrapor a mobilização emocional de que o fascismo se vale. Nesta linha o autor reivindica a necessidade de um esforço internacional em prol da democracia liberal e em prol dos fins últimos desta, a “dignidade humana e a liberdade”⁴⁸.

Consoantes com esse projeto e entendimento é que se encontram as cláusulas democráticas. Ao tempo da escrita do artigo por Loewenstein existiam poucos organismos internacionais efetivos e todo o seu trabalho foca em legislações internas dos países, apesar de já apresentar uma ideia de aplicação internacional, apesar da forma independente em cada

⁴⁶LOEWENSTEIN, Karl. Militant Democracy and Fundamental Rights, II. **American Political Science Review**, [S.L.], v. 31, n. 4, p. 638-658, ago. 1937. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.2307/1948103>. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1948103>. Acesso em: 07 ago. 2019.

⁴⁷LOEWENSTEIN, Karl. Militant Democracy and Fundamental Rights, I. **American Political Science Review**, [S.L.], v. 31, n. 3, p. 417-432, jun. 1937. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.2307/1948164>. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1948164>. Acesso em: 07 ago. 2019. p. 423.

⁴⁸LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 658.

nação. Após as guerras mundiais valores constitucionais ocidentais foram fortalecidos e vários princípios do constitucionalismo foram ganhando destaque nas constituições de países democráticos e pluralistas. Neste mesmo período foram criados diversos organismos internacionais e vários com objetivos democráticos ou que, como o caso do Mercosul e da União Europeia, só se consideram completos dentro dos limites democráticos. E bem como os exemplos anteriores, as cláusulas democráticas têm uma função, a nível internacional, de retirar do quadro institucional de seus organismos possíveis ameaças, além de desencorajar atores políticos de adotarem políticas autoritárias. Reforçando postura que foi externada pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, ressaltado pelo trabalho de Sant'anna, de coibir a ameaça de golpe no Paraguai⁴⁹.

Ainda assim, o caso do Paraguai nos anos 90 é o de um golpe clássico, uma abrupta tomada de poder por grupos militares. Contudo, nesta mesma década o autoritarismo se apresentou de outra forma. Golpes militares e ditaduras foram sumindo depois do fim da guerra fria, mas surgem constitucionalismos abusivos que criam ambientes de legalismo autocrático. Quando observamos a definição que David Landau dá de democracia se encontra novamente os dois elementos de competitividade eleitoral com a proteção de direitos dos indivíduos, ressaltando a defesa das minorias políticas, que caso não fossem essas proteções não teriam como se contrapor a maiorias⁵⁰.

E, para exaltar a mudança de paradigma aqui, observa-se que os líderes assumem o poder e mantêm a aparência de legalidade, existe uma constituição, eleições ocorrem, partidos políticos de oposição existem e por vezes até mesmo ganham algumas posições, existe uma divisão de poderes. Contudo, as eleições não sustentam uma possibilidade real de vitória para grupos opositoristas, a divisão de poderes é corrompida por instituições que deveriam realizar fiscalização e verificação dos atos governamentais, não permitindo a devida utilização dos mecanismos de *checks and balances* dos regimes constitucionais.

Um dos modos de realizar esta retração das instituições é a de reformas constitucionais, conforme a análise tanto de David Landau quanto de Kim Scheppele, que podem vir a emendar, ou mesmo substituir totalmente as constituições por outras que permitem o sequestro das instituições.

Kim Scheppele, ao trazer sua análise do fenômeno, relata que essas novas formas são menos agressivas do que as formas de autoritarismo clássicas, em especial do que as do

⁴⁹SANT'ANNA, Sérgio Luiz Pinheiro. *op. cit.*, p. 120.

⁵⁰LANDAU, David. Constitucionalismo abusivo. **Revista Jurídica da Ufersa**, [S.L.], v. 4, n. 7, p. 17-71, 27 jul. 2020. Editora da Universidade Federal Rural do Semi-Arido - EdUFERSA. <http://dx.doi.org/10.21708/issn2526-9488.v4.n7.p17-71.2020>. p. 22.

século passado que traziam o elemento emocional, o mesmo emocional que Karl Loewenstein reputa como o fascinante do autoritarismo da década de 1930. Então, a política do autoritarismo de agora seria utilizar não mais o golpe que assume o controle do poder político estabelecendo uma ordem política, mas utilizar a própria Constituição e legislação democrática, subvertendo seus objetivos, mantendo uma estrutura formalmente adequada, mas substancialmente diferente dos propósitos dos instrumentos legais e constitucionais⁵¹.

5. A Cláusula democrática e seus desafios - Hungria

A Hungria é o objeto de estudo que Kim Scheppele vai trazer para discorrer sobre o fenômeno do golpe constitucional. Este ocorreu quando o partido no poder, Fiedesz, se valeu de uma constituinte em 2011 que tinha a maioria de dois terços do parlamento, e neste processo conseguiu tornar irrelevante a participação da oposição e de organismos da sociedade civil, inclusive com uma segunda fase da constituinte completamente secreta. A autora diz que os procedimentos foram todos legais, mas careceram de legitimidade.

Revisitando os conceitos democráticos que Gian Luca Gardini trouxe, podemos ver a presença da parte democrática dos procedimentos, inclusive de formação de maiorias, mas a relativização das garantias liberais como o respeito às minorias que David Landau ressalta.

Nesta nova Constituição os postos que realizavam controle político, como auditores e conselhos fiscais e de eleições, foram substituídos por indicados pelo governo, com uma maioria que permitia não levar em conta outros partidos e movimentos nas escolhas e, em especial, aumentando o número de integrantes da Corte Constitucional, assim como reduzindo a idade de aposentadoria do judiciário, permitindo a indicação de membros próximos do partido para o controle de constitucionalidade bem como partes do judiciário.

A Corte Constitucional é fundamentalmente sensível, neste caso, por ter sido o principal agente para controle do governo no fim do regime comunista e na constituição de 1989, segundo Scheppele:

O sistema de eleição de juízes constitucionais foi modificado de forma que o voto de simples dois terços do parlamento se tornou suficiente para colocar um juiz na Corte, abolindo o acordo multipartidário que era necessário para nomeação. A Constituição do Fidesz também expandiu o número de juízes de 11 para 15, que, tomando vantagem da rotatividade normal e aposentadorias, permitiu que o governo do Fidesz indicasse sem consenso político ou equilíbrio 11 dos 15 juízes nos seus quatro primeiros anos. (Tradução nossa)⁵²

⁵¹SCHEPPELE, *op. cit.*, p. 446-478.

⁵²The system for electing constitutional judges was changed so that a single two-thirds vote of the parliament became sufficient to put a judge on the Court, abolishing the multiparty agreement that was once

Mesmo dentro desta condição, a Corte Constitucional continuou a conter excessos do governo, em especial no relativo a legislações eleitorais e na diminuição da idade de aposentadoria.

Scheppele olha para este cenário e aponta que a quarta emenda, de 2013, restringiu a atuação da Corte Constitucional, controlando as decisões que somente poderiam ser tomadas nos limites dos pedidos e impedindo revisão de emendas Constitucionais. Já David Landau não observou que a Hungria está em um regime que aderiu ao autoritarismo, mesmo que a intenção parecesse ser essa, e muito também se deve à União Europeia e sua contenção⁵³. Desde o princípio, instituições consultivas observam as movimentações na Hungria. O próprio processo constituinte recebeu um estudo da Comissão para a Democracia através do Direito, ou Comissão de Veneza, órgão consultivo que trata de desenvolvimentos constitucionais, que acompanhou o desenvolver das democracias do antigo bloco comunista quando de sua adesão à União Europeia.

O estudo deles teve um parecer misto, ao mesmo tempo em que viu algumas questões já apresentadas aqui com preocupação, como a da Corte Constitucional, também teve comentários positivos sobre direitos fundamentais e garantias que seguiam recomendações da União, como a Comissão de direitos humanos, independência de alguns órgãos de controle, como procuradores e até mesmo a reintrodução de uma ação constitucional⁵⁴. O país respondeu ao Estudo se comprometendo a estabelecer legislações que regulam as disposições constitucionais mais controversas e possíveis de abusos⁵⁵.

Ainda assim, o Parlamento Europeu e parte do Conselho Europeu identificaram abusos e problemas que não se limitam ao Artigo 2º, mas também a outros fundamentais à União Europeia, com relação às reformas do judiciário. Apesar do reconhecido acolhimento de

necessary for nomination.³² The Fidesz constitution also expanded the number of judges from 11 to 15, which, taking advantage of normal rotation and retirements, allowed the Fidesz government to select without seeking either political consensus or balance 11 of the 15 judges on the Court in its first four years in office. The new constitutional judges have by and large behaved predictably; they have, with only a few exceptions, voted in lockstep for the Fidesz government position in each case that the Court has heard.

SCHEPPELE *op. cit.*, p. 446-478.

⁵³LANDAU, *op. cit.*, p. 33-34.

⁵⁴EUROPEAN. COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), Opinion on the New Constitution of Hungary, Op. No. 621/2011, p. 28, jun. 20 2011. Disponível em: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)016-e) Acesso em: 11 jun. 2021.

⁵⁵EUROPEAN. COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), POSITION OF THE GOVERNMENT OF HUNGARY ON THE OPINION ON THE NEW CONSTITUTION OF HUNGARY (VENICE COMMISSION), Op. 621/2011, 2 ago. 2011. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/venice_commission_opinion_621-11/venice_commission_opinion_621-11en.pdf Acesso em: 11 jun. 2021.

diversas das recomendações da Comissão de Veneza, foi considerada preocupante a questão dos direitos de minorias que não são mencionadas na Constituição de 2013 e também o reconhecimento de igrejas, por legislação infraconstitucional, como instituições prestadoras de serviços de forma perigosa à neutralidade religiosa⁵⁶.

Nele também se congratula que a Hungria aceitou diversas das sugestões no tocante à matéria eleitoral, mas ainda se faria necessária a avaliação dos impactos da mudança substancial. Este tópico foi tratado no estudo de Kim Scheppele ao apontar que a reforma da legislação eleitoral foi feita sem a participação efetiva da oposição. A constituição já havia reduzido o número de parlamentares e a lei redistribuiu distritos eleitorais levantando fortes suspeitas de favorecimento do partido governante, o que teria garantido a manutenção no poder, mas sem a “supermaioria” de dois terços⁵⁷.

A conclusão do Parlamento Europeu também se manifestou positivamente ao processo de harmonização da legislação de telecomunicações com as disposições europeias, mas ainda faltando com certas transparências quanto à escolha de diretores de agência, sobre a análise de concorrência e sobre o quanto que as leis de propaganda política poderiam enfraquecer a comunicação política, principalmente quando se leva em conta a concorrência com uma Estatal de telecomunicações.

Ao fim, faz recomendações à Comissão Europeia e às autoridades húngaras para a recondução ao Estado de Direito, corrigindo os problemas em questão, e também estudos sobre as questões problemáticas, promovendo igualdade entre os agentes políticos e aumentando a transparência. Também recomendou às instituições europeias o desenvolvimento de um novo mecanismo para garantir o cumprimento do artigo 7º.

A priori, a Resolução do Parlamento não teve maiores efeitos, mas em meados de 2014 a Comissão Europeia chegou a propor um mecanismo para garantir o Estado de Direito. No entanto, não tinha competências legais para tal e abandonou⁵⁸.

De todo o modo, o controle da Europa parece ter contido maiores quebras do regime, mesmo que o núcleo das reformas e da nova Constituição acabasse por favorecer o partido no governo e enfraquecer órgãos de controle e exista uma propaganda do governo em se afastar do paradigma liberal. Ainda assim todos os relatórios apresentaram algum tipo de atuação

⁵⁶UNIÃO EUROPEIA. **RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU, DE 3 DE JULHO DE 2013, SOBRE A SITUAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: NORMAS E PRÁTICAS NA HUNGRIA.** 2012/2130(INI). 3 jul 2013. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0315_PT.html Acesso em: 11 jun. 2021.

⁵⁷SCHEPPELE, *op. cit.*, p. 464.

⁵⁸SCHEPPELE, *op. cit.*, p. 466.

para se conformar às regras europeias e se manter com os direitos da União. Este caso também torna flagrante a necessidade de uma reforma do procedimento para que possa garantir e reforçar os valores fundamentais da União Europeia e coibir violações aos princípios democráticos e de direitos fundamentais.

Tomando por essa perspectiva, o corpo institucional e os benefícios econômicos de ser membro da União Europeia vem servindo, mais do que a cláusula democrática em si, para conter grandes abusos por parte dos Estados-membros, mesmo que não consiga evitar enfraquecimentos institucionais internos a estes. Parece existir um limite que, ao menos ainda, não foi ultrapassado, inclusive monitorado pelas instituições que exerceram uma espécie de *soft power*, mesmo que a ameaça de suspensão não fosse tão concreta.

Para de fato a cláusula afastar países com condutas autoritárias o sistema demonstra necessitar de uma reforma para facilitar os procedimentos, mesmo que tenha de envolver outros órgãos da União. O próprio Tribunal da União Europeia poderia ser uma instituição que influencie na iniciativa de suspensão ou auxilie o procedimento, bem como órgãos legislativos e Comissões, como a de Veneza, poderiam ganhar um papel maior de consulta aos casos concretos.

6. A cláusula democrática e seus desafios - Venezuela

Quando tratamos da questão no Mercosul, temos uma estrutura institucional menos complexa, e como visto anteriormente, muito voltada à vontade presidencial. Os presidentes ainda são os principais atores de grandes avanços do projeto de integração. Mesmo sendo uma marca no início da formação dos Blocos, a institucionalização deve superar eventualmente.

Por isso o momento presidencial foi de extrema importância para o ingresso da Venezuela, como apontado pelo artigo de Celso Lafer, assim como a sua suspensão. Da mesma forma que o contexto interno foi mais dependente dos esforços presidenciais do que de uma mobilização político-partidária, como o caso da Hungria.

Ao tratar da questão venezuelana temos o evento primeiro do populismo como fenômeno criador da situação democrática que se encontra. Os populismos têm como seu núcleo a existência de uma dicotomia entre o “povo”, que é representado pelo líder, e uma “elite corrupta” ilegítima. Essa fórmula dicotômica tende a ser antitética ao pluralismo da democracia, que pretende representar diversos grupos sociais, de suas respectivas formas, e assegurar que as diferenças serão, ao menos, protegidas.

Essa dicotomia se baseia na identificação de oposição, ao criar um “povo” homogêneo, puro e uma “elite”, também homogênea só que corrupta, desenvolve um antagonismo e relativiza, ou até oblitera, a pluralidade que a democracia almeja como coração do sistema. O livro *Dicionário de Política* do Bobbio, em seu verbete sobre populismos, na década de 80, identificou este mesmo fundamento nos populismos:

Podemos definir como populistas as fórmulas políticas cuja fonte principal de inspiração e termo constata de referência é o povo, considerado como agregado social homogêneo e exclusivo depositário de valores positivos específicos e permanentes⁵⁹.

Ao analisar as rupturas constitucionais da América do Sul, Calogero Pizzolo busca nas origens do populismo a legitimação destas posturas por parte do poder presidencial. A ideia presente no Bonapartismo, que também foi descrito por Karl Marx na obra “O 18 Brumário de Luiz Bonaparte”, entende o presidente como o representante real da população. Ao ser eleito pela maioria, ele tem uma relação direta com a nação, enquanto o parlamento está em uma relação indireta, representando e vinculado mais a grupos do que ao “povo”⁶⁰. E neste contexto os líderes se entendem acima das instituições, sendo estas apenas um bloqueio para eles realizarem os desejos e anseios do povo.

O que soa aqui é justamente a contraposição ao que temos como democracia liberal, sendo que, o exemplo do presidencialismo da “democracia delegativa” surge como ilustração de uma situação com o presidencialismo exacerbado em contraposição aos outros Poderes. E se as instituições nacionais não forem fortes o suficiente para realizarem seu papel de controle, horizontal e vertical, o poder executivo, que já tende a ser mais forte no contexto da região, se sobrepõe e quebra justamente o segundo elemento das democracias liberais: as garantias e os direitos fundamentais, até porque as minorias podem trocar de posição com as majorias políticas a depender do contexto político.

Outra questão bastante sensível é a de que as lideranças populistas ganham destaque quando as instituições tendem a estar em momentos de fragilidade, geralmente causada por descrédito da capacidade destas em cumprir com objetivos sociais⁶¹.

David Landau retoma o momento que o governo de Hugo Chávez, eleito em 1998 como um *outsider* de um regime político que ainda detinha maioria no Congresso, tinha

⁵⁹ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 4ª ed. Brasília, DF. Editora Universidade de Brasília, 1992. p. 980.

⁶⁰PIZZOLO, Calogero. Populismo y rupturas constitucionales los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador. **Estudios Constitucionales**, v. 5, n. 1, p. 371-394, 2007. p. 374-376.

⁶¹TUSHNET, *op. cit.* n. p.

indicado toda a Suprema Corte e outros órgãos de controle. Mesmo sendo adversários, anteriormente, os antigos partidos se posicionavam como oposição ao novo governo. Devido a esta condição o governo invoca, já em 1999, o Poder Constituinte requerendo um Plebiscito para convocação da Assembleia Constituinte.

A Suprema Corte se limitou a tratar da questão dizendo que o processo deveria se ater aos princípios do Estado Democrático de Direito. Assim, a eleição da Assembleia foi feita sob regras muito favoráveis ao governo:

Desta forma, Chávez escreveu as regras para a eleição para a Assembleia por conta própria e conseguiu criar um conjunto de regras eleitorais que lhe eram imensamente favoráveis: seu partido obteve 60% dos votos, mas ocupou 90% dos assentos na Assembleia. Uma vez convocada, a Assembleia concentrou-se em fechar as instituições ainda controladas pelo antigo sistema bipartidário: suspendeu o Congresso, criou um Conselho encarregado de expurgar o Judiciário, removeu funcionários de nível estatal e, por fim, fechou a própria Suprema Corte.⁶²

Esta não foi a única controvérsia neste sentido. Mesmo com maioria absoluta, Chávez intervém nos trabalhos como foi apontado no estudo de Gilberto Maringoni:

A nova Carta concentrou mais os poderes nas mãos do Executivo, em um país – e, poderíamos dizer, em um continente – no qual o presidencialismo foi exercido mais do que plenamente ao longo do século XX. Hugo Chávez buscou de diversas maneiras influir nos caminhos da Constituinte. Insistiu o quanto pôde para que o nome do país passasse de República da Venezuela para *República Bolivariana da Venezuela*. A designação havia sido descartada pelos constituintes [...] na volta pressionou a instituição a voltar atrás⁶³.

Dentre a expansão de poderes para o presidente, marcante foram o aumento da duração do mandato de 4 anos para 6, e ainda a remoção da vedação à reeleição por uma emenda em 2009.

Ao analisar o mesmo processo na Venezuela, Javier Corrales vai trazer o conceito de legalismo autocrático para reforçar esta situação e dividir em três elementos, sendo o uso, o abuso e o não uso de legislações para fortalecer o executivo⁶⁴.

No momento da Constituição de 1999, Corrales traz a eliminação do Senado e a possibilidade de o presidente dissolver o legislativo como outros elementos que retiram

⁶²LANDAU, *op. cit.*, p. 29.

⁶³MARINGONI, Gilberto. **A Revolução Venezuelana**. São Paulo: Editora Unesp, 2009. p. 114.

⁶⁴CORRALES, Javier. The authoritarian resurgence: autocratic legalism in Venezuela. **Journal of Democracy**, v. 26, n. 2, p. 37-51, 2015. p.29.

capacidades institucionais de controlar o poder do Executivo. Além de aumentar a capacidade legislativa do presidente.

Várias legislações foram sendo aprovadas ou mesmo decretadas pelo poder Executivo, como restrições ao que se poderia noticiar, revogação licenças de telecomunicações por conveniência ou se a ordem pública demandar e a criação de Conselhos Comuns sem a necessidade de eleições que poderiam participar de serviços públicos à requisição, com funções que seriam superiores ao de diversos prefeitos.

Outra restrição foi o monopólio estatal da compra e venda de moedas e títulos do governo, sendo uma restrição ao objetivo de eventual livre trânsito de capitais dentro do Bloco. Houve ainda dentre as restrições mais sensíveis, a proibição de recebimento de recursos estrangeiros por parte de Organizações não governamentais de Direitos Humanos, a lei que baniu membros de partidos políticos que tivessem condutas que divergissem das adotadas pelos partidos durante as eleições, e as leis estabelecendo controle de preços e tetos de lucros, que vêm a ser reformadas em 2014 aumentando as restrições⁶⁵.

Estas legislações, que foram sendo estabelecidas de 2000 até 2010 em sua maior parte, já demonstram um descompasso com dois valores básicos do projeto de integração do Mercosul: a liberdade econômica e de comércio como uma forma de se atingir objetivos sociais, e a democracia liberal, por ser uma fundamental quebra tanto do procedimento quanto do elemento institucional.

O autor traz o abuso das legislações anteriores, especialmente quanto às licenças de telecomunicações, mas a parte do não uso é a que se torna mais preocupante para a aplicação de uma sanção por violação aos preceitos democráticos que são as irregularidades eleitorais:

[...] nas dezesseis eleições que ocorreram na era chavista, pela minha contagem tiveram mais de 45 tipos de irregularidades eleitorais, usualmente envolvendo a aplicação enviesada de leis eleitorais e frequentemente violações abertas, como por exemplo, o governo permite o PSUV [partido Socialista Unido da Venezuela] extrapolar limites de gastos ou de tempo de televisão; permite centros de votação permanecerem abertos após o prazo de fechamento das urnas; arbitrariamente bane candidatos ou observadores; manipula regras eleitorais para vantagem do partido do governo; [...] Este cenário de irregularidades apenas se deterioraram após a morte de Chávez em março de 2013, começando com a eleição para seu sucessor no mês seguinte. (Tradução nossa)⁶⁶

⁶⁵CORRALES, Javier. The authoritarian resurgence: autocratic legalism in Venezuela. *Journal of Democracy*, v. 26, n. 2, p. 37-51, 2015. p. 39-40.

⁶⁶[...] in the sixteen elections held during the chavista era, by my count there have been more than 45 types of electoral irregularities, usually involving biased enforcement of electoral laws and often outright violations— for example, the government allows the PSUV to exceed spending or airtime limits; allows polling centers to stay open past their scheduled hours; arbitrarily bans candidates or observers; manipulates voting rules

Este cenário institucional já era existente quando da solicitação da adesão da Venezuela ao Mercosul em 2006:

No Brasil, o alargamento do Mercosul, por meio da incorporação da Venezuela, foi sustentado por argumentos de interesse econômico e de seu significado geográfico, que contribuíram para a revitalização do Mercosul e atenderiam aos interesses nacionais. Foi posto em questão por vários estudiosos e diplomatas que chamaram a atenção para o caráter insatisfatório das negociações técnicas, ou seja, da efetiva adesão da Venezuela às normas do Mercosul; pela preocupação com a ordem democrática do país [...]⁶⁷

A entrada da Venezuela foi demorada e apenas ocorreu após a suspensão do Paraguai, em 2012, que estava impedindo a formação da unanimidade devido à atuação do Senado do país. Com a suspensão o ingresso da Venezuela se deu de forma automática. Apesar desta peculiaridade, é sensível a diferença que é causada com a posição da presidência. No mesmo texto, Celso Lafer aponta que antes da completa adesão, a Venezuela ganhou dos presidentes da Argentina e do Brasil, em 2005, o título de membro pleno em processo de adesão, o que permitiu a participação sem voto na reunião que suspendeu o Paraguai. Ao mesmo passo que a suspensão da Venezuela só veio a ocorrer com a mudança de presidente na Argentina e no Brasil para atores menos alinhados com o regime venezuelano⁶⁸.

Com a nova conformação, os Ministros das Relações Exteriores dos Estados Partes se reúnem para realizarem consultas sobre a condição na Venezuela atentando para, em especial, respeito ao cronograma eleitoral, restabelecimento da separação de poderes e garantia dos direitos humanos e fundamentais⁶⁹.

Dentre várias outras declarações, sempre envolvendo os Estados Partes do Mercosul, mesmo que com países não integrantes, foram realizados trabalhos e consultas entre 2016 e 2017, o que está conforme o Artigo 4 do Protocolo de Ushuaia. Em seguida, ao entenderem que foram infrutíferas as consultas com a Venezuela, decidem pela suspensão conforme o

to the ruling party's advantage; [...]This irregularity-prone electoral environment has only deteriorated since Chávez's death in March 2013, beginning with the election for his successor the following month.

CORRALES, *op. cit.*, p. 43.

⁶⁷ LAFER, *op. cit.*, p.25.

⁶⁸ *Ibid.*, p.

⁶⁹ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Resenha de Política Exterior do Brasil. n. 120
 Brasília: MRE, Disponível em:
http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N120_1sem_2017.pdf Acesso em : 14
 de jun. 2021. p. 112.

Artigo 5, respeitando a determinação de consenso dos Estados, excluindo o afetado, disposta no Artigo 6 do referido Protocolo⁷⁰.

A cláusula democrática do Mercosul tem sua aplicação conforme o processo e suspende a Venezuela, em 2017, enquanto não se restabelecer a ordem democrática. A questão que aqui aparece é a de que o Estado Parte suspenso não apresentou melhoras em sua situação democrática desde 2017, o que soa que a suspensão não surtiu o efeito de gerar uma pressão no regime, falhando no aspecto que tentaria resolver a questão no âmbito regional, mesmo porque o autoritarismo na Venezuela já vinha crescente quando de seu pedido de ingresso. Contudo, ao afastar o ator autoritário, o Bloco ao menos demonstra para outros agentes internacionais seu compromisso com a ordem democrática, garantindo o outro objetivo que foi levantado nas origens da cláusula democrática do Mercosul.

7. Conclusão

As cláusulas democráticas são mecanismos para garantir a preservação da ordem democrática como valores fundamentais e essenciais em organismos internacionais. Estas cláusulas estão no corpo institucional tanto da União Europeia, uma união econômica de instituições políticas, monetárias e macroeconômicas sólidas e de grande relevância mundial, quanto do Mercosul, em estágio de união aduaneira, com objetivos de se tornar um mercado comum, de extrema relevância econômica e política para as Américas e muito inspirada no processo europeu.

Ambos os organismos surgem de forma a melhorar a condição material e social de suas populações, protegendo as instituições e evitando conflitos com seus vizinhos por meio da integração entre os países. Na Europa os resultados das guerras, as ameaça de ditaduras e a vontade de manter o continente relevante na nova ordem foram fortes motivos para que os países comesçassem o processo, enquanto na América do Sul a superação de rivalidades entre os principais países da região e o fortalecimento das economias e das novas democracias na região foram decisivos para que o processo tivesse início.

Considerando as teorias da democracia, da integração e os desenvolvimentos institucionais, a democracia liberal é o regime político que melhor se adequa aos objetivos de melhorar a vida das populações, colocando-as no foco, mas sem colocar a política como único meio que se pode melhorar a vida. Isso ocorre por os processos reputarem na vida econômica,

⁷⁰ MERCOSUL **Decisão sobre a suspensão da República Bolivariana da Venezuela no Mercosul.** Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercotel>/ Acesso em: 14 jun. 2021.

no trabalho, e nas liberdades de poder mover-se para onde as condições se mostrarem mais favoráveis para seus anseios, formas de melhoria de qualidade de vida.

A democracia liberal é o regime que permite a eleição dos representantes de maneira livre, justa e competitiva, e ao mesmo tempo garante que essa vontade majoritária não vá superar garantias individuais e direitos fundamentais. Para isso existe um conjunto de instituições que devem realizar o controle horizontal e vertical dos poderes instituídos, como a separação de poderes, regras que se aplicam a todos de maneira clara e que estejam de acordo com os princípios fundantes da ordem liberal, sempre lembrando que não são apenas econômicos, mas sociais e políticos.

Para que os projetos de integração cumpram o seu papel e os países garantam sua efetividade, foram positivadas cláusulas que preveem a suspensão de países que violem de maneira sistemática os valores fundantes, no caso europeu, ou que apresentem uma ruptura na ordem democrática, no caso do Mercosul. Ambas parecem ser efetivas contra golpes clássicos, mas que requerem um esforço maior para se aplicarem em situações onde a ruptura com a ordem democrática é parcial ou que o regime autoritário tenta manter uma aparência, ou social, ou política de ser uma democracia liberal. O caso de utilização efetiva, no Mercosul, dependeu da vontade e do contexto dos novos presidentes dos principais países em não compactuar com o regime venezuelano.

Nos casos concretos temos a Hungria na Europa, país que vem ganhando atenção e que o próprio primeiro ministro declarou certa vez que era uma democracia “iliberal”. Contudo, a análise das literaturas e dos estudos e consultas promovidas por órgãos europeus sobre a situação da constituinte do país expressa preocupações, chegando ao ponto de o Parlamento Europeu sugerir medidas para evitar a possível suspensão por diversas violações. Como consequência o país se adaptou a alguns limites, evitando maiores rupturas ou violações ainda mais graves, provavelmente muito motivada pela estrutura institucional da Europa e dos efeitos negativos que uma possível suspensão teria no país. Também não sem levar em conta a dificuldade procedimental de arregimentar maiorias necessárias para iniciar um processo, justamente pela complexidade institucional da própria União Europeia.

Tomando por essa perspectiva, a cláusula democrática europeia apenas consegue sugerir que é uma ameaça aos Estados membro graças ao nível da integração e da sua institucionalização que tornam o custo de uma suspensão ser alto demais levando os países a tentarem manter a aparência e alguma substância dos institutos da democracia liberal. Então, aqui podemos perceber o mérito muito maior da estrutura e dos benefícios da instituição do que a cláusula propriamente dita. Ainda que esse contexto seja capaz de coibir abusos tão

graves como é o caso venezuelano, ou a entrada de um país nestas condições, ainda é necessário um procedimento que realmente demonstre ser efetivo, sob pena de incentivar que outros países tomem medidas parecidas ou mesmo passem este limite.

Já no caso do Mercosul, o Protocolo de Ushuaia, estabelecendo o compromisso democrático para o bloco e para países associados, instituiu um procedimento para a suspensão de País membro que viesse a ter ruptura da ordem democrática. O procedimento não foi respeitado na suspensão do Paraguai, realizado por instrumento diferente do previsto e por decisão dos presidentes do bloco, acabando por resultar no ingresso definitivo da Venezuela, muito por influência dos Presidentes da Argentina e do Brasil em diversos momentos do processo de adesão daquele país.

A Venezuela já passava por ruptura da ordem democrática, seja pela forma que a constituinte foi levada seja pelos resultados práticos desta, legislações que contrariavam os preceitos da integração do Mercosul, das garantias de instituições liberais e violações inclusive ao caráter procedimental das democracias. Com a mudança de alinhamento dos presidentes do Mercosul, em especial da Argentina e do Brasil, a suspensão da Venezuela foi realizada de acordo com os procedimentos determinados no protocolo e com a realização de consultas prévias.

A cláusula democrática do Mercosul ainda apresenta uma pouca institucionalização da utilização a depender de contextos políticos dos Estados Parte, em especial Brasil e Argentina. Os resultados quando se leva em consideração a suspensão como forma de afastar e punir um membro se demonstra efetiva quanto a isolar o País membro. No entanto, 4 anos após a suspensão da Venezuela a situação da democracia no país ainda não parece se resolver, e se encontra em uma piora institucional e econômica, que sugere a insuficiência da cláusula democrática para fortalecer ou impedir a deterioração da democracia em algum Estado Parte, sem existirem desvantagens em não fazer parte da integração política ou econômica, como é o caso da União Europeia.

Bibliografia

ADAMS, Maurice; MEUWESE, Anne; BALLIN, Ernst Hirsch (ed.). **CONSTITUTIONALISM AND THE RULE OF LAW**: bridging idealism and realism. Cambridge: Cambridge University Press, 2017

AVERBUG, André. Mercosul: conjuntura e perspectivas. **Revista do Bndes**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 1-15, dez. 1998.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 4ª ed. Brasília, DF. Editora Universidade de Brasília, 1992.

BRASIL; ARGENTINA. **DECLARAÇÃO** do Iguazu entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina. 30 de novembro de 1985. Disponível em: [Concórdia \(itamaraty.gov.br\)](http://itamaraty.gov.br). Acesso em: 24 maio 2021.

BRASIL; ARGENTINA. **TRATADO** de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina. 29 de nov. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d98177.htm0.. Acesso em: 10 maio 2021.

CANDEAS, Alessandro. **A integração Brasil-Argentina**: história de uma ideia na visão do outro. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010. 324 p. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/683-integracao_brasil_argentina.pdf Acesso em: 24 maio 2021.

CORRALES, Javier. The authoritarian resurgence: autocratic legalism in Venezuela. **Journal of Democracy**, v. 26, n. 2, p. 37-51, 2015.

CZARNOT, Adam; KRYGIER, Martin; SADURSKI, Wojciech (org.). **Rethinking the Rule of Law after Communism**. Budapest: Central European University Press, 2005.

EUROPEAN. COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), Opinion on the New Constitution of Hungary, Op. No. 621/2011, p. 28, jun. 20 2011. Disponível em: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)016-e) Acesso em: 11 jun. 2021.

EUROPEAN. COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), POSITION OF THE GOVERNMENT OF HUNGARY ON THE OPINION ON THE NEW CONSTITUTION OF HUNGARY (VENICE COMMISSION), Op. 621/2011, 2 ago. 2011. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/venice_commission_opinion_621-11/venice_commission_opinion_621-11en.pdf Acesso em: 11 jun. 2021.

FRANCA FILHO, Marcílio Toscano; LIXINSKI, Lucas; GIUPPONNI, María Belén Olmos (ed.). **The Law of MERCOSUR**. Oxford: Hart Publishing Ltd, 2010.

GARDINI, Gian Luca. **The origins of Mercosur: democracy and regionalization in south america**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2010.

GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. **Direito da União: História, direito, cidadania, mercado interno e concorrência**. Coimbra: Edições Almedina S.A. 9ª ed. 2019.

KUME, Honorio; PIANI, Guida. Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio. **Revista de Economia Política**, [S.L.], v. 25, n. 4, p. 370-390, dez. 2005. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-31572005000400004>. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572005000400004>. Acesso em: 31 mar. 2021.

LAFER, Celso. Descaminhos do Mercosul - a suspensão da participação do Paraguai e a incorporação da Venezuela: uma avaliação crítica da posição brasileira. **Política externa**, v. 21, n. 3, p. 19-27, 2013

LANDAU, David. Constitucionalismo abusivo. **Revista Jurídica da Ufersa**, [S.L.], v. 4, n. 7, p. 17-71, 27 jul. 2020. Editora da Universidade Federal Rural do Semi-Arido - EdUFERSA. <http://dx.doi.org/10.21708/issn2526-9488.v4.n7.p17-71.2020>.

LOEWENSTEIN, Karl. Militant Democracy and Fundamental Rights, I. **American Political Science Review**, [S.L.], v. 31, n. 3, p. 417-432, jun. 1937. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.2307/1948164>. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1948164>. Acesso em: 07 ago. 2019.

LOEWENSTEIN, Karl. Militant Democracy and Fundamental Rights, II. **American Political Science Review**, [S.L.], v. 31, n. 4, p. 638-658, ago. 1937. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.2307/1948103>. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1948103>. Acesso em: 07 ago. 2019.

MARINGONI, Gilberto. **A Revolução Venezuelana**. São Paulo: Editora Unesp, 2009

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MERCOSUL **Decisão sobre a suspensão da República Bolivariana da Venezuela no Mercosul**. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/> Acesso em: 14 jun. 2021.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Resenha de Política Exterior do Brasil. n. 120 Brasília: MRE, Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N120_1sem_2017.pdf Acesso em : 14 de jun. 2021.

MONTE, Deborah Silva do; ANASTASIA, Fátima. Cláusula Democrática do Mercosul: indefinição conceitual e uso estratégico. **Revista de Sociologia e Política**, [S.L.], v. 25, n. 62, p. 11-36, jun. 2017. Fap UNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987317256201>.

PIZZOLO, Calogero. Populismo y rupturas constitucionales los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador. **Estudios Constitucionales**, v. 5, n. 1, p. 371-394, 2007

PROTOCOLO de Ushuaia sobre o compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile. 24 jul. 1998 Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico-no-mercosul-bolivia-e-chile/> Acesso em: 14 jun. 2021.

SANT'ANNA, Sérgio Luiz Pinheiro. **Cláusula democrática: Sua importância para a política de integração no Mercosul.** 2007. 211 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2007

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (London). **Democracy Index 2019:** a year of democratic setbacks and popular protest. A year of democratic setbacks and popular protest. 2019. Disponível em: <https://www.in.gr/wp-content/uploads/2020/01/Democracy-Index-2019.pdf>. Acesso em: 27 maio 2021.

TUSHNET, M.. VARIEDADES DE POPULISMO. **Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília**, v. 1, n. 18, 20 nov. 2020. p. 16-17. Disponível em: [VARIEDADES DE POPULISMO | Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília \(unb.br\)](http://VARIEDADES DE POPULISMO | Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília (unb.br)) Acesso em: 13 jun. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. **Declaração Schuman de 9 de maio de 1950.** Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_pt. Acesso em: 10 maio 2021.

UNIÃO EUROPEIA. **RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU, DE 3 DE JULHO DE 2013, SOBRE A SITUAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: NORMAS E PRÁTICAS NA HUNGRIA.** 2012/2130(INI). 3 jul 2013. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0315_PT.html Acesso em: 11 jun. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht),** 29 jul. 1992. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-1aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF Acesso em: 30 set. 2020.

WÜNSCH, M. S.; WÜNSCH, P. R. A CRISE NA UNIÃO EUROPEIA E SEUS REFLEXOS NA CLÁUSULA DEMOCRÁTICA E NOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]**, [S. l.], v. 14, n. 2, p. 535–554, 2013. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/2716>. Acesso em: 14 maio. 2021.