

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

A comissão interamericana de direitos humanos como watchdog democrático: desenvolvendo um sistema de alerta precoce contra ataques sistêmicos

The inter-american commission on human rights as a democratic watchdog: developing an early warning system against systemic attacks

Patrícia Perrone Campos Mello

Danuta Rafaela de Souza Calazans

Renata Helena Souza Batista de
Azevedo Rudolf

VOLUME 11 • Nº 2 • AGO • 2021
CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR:
IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE NA AMÉRICA LATINA

Sumário

EDITORIAL	22
Mariela Morales Antoniazzi, Flávia Piovesan e Patrícia Perrone Campos Mello	
I. PARTE GERAL	25
1. CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR: IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE NA AMÉRICA LATINA, MARCO TEÓRICO	26
CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR INTERNACIONAL NA AMÉRICA LATINA	28
Armin von Bogdandy e René Uruña	
INTERDEPENDÊNCIA E INDIVISIBILIDADE DOS DIREITOS HUMANOS: UM NOVO OLHAR PARA A PANDEMIA DE COVID-19	75
Flávia Piovesan e Mariela Morales Antoniazzi	
DIREITOS HUMANOS EM TEMPOS DE EMERGÊNCIA: UMA PERSPECTIVA INTERAMERICANA COM ESPECIAL FOCO NA DEFESA DO ESTADO DE DIREITO	95
Christine Binder	
MONITORAMENTO, PERSUASÃO E PROMOÇÃO DO DIÁLOGO: QUAL O PAPEL DOS ORGANISMOS SUPRANACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE DECISÕES INDIVIDUAIS?	109
Clara Sandoval, Philip Leach e Rachel Murray	
REPENSANDO AS DERROGAÇÕES AOS TRATADOS DE DIREITOS HUMANOS	142
Laurence R. Helfer	
2. RESILIÊNCIA DEMOCRÁTICA: CONTRIBUIÇÕES DO CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR CONTRA O RETROCESSO	167
A COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS COMO WATCHDOG DEMOCRÁTICO: DESENVOLVENDO UM SISTEMA DE ALERTA PRECOCE CONTRA ATAQUES SISTÊMICOS	169
Patrícia Perrone Campos Mello, Danuta Rafaela de Souza Calazans e Renata Helena Souza Batista de Azevedo Rudolf	
EROSÃO DEMOCRÁTICA E A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: O CASO VENEZUELANO	196
Roberto Dias e Thomaz Fiterman Tedesco	
PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: UMA COMPARAÇÃO COM O MODELO BRASILEIRO	226
Júlio Grostein e Yuri Novais Magalhães	

3. REFUNDAÇÃO DEMOCRÁTICA CONTRIBUIÇÕES DO CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR A UMA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL	249
LOS DERECHOS SOCIALES Y EL CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR EN CHILE	251
Gonzalo Aguilar Cavallo	
LA APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN CHILE: DIAGNÓSTICOS Y PROPUESTAS PARA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN TRANSFORMADORA	275
Pietro Sferrazza Taibi, Daniela Méndez Royo e Eduardo Bofill Chávez	
DIÁLOGO JUDICIAL NO IUS COMMUNE LATINO-AMERICANO: COERÊNCIA, COESÃO E CONFORMAÇÃO CONSTITUCIONAL	314
Paulo Brasil Menezes	
4. DIÁLOGO ENTRE ORDENS INTERNACIONAIS E NACIONAIS: O CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR NA AMÉRICA LATINA	336
DIÁLOGO, INTERAMERICANIZACIÓN E IMPULSO TRANSFORMADOR: LOS FORMANTES TEÓRICOS DEL IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE EN AMÉRICA LATINA	338
Mario Molina Hernández	
O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE PELA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS	364
Danilo Garnica Simini e José Blanes Sala	
CONTROLE LEGISLATIVO DE CONVENCIONALIDADE DAS LEIS: A OPORTUNIDADE DE CONSTRUÇÃO DO IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE LATINO-AMERICANO PELA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	384
Ana Carolina Barbosa Pereira	
A PROGRESSIVA SUPERAÇÃO DA REGULAÇÃO DO CRIME DE DESACATO NA AMÉRICA LATINA: DIÁLOGOS ENTRE O DOMÉSTICO E O INTERNACIONAL	426
Luiz Guilherme Arcaro Conci e Melina Girardi Fachin	
A INTERPRETAÇÃO DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS ACERCA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E A ADEQUAÇÃO MATERIAL DA LEI N.º 13.834/2019	457
Elder Maia Goltzman e Mônica Teresa Costa Sousa	
CAMINHOS LATINO-AMERICANOS A INSPIRAR A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL BRASILEIRA NO DIÁLOGO MULTINÍVEL DO CONSTITUCIONALISMO REGIONAL TRANSFORMADOR	476
Rafael Osvaldo Machado Moura e Claudia Maria Barbosa	
IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE E DIREITO DE FAMÍLIA: UMA ANÁLISE HERMENÊUTICA DA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E DO SUPREMO TRIBUNAL	

FEDERAL NA MATÉRIA	499
Felipe Frank e Lucas Miguel Gonçalves Bugalski	
JUSTICIABILIDADE DIRETA DOS DIREITOS SOCIAIS NA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: MAIS UMA PEÇA NO QUEBRA-CABEÇA DO IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE LATINO-AMERICANO?	519
Wellington Boigues Corbalan Tebar e Fernando de Brito Alves	
5. DIÁLOGO ENTRE ORDENS INTERNACIONAIS: O CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR ENTRE REGIÕES.....	543
LA JURISPRUDENCIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL GENERAL Y EL VALOR E IMPACTO DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS.....	545
Humberto Nogueira Alcalá	
DIÁLOGOS À DERIVA: O CASO LUCIEN IKILI RASHIDI C. REPÚBLICA UNIDA DA TANZÂNIA E OUTROS E O ESVAZIAMENTO DA CORTE AFRICANA.....	568
Marcus Vinicius Porcaro Nunes Schubert e Catarina Mendes Valente Ramos	
II. PARTE ESPECIAL.....	590
6. POVOS INDÍGENAS E TRANSFORMAÇÃO	591
HERMENÉUTICAS DEL DERECHO HUMANO A LA IDENTIDAD CULTURAL EN LA JURISPRUDENCIA INTERAMERICANA, UN ANÁLISIS COMPARADO A LA LUZ DEL ICCAL.....	593
Juan Jorge Faundes e Paloma Buendía Molina	
IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE E O DIREITO INDÍGENA BRASILEIRO: OS IMPACTOS DA DECISÃO DO CASO POVO XUKURU VERSUS BRASIL NA JURISPRUDÊNCIA E NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NACIONAL.....	622
Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega, Maria Eduarda Matos de Paffer e Anne Heloise Barbosa do Nascimento	
OS PRECEDENTES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS SOBRE TERRAS INDÍGENAS E A ADOÇÃO DA TEORIA DO INDIGENATO.....	648
Eduardo Augusto Salomão Cambi, Elisângela Padilha e Pedro Gustavo Mantoan Rorato	
7. GRUPOS VULNERÁVEIS E TRANSFORMAÇÃO	664
IUS CONSTITUCIONALE COMMUNE NA AMÉRICA LATINA: A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS COMO INSTRUMENTO DE FIXAÇÃO DE STANDARDS PROTETIVOS AOS DIREITOS DOS GRUPOS VULNERÁVEIS E SEUS REFLEXOS NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	666
Mônia Clarissa Hennig Leal e Eliziane Fardin de Vargas	

A EFICÁCIA DA NORMA QUE OUSOU FALAR SEU NOME: OS PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA COMO POTÊNCIA DENSIFICADORA DO IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE NA AMÉRICA LATINA	687
Tiago Benício Trentini e Luiz Magno Bastos Jr	
A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS LGBTI: CONSTRUINDO UM IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE BASEADO NA DIVERSIDADE	715
João Pedro Rodrigues Nascimento, Tiago Fuchs Marino e Luciani Coimbra de Carvalho	
LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR EN CONTEXTOS DE COVID-19: REALIDADES DEL AMPARO INSTITUCIONAL A SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN EN ESCENARIOS DE EMERGÊNCIA	737
Víctor Julián Moreno Mosquera, John Fernando Restrepo Tamayo e Olga Cecilia Restrepo-Yepes	
O CASO VÉLEZ LOOR VS. PANAMÁ DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS COMO PARADIGMA PARA A CONSTRUÇÃO DE PARÂMETROS MIGRATÓRIOS LATINO-AMERICANOS	757
Tatiana de A. F. R. Cardoso Squeff e Bianca Guimarães Silva	
DIREITOS HUMANOS E ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL: O TRANSCONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO NA ADPF Nº 347	783
Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth e André Giovane de Castro	
TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO: AS CONTRIBUIÇÕES DO DIÁLOGO ENTRE O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E O BRASIL PARA O FORTALECIMENTO DA DIGNIDADE DO TRABALHADOR	802
Emerson Victor Hugo Costa de Sá, Sílvia Maria da Silveira Loureiro e Jamilly Izabela de Brito Silva	
8. DIREITOS HUMANOS, EMPRESAS E TRANSFORMAÇÃO	823
DIÁLOGOS MULTIATOR PARA IMPLEMENTAÇÃO DOS STANDARDS INTERAMERICANOS SOBRE PANDEMIA E DIREITOS HUMANOS	825
Ana Carolina Lopes Olsen e Anna Luisa Walter Santana	
O ENVOLVIMENTO DE EMPRESAS EM VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS E OS IMPACTOS DAS DECISÕES DA CORTE INTERAMERICANA.....	856
Patricia Almeida de Moraes e Marcella Oldenburg Almeida Britto	
III. OUTRAS PERSPECTIVAS SOBRE TRANSFORMAÇÃO	871
PLURALISMO JURÍDICO E DEMOCRACIA COMUNITÁRIA: DISCUSSÕES TEÓRICAS SOBRE DESCOLONIZAÇÃO CONSTITUCIONAL NA BOLÍVIA.....	873
Débora Ferrazzo e Antonio Carlos Wolkmer	
INTERCULTURALIDADE, PLURINACIONALIDADE E PLURALISMO NAS CONSTITUIÇÕES DO EQUADOR E DA BOLÍVIA: EXPOENTES PRINCIPIOLÓGICOS DO ESTADO PLURINACIONAL	897
Denise Tatiane Girardon dos Santos	

IUS COMMUNE: ENTRE O PLURALISMO JURISDICCIONAL DIALÓGICO E A ADOÇÃO DE NORMAS ALTERATIVAS	917
Ana Maria D'Ávila Lopes	

A comissão interamericana de direitos humanos como watchdog democrático: desenvolvendo um sistema de alerta precoce contra ataques sistêmicos*

The inter-american commission on human rights as a democratic watchdog: developing an early warning system against systemic attacks

Patrícia Perrone Campos Mello**

Danuta Rafaela de Souza Calazans***

Renata Helena Souza Batista de Azevedo Rudolf****

Resumo

O presente artigo tem por objeto o exame e o aprimoramento de instrumentos de proteção contra ataques sistêmicos à democracia na América Latina. Na primeira parte, demonstra que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) pode atuar como um relevante *watchdog* democrático, deflagrando um “sistema de alerta precoce” em situações de risco de retrocesso democrático. Na segunda parte, contribui para o desempenho da CIDH em tal missão. Esclarece que, nos tempos atuais, parte importante dos retrocessos democráticos se expressam por meio de processos de erosão progressiva da democracia, por meio de um ataque sistêmico às suas condições de funcionamento. Com base em tal constatação, propõe uma “matriz de análise de ataque sistêmico à democracia”, para fins de disparo do sistema de alerta precoce pela CIDH. O trabalho tem por marco teórico o *Ius Constitutionale Commune* na América Latina (ICCAL) e baseia-se em revisão bibliográfica.

Palavras-chave: Comissão Interamericana de Direitos Humanos; retrocesso democrático; erosão democrática; *watchdog* democrático; risco sistêmico; ataque sistêmico.

Abstract

This article seeks to examine and improve the tools for resilience against systemic attacks on democracy in Latin America. In the first part, it demonstrates that the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) can act as an important democratic watchdog, triggering an “early warning system”, in situations of risk of democratic recession. In the second part, it seeks to contribute to the performance of the IACHR in such a mission. It clarifies that, in the current times, an important part of democratic setbacks are expressed through processes of progressive erosion of democracy, un-

* Recebido em 31/05/2021
Aprovado em 24/09/2021

** Professora do Programa de Mestrado do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Doutora e Mestre em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Visiting Scholar no Max Planck Institute of Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, Alemanha. Professora Associada do Programa de Mestrado da Universidade de São Paulo, sede de Ribeirão Preto. Procuradora do Estado do Rio de Janeiro.
E-mail: pcamposmello@uol.com.br

*** Mestre pelo Programa de Mestrado do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Procuradora Federal. Egressa da Escuela Virtual de Constitucionalismo Transformador en América Latina do Max Planck Institute of Comparative Public Law and International Law (Heidelberg, Alemanha).
E-mail: danuta_rns@hotmail.com

**** Mestranda do Programa de Mestrado do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Graduada em Direito e em Relações Internacionais, ambas as graduações pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Egressa da Escuela Virtual de Constitucionalismo Transformador en América Latina do Max Planck Institute of Comparative Public Law and International Law (Heidelberg, Alemanha). Especialista em Políticas Públicas com Ênfase em Gestão Governamental pela UPIS – Faculdades Integradas. Advogada e internacionalista.
E-mail: renata82@gmail.com

dertaking a systemic attack on its operating conditions. Based on this observation, it proposes an “analysis matrix of systemic attack on democracy”, for the purpose of triggering the early warning system by the IACHR. The theoretical framework of the paper is the *Ius Constitutionale Commune in Latin America* (ICCAL) and it is based on a bibliographic review.

Keywords: Inter-American Commission on Human Rights; democratic setback; democratic erosion; democratic watchdog; systemic risk; systemic attack.

1 Introdução

Nos dias atuais, golpes de estado com armas ou autogolpes deixaram de ser a forma principal por meio da qual a democracia é comprometida. O ataque às democracias, hoje, se dá, predominantemente, por meio de um processo de erosão gradual e progressiva, caracterizado por múltiplos atos que alteram as suas regras de funcionamento, desabilitam instituições essenciais ao exercício do controle do poder e ao adequado funcionamento democrático e concentram poderes, de modo geral, nas mãos do chefe do Executivo. Com o tempo, tal processo tende a reduzir a democracia a um mero mecanismo formal, sem qualquer chance de seleção de projetos alternativos de poder, ou a convertê-la em uma autocracia.

Tal forma de retrocesso é de difícil identificação. Isso porque o risco democrático não se expressa com clareza em cada ato que contribui para o processo de erosão. Cada um de tais atos, isoladamente, não parece possuir tal carga. É preciso que sejam examinados à luz do seu conjunto e de seus efeitos sistêmicos para que efetivamente se identifique um processo de erosão democrática. Até que se logre reconhecer tal processo e compreender as suas implicações, o sistema poderá ser desabilitado a ponto de não mais dispor de normas e instituições que permitam contê-lo ou revertê-lo quando finalmente se logre reconhecer o problema. Esse modo de operar de retrocessos democráticos é, por essa razão, mais difícil de enfrentar. Não tem um marco inicial claro e inequívoco.

O presente artigo demonstrará que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) pode desempenhar um papel relevante para tal fim. Em virtude de suas atribuições e forma de funcionar, a CIDH pode deflagrar um *alerta precoce de risco de retrocesso*, a fim de sinalizar que teve início ou que está em curso um processo de erosão democrática em determinado país. Embora tal alerta precoce não resolva o problema e não se preste, por si só, a conter o retrocesso, ele pode funcionar como um incentivo para aumentar a vigilância sobre o país, mobilizar a comunidade internacional e se acionar outros mecanismos que possam buscar conter a erosão democrática. Nesse sentido, *a primeira contribuição deste trabalho é demonstrar que a CIDH pode atuar como “watchdog” democrático.*

A atuação da CIDH encontra, contudo, algumas dificuldades. Diferentemente de situações de golpes com armas ou autogolpes, nos casos de retrocesso por meio de processos de erosão democrática, é difícil identificar quando o processo teve início, quando medidas dispersas passam a oferecer, em seu conjunto, um risco consistente e real à democracia. Com o propósito de tratar desse problema, o trabalho propõe a construção de uma matriz de avaliação de *risco sistêmico à democracia*, a ser utilizada pela CIDH em sua atuação. Assim, a segunda contribuição do presente trabalho é o desenvolvimento de tal matriz. Essa matriz tem o propósito de conferir um caráter mais objetivo à avaliação da CIDH e incorporar a ela um conjunto plural de visões, de distintos agentes, sobre a situação democrática de um país. Nesse sentido, sustentamos, portanto, que a CIDH pode avaliar a situação democrática de um país com base nas múltiplas visões dos demais vigilantes democráticos que nele atuam.

Um último esclarecimento merece ser feito acerca da proposta aqui veiculada. Não se ignoram as críticas tecidas à atuação da CIDH, em especial quanto ao questionamento da legitimidade democrática da sua atuação, a eventuais influências políticas que possam impactá-la, à demora ou à alegada falta de transparência

de seu comportamento ou, ainda, quanto às tensões políticas no âmbito da OEA. Sem deixar de reconhecer que o sistema merece aperfeiçoamento, entendemos, com respaldo em ampla doutrina e na crescente atuação da sociedade civil junto à Comissão, que, ao longo do tempo, ela tem construído uma importante reputação na proteção de direitos relacionados à tutela da democracia. Além disso, não propomos que a CIDH funcione como um único *watchdog* democrático, e sim que funcione como um dos *watchdogs* democráticos e que, no desempenho dessa função, escute aos demais vigilantes democráticos e incorpore suas visões, com base na metodologia proposta no trabalho. De todo modo, abrimos um tópico apartado para o enfrentamento de tais pontos.

O artigo se divide em duas partes. A primeira parte cuida das categorias operacionais necessárias à sua compreensão, de normas e standards interamericanos de tutela da democracia e do papel a ser desempenhado pela CIDH no que respeita à deflagração de um alerta precoce de risco de retrocesso democrático. Ela se encerra com enfrentamento das críticas opostas à atuação da Comissão. A segunda parte demonstra como processos de erosão democrática ocorrem por meio de ataques sistêmicos à democracia, tendo por alvo seus *watchdogs*. À luz de tais constatações, propõe-se uma matriz de avaliação de risco democrático como instrumento a ser utilizado pela CIDH para fins de decidir disparar um alerta precoce. O trabalho baseia-se em revisão bibliográfica e tem por marco teórico o *Ius Constitutionale Commune* na América Latina.

2 CIDH e Sistema de Alerta Precoce de Risco Democrático

2.1 Explicitando alguns conceitos e categorias essenciais

Antes de partir para a exposição antes aludida, optamos por tratar de alguns conceitos-chave e categorias operacionais que servem de base ao artigo. Acreditamos que a reunião de todos os referidos conceitos em uma mesma seção pode contribuir para sua sistematização, favorecendo a compreensão do leitor. Com esse objetivo, explicitamos abaixo os conceitos de democracia liberal, democracia iliberal, erosão democrática, *watchdogs* democráticos, sistema de alerta precoce de retrocesso democrático e matriz de análise de ataque sistêmico à democracia. Sem prejuízo disso, alguns conceitos serão revisitados e aprofundados no curso do trabalho. Isso ocorrerá com as categorias de erosão democrática e *watchdogs* democráticos, porque o aprofundamento é fundamental para a formulação da matriz de risco.

A *democracia liberal* corresponde a um regime em que se asseguram não apenas eleições periódicas, mediante sufrágio universal, mas igualmente a proteção a direitos fundamentais e o exercício limitado do poder político. Isso porque, por um lado, sem a proteção a direitos fundamentais, não há como falar em cidadania real ou em escolha autônoma de governantes. Por outro lado, democracia pressupõe que o poder seja exercido pelos representantes no interesse dos representados. Portanto, integram a noção de democracia liberal a concepção de Estado de Direito, que implica a sujeição de todas as autoridades e instituições ao direito, e de *accountability*, consistente no dever de transparência, prestação de contas e responsabilização de representantes perante representados. Nessa medida, democracia liberal e democracia constitucional são convergentes, já que é por meio das constituições que se promove a proteção a direitos fundamentais e a limitação do exercício do poder político.¹

¹ GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. Defining and Tracking the Trajectory of Liberal Constitutional Democracy. In: GRABER, Mark A.; LEVINSON, Sanford; TUSHNET, Mark. *Constitutional Democracy in Crisis?* Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 29-48. Os autores definem “democracia liberal constitucional” como aquela que assegura sufrágio periódico, amplo e justo, elemento que estaria conectado ao termo “democracia”; direitos liberais associados ao funcionamento democrático, em alusão ao termo “liberal”; e Estado de Direito, em referência à expressão “constitucional” (p. 36). A noção é convergente com a concepção de democracia liberal que formulamos acima.

Democracia iliberal é uma expressão que vem sendo utilizada para aludir a regimes que asseguram processos eleitorais, sem, contudo, proteger direitos fundamentais e/ou com limites muito tênues ao exercício do poder político.² Trata-se de regimes democráticos apenas sob um ponto de vista muito estrito ou formal — se é que se trata de regimes democráticos — porque, embora assegurem o exercício do sufrágio, o fazem em condições em que as pessoas não detêm direitos que lhes permitam formar a sua convicção e fazer escolhas conscientes (como liberdade de informação e de imprensa); e permitem que as regras do jogo democrático sejam alteradas a ponto de comprometer as eleições como mecanismo que possa realmente promover a concorrência entre projetos distintos de poder. Nessas condições, democracias iliberais são democracias de fachada, que tendem a evoluir para regimes autoritários.

Denomina-se *erosão democrática* o processo pelo qual democracias se transformam em democracias iliberais e, eventualmente, em regimes autoritários. Tais processos, nos dias atuais, envolvem um conjunto de atos que buscam reduzir direitos e desabilitar os limites e os controles sobre o exercício do poder político, de modo a possibilitar que uma liderança autoritária — geralmente o chefe do Poder Executivo — atue com poderes cada vez mais concentrados e com constrangimentos mínimos. A agenda de erosão democrática envolve a alteração de regimes jurídicos, ataques e tentativas de captura a instituições e atores que atuam no controle do exercício do poder. A dificuldade nos processos de erosão democrática está em identificar quando atos difusos constituem, em seu conjunto, um ataque sistêmico e concatenado à democracia.^{3 4} Na seção 7, o conceito de erosão democrática é retomado, com o propósito de aprofundá-lo e de fazer sua conexão com ataques a *watchdogs* democráticos.

É importante, contudo, esclarecer que a doutrina vem reconhecendo que, se, no passado, prevaleciam processos de ruptura democrática com o recurso às armas, supressão de instituições pela força e opressão à sociedade civil, hoje, tal processo tende a dar-se de forma mais sutil e progressiva. De todo modo, embora o fenômeno da erosão descarte o golpe com armas, ele também implica uma espécie de “golpe democrático”, porque produz retrocesso, mesmo que sem recurso a armas⁵. A diferenciação é importante não porque a hipótese de que tratamos seja menos ou mais grave e sim porque desafia ferramentas específicas de combate.

Ataque sistêmico à democracia significa um conjunto de atos que, tomados isoladamente, não necessaria-

² Aparentemente, o termo foi utilizado pela primeira vez por Zakaria, F. The rise of illiberal democracies. *Foreign Affairs*, n. 76, p. 22, 1997.

³ LEVITISKY, S.; ZIBLATT, D. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018; SCHEPELLE, K., Constitutional Coups and Judicial Review: How transitional institutions can strengthen peak courts at times of crisis (with special reference to Hungary). *Transnational Law & Contemporary Problems*, v. 23, 2014. p. 51-117; SADURSKI, W. *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford: Oxford University Press, 2019. p. 162-192; LANDAU, D., Constitution-Making and Authoritarianism in Venezuela: The First Time as Tragedy, the Second as Farce. In: GRABER, M. A.; LEVINSON, S.; TUSHNET, M. *Constitutional Democracy in Crisis?* Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 161-176; TUSHNET, Mark. Constitutional Hardball. *The John Marshall Law Review*, v. 37, 2003-2004, p. 523-553; Huq, Aziz; Ginsburg, Tom. How to lose a constitutional democracy. *UCLA Law Review*, n. 65, p. 78-91, 2018.

⁴ A erosão democrática pode ocorrer por meio do fenômeno da *lawfare*. A concepção de *lawfare* foi usada, inicialmente, para se referir ao uso estratégico do direito como arma de guerra e, mais recentemente, vem sendo invocada para aludir ao uso estratégico do Direito para deslegitimar, prejudicar ou aniquilar um inimigo político. O conceito é utilizado com esse último significado por alguns autores brasileiros para tratar do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff e/ou da inelegibilidade do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. A nota é inserida aqui a título de esclarecimento, dado que recorreremos a marco teórico diverso, embora compatível. Vale assinalar, ainda, que o presente artigo não se propõe a tratar do retrocesso democrático no Brasil ou em qualquer outro país em particular, tampouco tem por objeto governos de qualquer viés ideológico. Propõe-se tão-somente a refletir sobre estratégias de contenção de tais retrocessos. De todo modo, sobre o conceito de *lawfare*, v. DUNLAP, J. Lawfare today: a perspective. *Yale Journal of International Affairs*, 2008, p. 146-154; KITTRIE, Orde F. *Law as a weapon of war*. Oxford: Oxford University Press, 2016. No Brasil, cf. ZANIN MARTINS, Cristiano; ZANIN MARTINS, Valeska Teixeira; VALIM, Rafael. *Lawfare: uma introdução*. São Paulo: Contracorrente, 2019. Sobre retrocesso democrático no Brasil e na linha indicada, v., ainda, a título ilustrativo, SOUZA NETO, Cláudio Pereira. *Democracia em crise no Brasil*. Rio de Janeiro e São Paulo: Eduerj e Contracorrente, 2020.

⁵ Nesse sentido, quanto ao retrocesso democrático experimentado na Hungria, v. SCHEPELLE, K., Constitutional Coups and Judicial Review: How transitional institutions can strengthen peak courts at times of crisis (with special reference to Hungary). *Transnational Law & Contemporary Problems*, v. 23, p. 51-117, 2014; quanto aos processos de *impeachment* ocorridos no Paraguai, em 2012, e no Brasil, em 2016, a hipótese está ao menos sugerida em: REIS, Rosana Tocha. O futuro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos: a atuação da CIDH diante de processos de ruptura democrática. *Revista Direito & Práxis*, v. 8, n. 2, 2017, p.1590-1596.

mente expressam um risco democrático. Todavia, tomados em seu conjunto e em seu contexto revelam o propósito e a aptidão para desabilitar mecanismos e instituições que asseguram o adequado funcionamento do jogo democrático, colocando a própria democracia em risco.

“*Watchdogs*” ou *vigilantes democráticos* são instituições ou atores que, por suas atribuições, formais ou informais, asseguram o adequado funcionamento do processo democrático, exercendo controle e crítica sobre a forma como lideranças autoritárias atuam⁶. Os órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a título ilustrativo, são *watchdogs* democráticos, dado que podem denunciar ou condenar violações que estejam em curso em âmbito interno. Na seção 8, trataremos dos *watchdogs* democráticos e proporemos uma forma de classificar tais *watchdogs* que permite uma melhor compreensão de como funcionam.

Sistema de alerta precoce é a denominação que atribuímos neste trabalho à possibilidade de um *watchdog* democrático — no caso a Comissão Interamericana de Direitos Humanos — identificar e deflagrar um aviso de que há um processo de erosão democrática em curso, de modo a que outros agentes possam atuar com vistas a pressionar por sua contenção. Trata-se de medida de imenso valor porque há maiores chances de enfrentar tal processo quando ele é identificado em seu começo. Após seu avanço, o comprometimento da rede de *watchdogs* democráticos pode ser de tal ordem que não seja mais possível conter o retrocesso.⁷

Por fim, a *matriz de avaliação de ataque sistêmico à democracia*, tal como proposta neste trabalho, corresponde a um conjunto de elementos a serem examinados pela CIDH, de modo a verificar se há sinais de tal ataque sistêmico em determinado país e, portanto, avaliar se deve deflagrar o sistema de alerta precoce.

2.2 *Ius Constitutionale Commune* na América Latina

Na América Latina, especialmente partir da segunda metade do século XX, com o fim das ditaduras que marcaram a região e com o retorno da vasta maioria dos Estados americanos à governança democrática, o constitucionalismo latino-americano iniciou uma gradativa abertura ao direito internacional dos direitos humanos, por meio de sucessivas reformas nas constituições nacionais⁸. Nesse cenário, desenvolveu-se um direito comum, expresso com base na interação entre os sistemas constitucionais nacionais e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH). Dessa interação surge o *Ius Constitutionale Commune* na América Latina – ICCAL, uma concepção que parte de uma visão transformadora do direito público, para o enfrentamento dos desafios contemporâneos na região latino-americana. ICCAL busca desenvolver ferramentas que permitam realizar as promessas das novas constituições, consistentes na proteção e promoção aos direitos humanos, consolidação da democracia e do Estado de Direito⁹.

O conceito do ICCAL abrange *três dimensões* fundamentais: *a analítica, a normativa e a acadêmica*. Sob a

⁶ Para outros trabalhos que usam categoria semelhante, v. ROSANVALLON, Pierre. *Counter-democracy: Politics in the Age of Distrust*. Trad. Arthur Goldhammer. Cambridge: Cambridge University Press, 2008; FEREJOHN, John. *Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability*. In: PRZEWOERSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (ed.). *Democracy, accountability and representation*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1999. p. 131-153. Entre autores nacionais: BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos. *Democracias iliberales y derechos humanos: el papel de los tribunales internacionales*. Universität Pompeu Fabra (no prelo), 2020.

⁷ Proposta semelhante encontra-se em PERINA, Rubén M. Los desafíos de la carta democrática interamericana. *Estudios Internacionales*, v. 173, p. 7-36, 2012. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/46535002.pdf>>. Acesso em 17 maio 2021.

⁸ BORGES, Bruno Barbosa. PIOVESAN, Flávia. O diálogo inevitável interamericano e a construção do *ius constitutionale commune*. *Rev. direitos fundam. democ.*, v. 24, n. 3, p. 5-26, set./dez. 2019. p. 9. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1328>. Acesso em: 18 de maio de 2021; FIGUEIREDO, Marcelo. Constitucionalismo Latino-americano e Cultura Constitucional. In: BOGDANDY, Armin Von; PIOVESAN, Flavia; ANTONIAZZI, Mariela Morales. *Constitucionalismo transformador, inclusão e direitos sociais*. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 732.

⁹ BOGDANDY, Armin von. *Ius Constitutionale Commune en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador*. *Revista Derecho del Estado*, p. 3-50, jan./jun. 2015, p. 17. Disponível em: <<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/4198/4643>>. Acesso em: 17 maio 2021; para concepção semelhante, que compreende a própria Corte Interamericana de Direitos Humanos como um Tribunal Constitucional, v. LEGALE, Siddharta. *A Corte Interamericana de Derechos Humanos: Exposición e análise crítica dos principais casos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 188-196.

perspectiva analítica, o ICCAL diz respeito a um conjunto de normas, composto, de um lado: (i) pelas constituições nacionais dos países da América Latina e pela jurisprudência de suas respectivas cortes; e, de outro lado: (ii) pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos, incluindo a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), demais instrumentos jurídicos interamericanos (entre eles, a Carta Democrática Interamericana) e a jurisprudência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH).

O ICCAL tem igualmente uma *função normativa*, já que esse conjunto de normas jurídicas tem por objetivo o desenvolvimento de um *constitucionalismo transformador*, isto é, de um constitucionalismo que busca efetivamente concretizar as grandes promessas das constituições dos países da região. O ICCAL tem, ainda, um *enfoque acadêmico*, na medida em que também compreende um grupo de investigadores da América Latina, da Europa e de diversos outros países, que colaboram para estudar os fenômenos típicos da região latino-americana, sempre com uma orientação voltada à plena implementação dos princípios relacionados aos direitos humanos, à democracia e ao Estado de direito na região¹⁰.

Essa construção conjunta de normas e *standards* comuns permite que os países da América Latina enfrentem processos e desafios em comunidade, respaldados não apenas nos ordenamentos jurídicos nacionais, mas também na experiência de outros países e nas decisões e jurisprudência da Corte IDH e da CIDH. Há uma progressiva interamericanização dos órgãos nacionais, na medida em que incorporam, em seus entendimentos, *standards* internacionais desenvolvidos pelo SIDH, e, ao mesmo tempo, desenvolvem *standards* nacionais que também são aplicados pelo SIDH.

2.3 ICCAL, proteção à democracia e teste democrático

Como já observado, o ICCAL se ocupa não somente da promoção e proteção dos direitos humanos e do Estado de Direito, mas também visa à consolidação da democracia na América Latina. Os diversos instrumentos normativos que integram o *corpus iuris* latino-americano em matéria de democracia — entre eles, a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), o Protocolo de São Salvador, o Protocolo de Washington que alterou a Carta da OEA e, por fim, a Carta Democrática Interamericana (CDI) — reconhecem a existência de uma relação de interdependência entre a proteção à democracia e aos direitos humanos.

Nesse sentido, a título ilustrativo, a Carta da OEA afirma que a democracia representativa “é condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região”; a CADH e o Protocolo de São Salvador, já na primeira declaração de seus preâmbulos, comprometem-se com o propósito de consolidar, na América Latina, um regime de liberdade pessoal, justiça social e respeito aos direitos humanos “dentro do quadro das instituições democráticas”. O Protocolo de Washington altera o art. 9º da Carta da OEA para prever a suspensão de país cujo governo democraticamente eleito seja deposto pelo uso da força. Por fim, a Carta Democrática Interamericana (CDI) busca consolidar e sistematizar a compreensão do SIDH sobre a democracia e seus avanços¹¹, reconhecendo um direito humano à democracia, entendido como o direito do cidadão à existência de um regime político em que sejam garantidos os seus elementos essenciais e componentes fundamentais.

¹⁰ BOGDANDY, Armin von; MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer; ANTONIAZZI, Mariela Morales; PIOVESAN, Flávia; SOLEY-IUS Ximena. *Constitutionale Commune en América Latina: un enfoque regional del constitucionalismo transformador*. In: BOGDANDY, Armin von; MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer; ANTONIAZZI, Mariela Morales (coord). *Ius Constitutionale Commune en América Latina: Textos básicos para su comprensión*. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2017. p. 17-54, especialmente p. 19-20. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4745/3.pdf>. Acesso em: 18 maio 2021. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4745/3.pdf>. Acesso em: 18 maio 2021.

¹¹ PERINA, Rubén M. Los desafíos de la carta democrática interamericana. *Estudios Internacionales*, v. 173, p. 7-36, 2012. p. 9-14. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/46535002.pdf>. Acesso em: 17 maio 2021.

A partir de tais instrumentos internacionais em geral, e em especial com base na CDI, tem-se defendido a adoção de um *teste democrático*, voltado a analisar o equilíbrio da democracia, defendendo-se que tal teste democrático pode constituir um critério para definir “*linhas vermelhas*” que os Estados não devem ultrapassar na matéria¹². Nesse sentido, o teste democrático se firma em *três pilares*: (i) na presença dos elementos essenciais da democracia representativa (ars. 3º e 4º da CDI), a saber: direitos humanos, eleições periódicas, sufrágio universal e secreto, regime pluralista de partidos e organizações, *accountability* dos governos na gestão pública, separação e independência entre os poderes, Estado de Direito, liberdade de expressão e de imprensa e direitos sociais; (ii) na relação de condicionalidade entre democracia e direitos humanos (art. 7º e 8º); (iii) na relação de interdependência entre democracia e desenvolvimento econômico e social (arts. 11 a 13)¹³.

É justamente com base em tal marco que se busca construir, por meio do presente trabalho, uma matriz de risco que sirva de base para que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos faça soar um sistema de alerta precoce, indicando à comunidade internacional que determinado país parece estar entrando em processo de erosão democrática.

2.4 A CIDH como *watchdog* democrático

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) atua em desdobramento funcional, tanto como órgão componente da Organização dos Estados Americanos (OEA) quanto como órgão integrante do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), o último estruturado com base na Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH). Ela representa todos os membros da Organização¹⁴, inclusive aqueles que não são signatários da CADH¹⁵. Por essa razão, mesmo os Estados que não ratificaram a Convenção Americana podem ser alvo de procedimento perante a CIDH, em casos de violações a direitos humanos, com base nas obrigações assumidas nos termos da Carta da OEA e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem¹⁶. De todo modo, no âmbito do CADH, as atribuições da CIDH ganham maior força porque além de apurar as violações eventualmente em curso nos Estados, ela pode promover, junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), sua responsabilização internacional.¹⁷

A CIDH desempenha quatro funções principais: (i) elaboração de relatórios; (ii) realização de visitas *in loco* aos países integrantes da OEA, bem como investigações sobre situações específicas; (iii) análise de petições e comunicações individuais, nos termos do Artigo 44 da CADH; e (iv) adoção de medidas cautelares, em caso de gravidade e urgência. No que tange à elaboração de relatórios, também chamados de informes, seu objetivo central é promover e monitorar a implementação dos direitos humanos nos estados america-

¹² ANTONIAZZI, Mariela Morales Antoniazzi; CASAL; Jesús María. Democracia y derechos humanos en venezuela: desconstitucionalización y desinteramericanización. In: BREWER-CARÍAS, Allan R. *Elecciones y democracia en América Latina: El Desafío Autoritario-Populista*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana Internacional. p. 251-254.

¹³ A CDI é atualmente um dos mais relevantes instrumentos de análise e proteção à democracia no SIDH. Sua fragilidade está, contudo, em não constituir um tratado e, portanto, uma norma vinculante de direito internacional dos direitos humanos. Trata-se, de todo modo, de *soft law*, prestando-se, nessas condições, a expressar a interpretação das instituições do SIDH ao alcance da democracia e aos instrumentos que podem ser deflagrados em sua defesa.

¹⁴ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Convenção Americana de Direitos Humanos*. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Artigo 35. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 30 maio 2021.

¹⁵ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Convenção Americana de Direitos Humanos*. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Artigo 53. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 30 maio 2021.

¹⁶ Nessas situações, a CIDH fará recomendações aos governos dos respectivos Estados e poderá propor soluções amigáveis, mas não poderá iniciar na Corte IDH ações internacionais de responsabilidade por violação de direitos humanos, pois somente Estados que sejam partes na CADH e que tenham admitido a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos poder ser ali demandados.

¹⁷ PIOVESAN, Flavia; FACHIN, Melina Girardi; MAZZUOLLI, Valério de Oliveira. *Comentários à Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Rio de Janeiro, Forense, 2019. p. 290.

nos, bem como alertar sobre eventuais abusos e violações perpetradas¹⁸. Nessa linha, a Comissão, elabora três tipos de relatórios: (i) os relatórios anuais¹⁹, encaminhados para a Assembleia Geral da OEA, por meio dos quais a CIDH atualiza o principal órgão político da Organização sobre a situação dos direitos humanos nos diferentes países²⁰; (ii) os relatórios de países²¹, relativos à situação dos direitos humanos em um determinado país, por meio dos quais analisa casos que afetem gravemente a vigência dos direitos humanos; (iii) os relatórios temáticos²², que visam examinar a situação de tais direitos quanto a determinados grupos, comunidades e povos, que estão especialmente expostos a violações, por sua situação de vulnerabilidade e histórico de discriminação.

A CIDH realiza, ainda, visitas *in loco* aos países integrantes da OEA, bem como investigações sobre situações específicas. Muitas vezes, as visitas ocorrem com base nos relatórios, a fim de que a CIDH tenha condições de investigar de maneira adequada a situação dos direitos humanos e da democracia nos Estados. A possibilidade de realizar visitas *in loco*, a todos os países da OEA, está prevista no Artigo 18, “g”, do Estatuto da CIDH, que prevê a anuência ou convite do governo respectivo. A Convenção, por sua vez, prevê em seu art. 48, “d”, que a Comissão poderá, se entender necessário ou conveniente, proceder a uma investigação, ficando os Estados obrigados a proporcionar-lhe todas as facilidades necessárias para a sua eficaz realização.

A terceira grande função da CIDH é a de examinar petições individuais ou de grupos de indivíduos, ou, ainda, de entidades não governamentais, em que se denunciem que um determinado país violou um direito consagrado na Declaração Americana, na Convenção Americana ou em outros instrumentos dos direitos humanos. Esse é um diferencial relevante da CIDH com relação a outros órgãos: a permeabilidade à atuação direta da sociedade civil. Em virtude dela, desenvolveu-se uma importante rede transnacional de *advocacy* em âmbito latino-americano, que envolve organizações internacionais, nacionais, movimentos sociais e outros na propositura de litígios estratégicos, objetivando não apenas a reparação de violações, mas a mudança de comportamentos estatais e a alteração de políticas públicas, com considerável impacto transformador sobre a região. Tal permeabilidade é, ainda, um mecanismo que se presta incorporar uma pluralidade de vozes acerca do que efetivamente se passa nos respectivos países²³.

Com relação aos Estados membros da OEA que não são parte da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o art. 20, “b”, do Estatuto da CIDH afirma que a Comissão terá a atribuição de examinar as comunicações que lhe forem dirigidas e qualquer informação disponível²⁴. Para os Estados que são parte

¹⁸ CAMPOS, Barbara Pincowska Cardoso; AGUIAR, Ana Laura Becker. Órgãos, normas e mecanismos de monitoramento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. In: ALBUQUERQUE, Aline; PERES, Luciana. *Sistema Interamericano de Direitos Humanos: Teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 56.

¹⁹ OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Relatórios temáticos e de país*. Disponíveis em: <https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/relatorios.asp>. Acesso em: 17 de maio de 2021.

²⁰ PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 84.

²¹ OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Relatórios temáticos e de país*. Disponíveis em: <https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/relatorios.asp>. Acesso em: 17 de maio de 2021.

²² OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Relatórios anuais*. Disponíveis em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/anales.asp>. Acesso em: 17 de maio de 2021.

²³ PIOVESAN, Flávia. COMISSÃO Interamericana de Direitos Humanos e seu mandato transformador. In: PIOVESAN, Flávia; LEGALE, Siddharta. *Os casos do Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Núcleo Interamericano de Direitos Humanos da UFRJ, 2020, *e-book*; e Direitos Humanos e Constitucionalismo Regional Transformador: O Impacto do Sistema Interamericano. *Revista dos Tribunais*, p. 9-10, disponível em: <https://revistadotribunais.com.br/maf/app/widgethomepage/delivery/document#1/>. Acesso em: 22 jul. 2021; LEGALE, Siddharta. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos como Ministério Público Transnacional? Entre a análise empírica e uma visão impressionista. In: PIOVESAN, Flávia; LEGALE, Siddharta. *Os casos do Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Núcleo Interamericano de Direitos Humanos da UFRJ, 2020, *e-book*; MAIA, Marielle; LIMA, Rodrigo Assis. O ativismo de direitos humanos brasileiro nos relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1970-2015), *Revista Direito e Práxis*, v. 8, n. 2, 2017, p. 1422; SANTOS, Cecília Macdowell. Ativismo jurídico transnacional e o Estados: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 7, ano 4, p. 27-57, 2007, p. 36, 44-45; REIS, Rosana Tocha. O futuro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos: a atuação da CIDH diante de processos de ruptura democrática. *Revista Direito & Práxis*, v. 8, n. 2, p.1577-1602, 2015, p. 1584.

²⁴ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Artigo

da CADH, o exame de petições de vítimas de violações de direitos humanos está previsto no Artigo 44 da CADH²⁵ e compete à CIDH a decisão sobre levar ou não o caso à Corte IDH²⁶. Os indivíduos não têm acesso direto à Corte IDH. Nessas condições, *a CIDH é o canal pelo qual um cidadão pode acionar o SIDH para a salvaguarda de direitos*.

A Comissão possui, ainda, a atribuição de adotar medidas cautelares em casos de gravidade e urgência²⁷. As medidas cautelares podem ser solicitadas no âmbito de um caso individual em andamento ou de maneira independente. Vale mencionar que essa prática foi iniciada no contexto de redemocratização da América Latina, nos anos 80, institucionalizando-se, posteriormente, em regulamento²⁸.

Ao lado de tais atribuições formais, há, ainda, a política informacional adotada pela CIDH, que abrange comunicados de imprensa e twittes, contribuindo para aumentar o impacto e a visibilidade do que ocorre nos países, além de um enfoque promocional, por meio do qual busca oferecer assistência para fortalecer uma cultura de respeito aos direitos humanos²⁹.

Embora as atribuições da CIDH tenham por foco a promoção e proteção de direitos humanos, há, como já demonstrado, *uma relação de condicionalidade e interdependência entre direitos humanos e democracia*. Trata-se de relação de implicação recíproca não apenas aferível em termos práticos, mas normativamente reconhecida no âmbito da Carta da OEA, da CADH e da CDI, entre outras normas internacionais relevantes. Em tais condições, proteger e promover direitos humanos implica proteger a democracia e vice-versa, já que sem democracia tais direitos estarão comprometidos e sem eles não há efetivamente democracia.

Tal relação de interdependência entre direitos e democracia constitui premissa e ponto de partida de todo o sistema. A própria CIDH reconhece tal relação de modo inequívoco, fazendo incluir em seus informes um item sobre as condições de “institucionalidade democrática” nos respectivos países da região³⁰. Nessas condições, não há dúvida de que a CIDH detém um mandato de vigilância e de proteção da democracia nos distintos Estados em que atua e que, por consequência, é ela própria um *watchdog* democrático³¹.

20, alínea b. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/t.Estatuto.CIDH.htm>. Acesso em: 17 maio 2021.

²⁵ PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina Girardi; MAZZUOLLI, Valério de Oliveira. *Comentários à Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 159.

²⁶ PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina Girardi; MAZZUOLLI, Valério de Oliveira. *Comentários à Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 301.

²⁷ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Art. 25.1. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/RegulamentoCIDH2013.pdf>. Acesso em: 17 maio 2021.

²⁸ CAMPOS, Barbara Pincowska Cardoso; AGUIAR, Ana Laura Becker. Órgãos, normas e mecanismos de monitoramento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. In: ALBUQUERQUE, Aline; PERES, Luciana. *Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 58.

²⁹ PIOVESAN, Flávia. COMISSÃO Interamericana de Direitos Humanos e seu mandato transformador. In: PIOVESAN, Flávia; LEGALE, Siddharta. *Os casos do Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Núcleo Interamericano de Direitos Humanos da UFRJ, 2020. *E-book*.

³⁰ Cf. o Relatório de país sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, de 2021, que menciona, a partir da p. 155, a situação de institucionalidade democrática brasileira. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em 23 maio 2021.

³¹ No mesmo sentido: REIS, Rosana Tocha. O futuro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos: a atuação da CIDH diante de processos de ruptura democrática. *Revista Direito & Práxis*, v. 8, n. 2, 2017, p.1577-1602. Para múltiplos casos que expressam o impacto da CIDH no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos como um todo, na defesa da democracia e de direitos humanos, v. PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e Constitucionalismo Regional Transformador: O Impacto do Sistema Interamericano. *Revista dos Tribunais*, p. 1-13, disponível em: <https://revistadostribunais.com.br/maf/app/widgetshomepage/delivery/document# 1/>, acesso em 20 jul. 2021. Para idêntico exame no ordenamento jurídico brasileiro, v.: sobre liberdade de imprensa e acesso à informação como condições para a democracia: OLIVEIRA, Ariel Linda Oliveira; MAIA, Giulia Alves; CAUSANILHAS, Tayara; MAMEDE, Thainá Mamede. Jornalistas, Liberdade de expressão e Direito à informação. In: PIOVESAN, Flávia; LEGALE, Siddharta. *Os casos do Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Núcleo Interamericano de Direitos Humanos da UFRJ, 2020, *e-book*; sobre violação a direitos humanos e ambientais de comunidades vulneráveis: ALMEIDA, Raquel Santos de. Meio ambiente e moradia. In: PIOVESAN, Flávia; LEGALE, Siddharta. *Os casos do Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Núcleo Interamericano de Direitos Humanos da UFRJ, 2020, *e-book*; sobre direitos de povos originários: SOUSA, Adriano Corrêa; MUÑOZ, Juanita Miluska Buendía. Povos Originários. In: PIOVESAN, Flávia; LEGALE, Siddharta. *Os casos do Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Núcleo Interamericano de Direitos Humanos

2.5 A CIDH como protagonista de um sistema de alerta precoce

Como *watchdog*, a CIDH é um ator especialmente bem posicionado para identificar que um processo de erosão democrática está em curso. Isso porque, como mencionado acima, ela exerce um monitoramento constante sobre os países por meio dos informes anuais, dos informes de país e dos informes temáticos. Além disso, é o único órgão acessível, de imediato, a cidadãos e órgãos da sociedade civil que desejem denunciar um processo de erosão democrática, já que não podem acionar diretamente a Corte IDH. Nessas condições, as atribuições da CIDH, tal como idealizadas, permitem que tome conhecimento quase de imediato de medidas que podem configurar “ataques sistêmicos” à institucionalidade democrática.

O repertório de informes e atuações da CIDH traz inúmeros exemplos disso. Veja-se, por exemplo, o Relatório Especial sobre Liberdade de Expressão na Venezuela, elaborado pela CIDH em 2009. No documento, a Comissão Interamericana já expressava preocupação com a situação da liberdade de expressão na Venezuela e mencionava diversas condutas adotadas pelo Governo Hugo Chaves que indicavam uma tentativa de desacreditar a imprensa nacional, de minar a liberdade de expressão e de incitar a comportamentos de violência contra meios de comunicação e jornalistas.³² Ainda que se possa considerar que o país já enfrentava uma crise democrática então, não há com negar que a situação se deteriorou profundamente após o informe³³. Nesse sentido, ele já sinalizava o problema e poderia ter servido como um alerta³⁴.

No Relatório Anual 2019, a CIDH destinou o capítulo IVB à Nicarágua, assinalando que estava em curso no país uma grave violação aos elementos e instituições fundamentais da democracia representativa. Assinalou a falta de independência do Legislativo perante o Executivo, o comprometimento do Estado de Direito e a violação à independência do Judiciário e de funções essenciais da justiça. Observou, ainda, que tal estado de coisas contribui para a perpetuação da crise de direitos humanos no país e para uma situação de impunidade estrutural com respeito às suas respectivas violações. Em tais condições, o informe traz elementos que demonstram que a crise em Nicarágua tende a se intensificar e cumpre uma função de alerta quanto aos riscos de agravamento da situação.³⁵

Finalmente, no Relatório de País de 2021, a CIDH manifestou preocupação quanto à institucionalidade da democracia participativa no Brasil, observando que colegiados que contemplavam a participação da sociedade civil foram suprimidos e que algumas instâncias participativas asseguradas por lei estariam passando por um processo de enfraquecimento³⁶. Em além disso, em matéria de direitos humanos, a Comissão assinalou:

“[...] a CIDH observa com preocupação a diminuição da intensidade no processo de fortalecimento institucional na área dos direitos humanos. Em particular, observam-se retrocessos significativos na implementação de programas, políticas públicas e na garantia de orçamentos em áreas essenciais, como verificado nas visitas e entrevistas realizadas durante a visita ao país. A institucionalidade existente tem

da UFRJ, 2020. *E-book*.

³² COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en Venezuela*. p. 25-30. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/Informe%20%20Especial%20LE%20en%20Venezuela%202009>>.pdf. Acesso em: 17 maio 2021.

³³ BBC. *Protestos pressionam governo na Venezuela; entenda a crise*. 17 fev. 2014. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/02/140217_protestos_venezuela_entenda_cc>. Acesso em: 19 maio 2021.

³⁴ A despeito da relevância do informe, a CDI somente veio a ser invocada pelo Secretário-Geral da Organização em 2016, sete anos após a sua apresentação. O episódio indica que o problema não está apenas no diagnóstico sobre a existência de um processo de erosão democrática, mas também nos mecanismos de resposta a ele e, sobretudo, na disposição política para isso. Esse aspecto extrapola o objeto do trabalho, embora seja um ponto de relevância, que igualmente merece debate. Cf. OEA. *OSG 243/16*. 30 maio 2016. p. 1. Disponível em: <http://www.oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf>. Acesso em: 19 maio 2021.

³⁵ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Informe Anual 2019. Capítulo IV. B Nicaragua*. p. 413-499, especialmente p. 435-436 e 443-445. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019cap4BNI-es.pdf>. Acesso em: 17 maio 2021.

³⁶ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Situação dos Direitos Humanos no Brasil. Capítulo 6*. 2021 p. 157. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

perdido empoderamento político, prioridade e centralidade nas ações e na comunicação do Estado. Ademais, algumas instituições, como as instâncias de participação social, passam por um processo de extinção ou enfraquecimento, o que a Comissão vê com grande preocupação.³⁷

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos também atua como *watchdog* democrático, disparando um alerta precoce de risco democrático, quando — como se explicou —, com fundamento no artigo 25 do Regulamento da CIDH, adota medidas cautelares em casos de gravidade e urgência. Foi o que ocorreu em janeiro de 2021, quando concedeu medidas cautelares em favor de trinta e quatro membros do Jornal *El Faro Digital* de El Salvador, em virtude de atos de assédio, intimidação, ameaças e estigmatização, por parte de autoridades públicas, relacionados ao exercício da liberdade de expressão em assuntos de interesse público. Na ocasião, a CIDH determinou ao Estado de El Salvador que adotasse as medidas necessárias para preservar a vida, a integridade física e a liberdade de expressão dos jornalistas^{38, 39}.

Entretanto, para o adequado funcionamento de um sistema de alerta precoce em casos de erosão democrática, não basta que a CIDH indique a existência de um ou outro elemento que comprometa o adequado funcionamento da democracia. É preciso que a Comissão vá além disso e demonstre que determinados atos, em seu conjunto e no contexto em que estão sendo praticados, se inserem em um *quadro maior: de ataque sistêmico à democracia*.

Em tais condições, deve, ainda, explicitar a imperativa necessidade de atuação imediata, ampla e também sistêmica dos órgãos do SDIH para que tal quadro não evolua para uma situação de difícil reversibilidade, pelas razões que serão exploradas em profundidade na Parte III deste trabalho. Por ora, é importante reiterar, contudo, que não basta, para um sistema de alerta precoce de riscos de erosão democrática que a CIDH aprecie ações isoladas. A Comissão precisa situar tais ações em um contexto mais amplo, de desabilitação de instituições fundamentais à proteção da democracia.

2.6 Críticas dirigidas à atuação da CIDH

Antes de seguir para a parte propositiva do presente artigo, abrimos um espaço para enfrentar as críticas tecidas à atuação da Comissão Interamericana. Nessa linha, uma primeira objeção dirigida à atuação da CIDH pondera que a Comissão, em certos casos, já funcionou ou pode funcionar como um instrumento para conformar o comportamento dos demais Estados a interesses hegemônicos internacionais. Em tal sentido, observa-se que, embora os Estados Unidos da América sejam o principal financiador do SIDH, têm um comportamento refratário às recomendações da CIDH sobre questões internas do país. De fato, o comportamento ambíguo por parte dos EUA não contribui para a autoridade da CIDH⁴⁰. Ainda assim, a CIDH tem se mantido firme em recomendações e no deferimento de medidas cautelares contrárias aos interesses norte-americanos.

Por outro lado, um indicativo da credibilidade conquistada pela Comissão é a crescente busca por peti-

³⁷ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Situação dos Direitos Humanos no Brasil. Capítulo 6*. 2021. p. 158. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

³⁸ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Resolução 12/2021. Medida Cautelar n. 1051-20*. Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/res_12-2021_mc-1051-20_es.pdf. Acesso em: 30 maio 2021.

³⁹ Vale ressaltar, contudo, que nem sempre o comportamento da CIDH, quanto a alegados retrocessos democráticos, é acolhido por uma percepção unânime da doutrina quanto a seu acerto ou desacerto. Nesse sentido, v., quanto a ações ou omissões adotadas, em casos envolvendo o Paraguai e o Brasil: REIS, Rosana Tocha. O futuro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos: a atuação da CIDH diante de processos de ruptura democrática. *Revista Direito & Práxis*, v. 8, n. 2, 2017, p.1590-1596.

⁴⁰ MAIA, Marielle. Um peso e duas medidas: as interações entre o Departamento de Estado dos Estados Unidos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. In: MAIA, Marielle; MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei (org.). *Os Estados Unidos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos: Denúncias, interações mobilizações*. Brasília: FUNAG, 2017, p. 103-132; MACEDO, Carlos Gustavo. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos no discurso do Congresso norte-americano – de 1989 a 2004. In: MAIA, Marielle; MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei (org.). *Os Estados Unidos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos: Denúncias, interações mobilizações*. Brasília: FUNAG, 2017, p.133-165.

cionamento perante ela, em especial por organizações da sociedade civil, que são um dos principais atores perante o órgão⁴¹. Essa busca é prova de que a própria sociedade civil a reconhece como uma instância em que direitos frustrados em âmbito nacional poderão ser reconhecidos⁴². E, de fato, a despeito do múltiplos descumprimentos, a CIDH é responsável por mobilizações e importantes alterações em matéria de políticas públicas nos países que integram o sistema⁴³. Desempenha papel a tal ponto relevante, na defesa de grupos vulneráveis e de direitos humanos, que há quem a equipare a um Ministério Público Interamericano⁴⁴.

Uma segunda crítica dirigida à CIDH diz respeito à falta de legitimidade democrática do órgão, por ser integrada por representantes de outros países, não eleitos pelo voto popular, bem como porque cidadãos nacionais sequer sabem quem são ou como decidem, tampouco se sujeitam tais membros a qualquer tipo de accountability interna⁴⁵. Aqueles que defendem a possibilidade de exercício de tal papel afirmam que existe um direito constitucional comum mínimo compartilhado entre os países da América Latina e que, ao aderirem à CADH tais países aderiram a ele. Defende-se igualmente que a atuação da CIDH deve ocorrer por meio de um diálogo multinível e de dupla via entre órgãos internacionais e cortes nacionais⁴⁶. Há, ainda, quem argumente que há maior legitimidade na atuação dos órgãos internacionais em situações de anormalidade democrática, ao passo que devem ser mais autocontidos, em situação de normalidade, sobretudo quanto a atos fundados em consenso popular amplo e inclusivo⁴⁷.

Alega-se, por fim, que a proteção de direitos humanos por meio de tratados internacionais possibilita um duplo entrincheiramento de tais direitos. O entrincheiramento de primeiro grau seria assegurado pelas respectivas constituições, e o entrincheiramento de segundo grau, pela previsão em tratados, cuja aplicação seria acompanhada por órgãos internacionais, menos sujeitos a pressões políticas internas⁴⁸.

⁴¹ PIOVESAN, Flávia. COMISSÃO Interamericana de Direitos Humanos e seu mandato transformador. In: PIOVESAN, Flávia; LEGALE, Siddharta. *Os casos do Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Núcleo Interamericano de Direitos Humanos da UFRJ, 2020, e-book; e Direitos Humanos e Constitucionalismo Regional Transformador: O Impacto do Sistema Interamericano. *Revista dos Tribunais*, p. 9-10, disponível em: <https://revistadostribunais.com.br/maf/app/widgetshomepage/delivery/document# 1/>, acesso em: 22 jul. 2021; LEGALE, Siddharta. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos como Ministério Público Transnacional? Entre a análise empírica e uma visão impressionista. In: PIOVESAN, Flávia; LEGALE, Siddharta. *Os casos do Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Núcleo Interamericano de Direitos Humanos da UFRJ, 2020, e-book; SANTOS, Cecília Macdowell. Ativismo jurídico transnacional e o Estados: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 7, ano 4, p. 27-57, 2007, p. 36 e 44-45.

⁴² MAIA, Marielle. Um peso e duas medidas: as interações entre o Departamento de Estado dos Estados Unidos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. In: MAIA, Marielle; MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei (org.). *Os Estados Unidos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos: Denúncias, interações mobilizações*. Brasília: FUNAG, 2017, p. 13.

⁴³ Para exemplos de tal impacto, v. PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e Constitucionalismo Regional Transformador: O Impacto do Sistema Interamericano. *Revista dos Tribunais*, p. 9-10, disponível em: <https://revistadostribunais.com.br/maf/app/widgetshomepage/delivery/document# 1/>, acesso em: 22 jul.; NORONHA, Bernardo Minghelli Schmitt. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e Sua Influência no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Dissertação apresentada no Curso de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Porto Alegre, 2015; SANTOS, Cecília Macdowell. Ativismo jurídico transnacional e o estado: Reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 7, ano 4, 2007, p. 44-45.

⁴⁴ LEGALE, Siddharta. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos como Ministério Público Transnacional? Entre a análise empírica e uma visão impressionista. In: PIOVESAN, Flávia; LEGALE, Siddharta. *Os casos do Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Núcleo Interamericano de Direitos Humanos da UFRJ, 2020, e-book.

⁴⁵ GARGARELLA, Roberto. Tribunales Internacionales y democracia: enfoques deferentes e intervencionistas. *Revista Lationamericana de derecho internacional*, n. 4, 2016/2017. Disponível em: <http://seminariogargarella.blogspot.com/2016/05/tribunales-internacionales-enfoques.html>. Acesso em: 24 ago. 2021.

⁴⁶ BOGDANDY, Armin von. *Ius Constitutionale Commune* en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador. *Revista Derecho del Estado*, p. 3-50, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/4198/4643>. Acesso em: 17 maio 2021.

⁴⁷ GARGARELLA, Roberto. Tribunales Internacionales y democracia: enfoques deferentes e intervencionistas. *Revista Lationamericana de derecho internacional*, n. 4, 2016/2017. Disponível em: <http://seminariogargarella.blogspot.com/2016/05/tribunales-internacionales-enfoques.html>. Acesso em: 24 ago. 2021.

⁴⁸ GINSBURG, Tom. *Locking in Democracy: Constitutions, Commitment and International Law*, Law and Economics Working Papers, University of Illinois College of Law, paper 55, 2006.

No que se refere às reclamações de morosidade e falta de transparência da CIDH, percebe-se uma dificuldade de absorção do crescente contingente de demandas que chegam à Comissão, o que, de um lado, a torna um pouco “vítima do próprio sucesso”⁴⁹ e, de outro lado, pode ocultar opções políticas por não enfrentar com a velocidade necessária determinados pleitos politicamente desconfortáveis, problemas que também se verificam em cortes nacionais⁵⁰.

Por fim, é importante salientar que o que propomos no presente artigo é que a CIDH atue como um *watchdog* democrático — e não como o *único*. Para isso, desenvolvemos uma metodologia de atuação por meio da qual ela deve incorporar, em sua análise, as perspectivas de todos os demais *watchdogs* democráticos, incluídas instituições internas e organizações da sociedade civil. Trata-se, portanto, de mecanismo que adota necessariamente um pluralismo de percepções e pontos de vista e segue uma metodologia para esse fim. Essas são as razões pelas quais, sem deixarmos de reconhecer a importância das críticas que lhe são dirigidas e de seu contínuo aprimoramento como instituição, cremos que ela pode desempenhar um papel relevante em situações de retrocesso democrático.

3 Matriz de Análise de Risco de Ataque Sistêmico

3.1 Padrão dominante de retrocesso: erosão democrática

Como já explicitado acima, a forma dominante por meio da qual as democracias são colocadas em risco, nos tempos atuais, corresponde a um processo de erosão democrática, por meio do qual lideranças eleitas pelo voto popular buscam alterar as regras de funcionamento democrático, de modo a permanecer no poder e a governar com limites cada vez mais tênues, sob uma “aparência de democracia”. Para isso, minam o funcionamento de outros atores e instituições — *watchdogs* democráticos — que exercem controle crítico sobre a legitimidade de sua atuação ou que poderiam oferecer projetos alternativos de poder.

O fenômeno também é conhecido como constitucionalismo abusivo⁵¹ e legalismo autocrático⁵² porque envolve justamente a alteração das constituições e/ou das leis com tal finalidade. A fórmula inclui, ainda, a debilitação de um amplo universo de direitos fundamentais, visando à redução da participação política e à exclusão de grupos do espaço democrático. Assim, busca-se reduzir ou suprimir a liberdade de expressão, a liberdade de imprensa, o acesso à informação, o direito de reunião e associação, como forma de fragilizar a capacidade de compreensão e articulação da cidadania sobre o que se passa a seu redor. Restringem-se, ainda, direitos de grupos especialmente vulneráveis, tais como minorias étnicas, culturais, religiosas e população LGBT.

Trata-se de medidas que, compreendidas em conjunto e em contexto, constituem um verdadeiro ataque sistêmico à democracia porque comprometem os pilares fundamentais sobre os quais ela se apoia. O resultado de tal processo de erosão democrática é a produção do que se convencionou chamar de democracias iliberais, expressão já explicada acima. Tais democracias iliberais tendem, ainda, a evoluir para autocracias.

⁴⁹ NORONHA, Bernardo Minghelli Schmitt. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e Sua Influência no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Dissertação apresentada no Curso de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Porta Alegre, 2015.

⁵⁰ Tal entendimento parece implicitamente sugerido em: REIS, Rosana Tocha. O futuro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos: a atuação da CIDH diante de processos de ruptura democrática. *Revista Direito & Práxis*, v. 8, n. 2, 2017, p.1577-1602, sobretudo quando trata dos casos de impeachment do Paraguai, em 2012, e do Brasil, em 2016.

⁵¹ LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. *University of California Law Review*, v. 47, p. 189-260, 2013.

⁵² SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic Legalism. *University of Chicago Law Review*, v. 85, p. 545-583, 2018.

Exemplos disso são as experiências de países como Hungria⁵³, Polônia⁵⁴ e Venezuela⁵⁵.

3.2 Ataque a watchdogs democráticos

Em tal contexto, um processo de erosão democrática pode ser compreendido e mensurado à luz dos ataques empreendidos por líderes autoritários contra os *watchdogs* democráticos⁵⁶. *Watchdogs*, defensores ou vigilantes democráticos — como já mencionado — correspondem a atores e instituições, internos ou externos, integrantes ou não do Poder Público ou de estruturas formais, que atuam no controle e na limitação do exercício do poder por autoridades eleitas. Tais *watchdogs* compõem, em seu conjunto, uma rede de *accountability*: checam os comportamentos das autoridades públicas, promovem prestação de contas, exercem um juízo crítico sobre seus atos e, nessa medida, contribuem para a proteção à democracia. São, por isso, alvo de ataques de lideranças autoritárias.

Nesse sentido, são *watchdogs* externos atores internacionais como os órgãos integrantes do Sistema Universal de Proteção dos Direitos Humanos, aqueles integrantes de Sistemas Regionais de Proteção de Direitos Humanos, a comunidade internacional, a imprensa internacional e as ONGs internacionais, entre outros. Como demonstrado na primeira parte deste trabalho, a CIDH é um relevante *watchdog* democrático no que se refere aos países da América Latina, podendo produzir relatórios, indicar a ocorrência de retrocessos, determinar a adoção de providências e deferir cautelares contra atos abusivos de lideranças autoritárias.

Por essa razão, não é raro que a CIDH, assim como a própria Corte Interamericana de Direitos Humanos, sejam alvo de ataques por tais líderes autoritários. Experiências pretéritas demonstram que, em alguns casos, eles buscaram desacreditar órgãos internacionais de tutela de direitos humanos, aludindo a que estariam comprometidos com interesses imperialistas de dominação. E, em situações-limite, promoveram a retirada do país de tratados e da jurisdição internacional. Foi o que ocorreu no caso da Venezuela, quando denunciou o tratado que a submetia à jurisdição da Corte IDH⁵⁷. Nessa medida, o ataque a *watchdogs* externos e a tentativa de limitar a sua atuação podem ser indicadores de um processo de retrocesso.

Já quanto aos *watchdogs* democráticos internos, eles podem ser identificados como *watchdogs* horizontais ou verticais, a depender de integrem ou não o Poder Público. São *watchdogs* internos horizontais: o Poder Judiciário, ao qual incumbe o controle da constitucionalidade e validade dos atos do poder público,⁵⁸ o Poder Legislativo, que pode ou não aderir à ideia de alterar as regras do jogo democrático, de modo a favorecer a concentração de poderes sobre determinada liderança autoritária e a fragilizar os poderes de outros *watchdogs*,⁵⁹ o Ombudsman, o Defensor del Pueblo, o Procurador-Geral da República, as Cortes de Contas e a burocracia técnica estatal, que podem lançar luzes sobre violações e impor constrangimentos a líderes autoritários⁶⁰.

⁵³ SCHEPELLE, K. Constitutional Coups and Judicial Review: How transitional institutions can strengthen peak courts at times of crisis (with special reference to Hungary). *Transnational Law & Contemporary Problems*, v. 23, 2014.

⁵⁴ SADURSKI, W. *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

⁵⁵ LANDAU, D., Constitution-Making and Authoritarianism in Venezuela: The First Time as Tragedy, the Second as Farce. In: GRABER, M. A.; LEVINSON, S.; TUSHNET, M. *Constitutional Democracy in Crisis?*. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 161-176.

⁵⁶ A questão foi examinada originalmente, sob tal perspectiva, em: MELLO, Patrícia Perrone Campos; RUDOLF, Renata Helena Souza Batista de Azevedo. *Watchdogs da Democracia: proteção democrática em rede*. No prelo. Barcelona: Bosch, 2021.

⁵⁷ XIMENA, Soley; STEININGER, Silvia. Parting ways or leashing back? Withdrawals. Backlash and the Inter-American Court of Human Rights. *International Journal of Law in Context*, v. 14, p. 237-257, 2018.

⁵⁸ Para uma narrativa de ataques sucessivos ao Judiciário, em virtude de sua atuação como *watchdog* democrático na Hungria, v. SCHEPELLE, Kim. Constitutional Coups and Judicial Review: How transitional institutions can strengthen peak courts at times of crisis (with special reference to Hungary). *Transnational Law & Contemporary Problems*, v. 23, 2014, p. 51-117.

⁵⁹ Para exemplo de embates entre Legislativo e Executivo na Venezuela, no contexto da crise democrática ali vivenciada, v. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela (2018)*. p. 58-75. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2021.

⁶⁰ Para a caracterização de todas essas instituições e autoridades como *watchdogs*, v. O'DONNELL, Guillermo. *Accountability*

Todos esses atores exercem algum nível de controle de *accountability* sobre os atos de líderes eleitos, nos limites de suas competências. Por essa razão, processos de erosão democrática geralmente envolvem tentativas de comprometer a independência judicial, a fragilização dos poderes da oposição no Legislativo, bem como a desestabilização ou a captura das demais instituições antes aludidas, com o objetivo de fazê-las funcionar como um “braço” das lideranças autoritárias ou de removê-las de seu caminho.

Entre os *watchdogs* internos verticais, podem-se indicar a imprensa, as redes sociais, os partidos políticos, a sociedade civil organizada e a academia. Os *watchdogs* internos verticais não integram a estrutura estatal, mas têm poder de influência sobre a esfera pública, sobre a formação da opinião e/ou sobre determinados nichos da cidadania. De modo geral, funcionam como intermediários entre o Poder Público e a população, que tem baixo acesso direto sobre o que se passa no âmbito do governo, bem como considerável dificuldade de interpretar, valorar e inferir consequências dos fatos políticos que chegam a seu conhecimento. O público em geral demanda informação selecionada e com algum nível de juízo crítico pré-produzido, com a qual possa interagir⁶¹.

A imprensa, quando independente, plural e não concentrada, cumpre tal papel de informar, ainda que não se possa realistamente esperar que atue de forma neutra⁶². Na mesma linha, organizações da sociedade civil desenvolvem importantes expertises e saberes que podem contribuir para a *accountability* democrática⁶³. De fato, há uma intensa mobilização por parte de tais organizações na CIDH e em outros foros internacionais⁶⁴. Basta lembrar o poder de filtragem da informação, de denúncia, mobilização e ação de movimentos sociais e de organizações não governamentais em matéria ambiental, na defesa de grupos vulneráveis como minorias étnicas, religiosas e da população LGBT. Essas entidades são responsáveis por trazer informações desconhecidas a lume, por oferecer juízos críticos a seu respeito e pela mobilização de atores em situações de retrocesso. É com base em tais informações e juízos críticos que a opinião pública é formada⁶⁵.

Horizontal e Novas Poliarquias. *Lua Nova*, n. 44, 1998, p. 43. Sobre a importância de uma burocracia técnica na tutela da democracia e do Estado de Direito, v. SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de cultura, 1961. p. 355 – 356; ROSANVALLON, Pierre. *Counter-democracy: Politics in the Age of Distrust*. Trad. Arthur Goldhammer. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p. 245; SADURSKY, Wojciech. *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford: Oxford University Press, 2019. p. 124-125 (sobre reforma e empacotamento do Ministério Público na Polônia).

⁶¹ MORETZSOHN, Sylvia. *Jornalismo em “Tempo Real”: o Fetiche da Velocidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

⁶² A imprensa sujeita-se à subjetividade do jornalista, à linha editorial do veículo, eventualmente aos interesses dos anunciantes, entre outros elementos que permitem questionar uma neutralidade absoluta. Por isso, a não concentração da imprensa, ao lado da liberdade de imprensa, é importante. Ainda que haja pontos de vista parciais, uma imprensa não concentrada permite que se divulguem distintas versões e compreensões no espaço público, possibilitando que o cidadão possa fazer seu próprio juízo. V. NORRIS, Pipa; ODUGBEMI, Sina. Evaluating Media Performance. In: NORRIS, Pipa (ed.). *Public Sentinel: News Media & Governance Reform*. Washington: The Worldbank, 2010, p. 3-15 (sobre o papel da imprensa de dar visibilidade aos atos do governo e a problemas sociais); LIPPMAN, Walter. *Opinião Pública*. Trad. Jacques A. Wainberg. Petrópolis: Ed. Vozes, 2008, p. 271-311 (sobre a não neutralidade da imprensa); CORONEL, Sheila S. Corruption and the Watchdog Role of the News Media. In: NORRIS, Pipa (ed.). *Public Sentinel: News Media & Governance Reform*. Washington: The Worldbank, 2010, p. 111-132 (sobre a importância de uma imprensa não concentrada, que permita a divulgação de distintos pontos de vista).

⁶³ MALENA, Carmen; FORSTER, Reiner; SINGH, Janmejy. *Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice*. Washington: World Bank, 2004.

⁶⁴ Para dados empíricos sobre a atuação de organizações da sociedade civil, em especial, em casos brasileiros, em que se constatou a particularidade de que predominam organizações nacionais, e não uma litigância transnacional como em outros casos, v. MARIA, Marielle; LIMA, Rodrigo Assis. O ativismo de direitos humanos brasileiro nos relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1970-2015). *Revista Direito & Práxis*, v. 8, n. 2, 2017, p. 1419-1454.

⁶⁵ V., a título ilustrativo, a atuação do Greenpeace no combate ao desmatamento na Amazônia brasileira. Por meio da denúncia da conexão entre a produção de soja na região e o desmatamento, e tendo logrado acionar a pressão do consumidor internacional, a organização criou condições que ensejaram a “Moratória da Soja”, por meio da qual os produtores brasileiros comprometeram-se contratualmente com desmatamento zero em suas cadeias produtivas. Levantamentos confirmam que a medida teve realmente efetividade em reduzir o desmatamento em tal cadeia produtiva. Mais tarde, movimento semelhante alcançou as empresas produtoras de carne e ficou conhecido como “Moratória do Bife”. V. GREENPEACE INTERNATIONAL. *Eating up the Amazon*. Amsterdã: Greenpeace International, 2006 (sobre a atuação da organização junto à comunidade internacional no que se refere à relação entre soja e desmatamento). Disponível em: <greenpeace.org/usa/wp-content/uploads/legacy/Global/usa/report/2010/2/eating-up-the-amazon.pdf>. Acesso em 30 maio 2021. GIBBS, Holly et al. Brazil's Soy Moratorium. *Science*, v. 347, n. 6220, 2015 (sobre a queda do desmatamento na cadeia produtiva da soja); MONGABAY. Brazilian beef giants agree to moratorium on Amazon deforestation,

O mesmo ocorre com relação à academia e às universidades. Elas funcionam como instâncias produtoras de dados alternativos essenciais, sobretudo quando falta transparência governamental, ou quando há tendência à produção de dados oficiais falseados, voltados a induzir a erro a população. A liberdade acadêmica também permite a produção de juízos críticos sobre o que se passa no espaço público. Não surpreende, portanto, que lideranças autoritárias procurem desacreditar e atacar organizações não governamentais, acadêmicos e universidades, de modo a conter sua capacidade de denúncia⁶⁶.

As redes sociais podem ser um espaço democrático de produção de informação pela cidadania em geral ou, ainda, constituir um espaço de atuação de lideranças autoritárias carismáticas que buscam construir realidades paralelas, fatos e interpretações alternativas àquelas oferecidas pela imprensa, muitas vezes com recurso a notícias falsas e ao uso de robôs para a sua replicação. No último caso, as redes podem desinformar, em lugar de informar, gerar efeitos manadas informacionais e deformar a compreensão do que efetivamente ocorre no espaço público⁶⁷.

Um exemplo alarmante de tal mecanismo e do quanto pode ameaçar o adequado funcionamento da democracia é o caso Cambridge Analytica. No caso em questão, identificaram-se indícios de que uma determinada empresa, tendo tido acesso aos dados de milhões de usuários das redes sociais, desenvolveu seus perfis emocionais, identificou suas vulnerabilidades e, a partir delas, manipulou o exercício do direito de voto por parte de tais cidadãos, liberando notícias falsas especialmente voltadas a tal fim e a grupos específicos de usuários⁶⁸. Estudos sugerem que a estratégia pode ter interferido sobre o resultado das eleições que levaram Donald Trump ao poder, nos Estados Unidos da América, bem como na votação do Brexit, por meio da qual o Reino Unido decidiu retirar-se da União Europeia. Nessa medida, redes sociais podem funcionar como elementos de avanço de lideranças autoritárias. Podem, contudo, igualmente deflagrar campanhas informacionais positivas e se prestar à convocação de grandes mobilizações em favor da democracia⁶⁹.

3.3 Caráter sistêmico e progressivo dos ataques

A experiência com processos de erosão democrática indica que eles são progressivos e incrementais. Os ataques começam suaves e dispersos. Na medida em que *watchdogs*-chave vão sendo fragilizados ou capturados, em que uma “nova verdade” vai sendo construída, o projeto ganha força, velocidade e ousadia. Os ataques vão se intensificando, novas ou as mesmas instituições são alvejadas de forma mais agressiva, até que, finalmente, passa-se a deter o controle sobre a maior parte delas. Como os ataques são difusos e progressivos, é difícil identificar um marco a partir do qual deixam de constituir mero embate por poder, natural a democracias, ou meros ajustes de regimes jurídicos, para se converterem em um processo de ataque sistêmico à democracia de um país.

A experiência demonstra, ainda, que a defesa contra tais processos de erosão não comporta protago-

7 out. 2009 (sobre atuação semelhante envolvendo a Moratória do Bife). Disponível em: <https://news.mongabay.com/2009/10/brazilian-beef-giants-agree-to-moratorium-on-amazon-deforestation/>. Acesso em: 30 maio 2021.

⁶⁶ ROSANVALLON, Pierre. *Counter-democracy: Politics in the Age of Distrust*. Trad. Arthur Goldhammer. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p. 231. Veja-se o caso da propositura de ações de responsabilidade civil e penal contra o Professor Wojciech Sadurski, conhecido professor das Universidades de Sydney e Warsaw, por parte do governo da Polônia e pelo canal estatal de televisão (TVP), em virtude de críticas dirigidas à atuação do governo e da imprensa pelo acadêmico. BÚRCAS, Gráinne de; MORIJN, John. *Open Letter in Support of Professor Wojciech Sadurski*, Verfassungsblog, 6 maio 2019. Disponível em: <<https://verfassungsblog.de/open-letter-in-support-of-professor-wojciech-sadurski/>>. Acesso em: 31 mar. 2021.

⁶⁷ D'ANCONA, Matthew. *Pós Verdade: a nova guerra contra os fatos em tempos de fake news*. Barueri: Faro Editorial, 2018.

⁶⁸ BERGUEL, Hal. Malice Domestic: The Cambridge Analytica Dystopia. *Computer*, maio 2018, p.84-88. O caso Cambridge Analytica envolve fenômeno ainda mais grave, consistente no *microtargeting*, estratégia de direcionamento de notícias falsas construídas especificamente para pessoas cujo perfil psicológico foi estudado por algoritmos, com o propósito de influenciar ou alterar seu comportamento de voto. Disponível em: <https://www.computer.org/csdl/magazine/co/2018/05/mco2018050084/13rUILLkHc>. Acesso em: 31 mar. 2021.

⁶⁹ CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. 2. ed. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2017. p. 241-244.

nismos. Não é projeto para cortes constitucionais, para a imprensa, para a CIDH ou para qualquer *watchdog* isoladamente. Apenas a rede de *watchdogs* democráticos, funcionando de forma cooperativa, pode ser capaz de conter o avanço na direção de uma democracia iliberal⁷⁰. Isso porque, ainda que Executivos autoritários ataquem as cortes, precisam do Legislativo para alterar seu regime jurídico, de modo a permitir sua captura ou a fragilização da sua independência. Mesmo que ataquem a oposição no Legislativo, sem a captura do Poder Judiciário, os atos serão declarados inconstitucionais. Mesmo que busquem desacreditar a imprensa, dependem do Legislativo para restringi-la e do Judiciário para manter a restrição. Sem danificar a liberdade de imprensa, é difícil construir uma verdade paralela sobre o governo, embora não se deva subestimar o quanto as redes sociais podem favorecer esse tipo de atuação.

Em síntese, portanto, a resistência a processos de erosão democrática é um projeto coletivo, que depende da atuação da rede de *watchdogs* em seu conjunto. Cada *watchdog* é um elemento essencial da rede. A fragilização de um único deles dá ensejo à fragilização de todos os demais. Nessa medida, a defesa de cada *watchdog* deve ser o projeto de todos. Embora democracias constituam processos conflituivos, que constroem consensos por meio do embate de forças políticas, em momentos de erosão democrática, a missão primeira de todos os atores e suas energias precisam ser concentrados em sua proteção recíproca porque dela depende a proteção da própria democracia. Ao decidir e ao atuar, cada *watchdog* democrático precisa se perguntar em que medida sua decisão ou seu comportamento pode fortalecer ou fragilizar os demais *watchdogs* e, portanto, a própria rede. A médio prazo, não há chance de atuação independente para qualquer *watchdog* se não houver uma rede íntegra de vigilantes democráticos⁷¹.

É justamente nessa medida e por tais razões que acreditamos ser fundamental que a CIDH — na condição de *watchdog* democrático externo — disponha de instrumento que lhe permita identificar um ataque sistêmico à democracia e por isso que defendemos que possa produzir um alerta precoce a respeito da presença de tal processo de erosão democrática: é mais fácil combatê-lo e contê-lo no princípio, quando a rede de *watchdogs* ainda se encontra relativamente íntegra e pode articular sua própria proteção, do que buscar atuar repressivamente, quando já avançada a corrosão sistêmica, porque, sem o apoio da rede de *watchdogs* democráticos, não é possível fazer frente a uma liderança carismática empoderada.

3.4 Propondo a matriz de análise de ataque sistêmico

A partir de tais considerações, propomos, portanto, que processos de erosão democrática sejam medidos com base no nível de afetação à rede de *watchdogs* democráticos em um determinado país. Quando um determinado *watchdog* é alvo ocasional de críticas ou de alterações de regime jurídico, é importante manter a atenção: críticas e alterações normativas pontuais não são necessariamente indicativas de um ataque sistêmico. Entretanto, quando se passa a identificar múltiplos ataques e tentativas de alteração de regime jurídico, dirigidos a diversos *watchdogs* distintos, é preciso passar a monitorar, em detalhe, os ataques a cada elemento da rede em seu conjunto. O progressivo ataque a múltiplos agentes será indicativo de um ataque sistêmico à democracia, com vistas a erodi-la.

3.4.1 Elementos da matriz de análise de ataque sistêmico: fases e critérios

É isso o que se propõe à CIDH em sua atuação preventiva: uma metodologia própria para medir “o avanço do processo de erosão democrática”. Nessa linha, propomos a elaboração de uma “matriz de análise de risco de retrocesso democrático” em três fases. Na *primeira fase*, de *mapeamento de “watchdogs” democráticos*,

⁷⁰ MELLO, Patrícia Perrone Campos; RUDOLF, Renata Helena Souza Batista de Azevedo. *Watchdogs da Democracia: proteção democrática em rede*. No prelo. Barcelona: Bosch, 2021.

⁷¹ MELLO, Patrícia Perrone Campos; RUDOLF, Renata Helena Souza Batista de Azevedo. *Watchdogs da Democracia: proteção democrática em rede*. No prelo. Barcelona: Bosch, 2021.

deve-se identificar atores e instituições que atuam na *accountability* democrática em um dado país e produzir a lista mais exaustiva possível de tais atores, em interação com os atores nacionais que sirvam de interlocutores para a CIDH. Assim, identificam-se *watchdogs* externos, conforme os tratados a que o país aderiu. Aferem-se, igualmente, *watchdogs* internos, horizontais e verticais, compreendendo, quanto aos horizontais: o Judiciário, o Legislativo, o Ombudsman e/ou outros atores e instituições estatais que atuam na contenção do poder. Identificam-se os *watchdogs* verticais: imprensa, um conjunto de organizações da sociedade civil com considerável representatividade, instituições universitárias e acadêmicas e outras. Evidentemente, a lista de *watchdogs* deve ser formulada para cada país, ouvidos atores nacionais, porque varia de acordo com seu sistema jurídico⁷².

Na *segunda fase*, de *levantamento da percepção de tais “watchdogs”*, busca-se apurar qual é a avaliação de tais atores sobre o comportamento do governo a seu respeito e a respeito de cada um dos componentes da rede *watchdogs*, pedindo que indiquem, com detalhes, medidas restritivas à sua atuação e à dos demais, eventuais tentativas de alteração a regime, de captura institucional, ou discursos e ataques no espaço público que coloquem em xeque a sua credibilidade. A segunda fase permite que se tenha um panorama do conjunto de limitações sofridas ou tentadas quanto aos *watchdogs* mapeados na primeira fase, a partir do relato do próprio *watchdog* alvejado e dos demais. Essa fase pode, ainda, demandar apurações complementares por parte da CIDH, de modo a compreender com maior profundidade as medidas relatadas por tais atores.

A *terceira fase* corresponde àquela de efetiva *aferição de risco sistêmico para a democracia*. É obviamente a mais desafiadora e consiste na valoração do conjunto de elementos levantados na segunda fase, de modo a aferir se o comportamento do governo, à luz do conjunto de atos dirigidos aos *watchdogs* democráticos e, ainda, tendo em conta o contexto, pode ser considerado como um comportamento de ataque sistêmico à democracia, voltado a provocar a sua erosão⁷³. Embora tal aferição não comporte uma análise estritamente objetiva, é possível estabelecer critérios objetivos mínimos para guiá-la. Nessa linha, são elementos que constituem indícios de um ataque sistêmico à democracia por líderes autoritários⁷⁴:

(i) A presença de múltiplos comportamentos ou atos que buscam desacreditar ou restringir a atuação de um mesmo “watchdog”, por meio de alteração de regime, da sua captura ou da sua difamação. Se um ataque é sistêmico, na forma já descrita, ele pressupõe a prática de diversas medidas voltadas a minar o funcionamento de um watchdog, quer se trate de uma alteração constitucional, de uma mudança legal ou de discursos inflamados, via imprensa ou redes sociais, voltados a desacreditá-lo. É importante reunir o conjunto desses atos, de modo a demonstrar que não constituem uma ação isolada, mas um grupamento de iniciativas voltadas a promover determinado propósito: o enfraquecimento de um determinado ator.

(ii) Ataques e/ou tentativas de captura de diversos “watchdogs” — e não de apenas uns ou alguns — indicando um padrão de comportamento geral e persistente. As experiências de erosão democrática documentadas pela literatura demonstram que ataques sistêmicos à democracia não se dirigem apenas a um único ator. Quando o propósito é reduzir *accountability* e concentrar poderes, líderes autoritários geralmente investem contra diversos vigilantes democráticos simultaneamente. Quanto maior é o número

⁷² No caso de federações, por exemplo, como é o caso do Brasil, Estados, Municípios e respectivas autoridades também atuam como elementos de contenção do poder central.

⁷³ Ideia semelhante, quanto à aferição de deficiência sistêmica no Estado de Direito, encontra-se em BOGANDY, Armin von. Principles and Challenges of a European Doctrine of Systemic Deficiencies. *MPIL Research Paper Series No. 2019-14*, 2019. p. 29-30; BOGDANDY, Armin von; BOGDANOWICZ, Piotr; CANOR, Iris; TABOROWSKI, Maciej; SCHMIDT, Matthias. A Constitutional Moment for The European Rule of Law – Upcoming Landmark Decisions Concerning the Polish Judiciary. *MPIL Research Paper Series No. 2018-10*; SCHEPELE, Kim Lane; KOCHENOV, Dimitri Vladimirovich; GRABOWSKA-MOROZ, Bárbara. EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union. *Yearbook of European Law*, v. 39, n. 1, p. 3-121, 2020, particularmente, p. 63-71.

⁷⁴ Os critérios propostos a seguir se inspiram nas ponderações e elementos contidos nos trabalhos objeto da nota anterior, com a ressalva de que tais trabalhos procuram identificar elementos que caracterizam falhas sistêmicas no Estado de Direito de um país e formas de enfrentar tais falhas sistêmicas, ao passo que o presente trabalho procura caracterizar *comportamentos que expressam ataques sistêmicos à democracia* (o que pode se dar por meio de violações ao Estado de Direito). Trata-se de questões semelhantes, porém distintas. O que se propõe neste trabalho é identificar tais *ataques* antes que, necessariamente, uma deficiência sistêmica se instale ou se agrave no âmbito de um país da América Latina. Nosso foco é, portanto, o ataque e não a deficiência.

de watchdogs capturados ou desabilitados, mais frágeis são os remanescentes, que deixam de gozar do apoio dos demais para sua proteção. Por isso, os múltiplos ataques a watchdogs distintos expressam um comportamento pensado e persistente voltado a desabilitar a rede de vigilantes democráticos como um todo.

(iii) Comportamentos com grave potencial de interferir sobre o funcionamento do sistema democrático. Ataques sistêmicos não são ações de rotina e de impacto limitado. É certo que não se pode perder de vista que democracias são regimes conflitivos, que pressupõem a divergência, a disputa por poder e mudanças normativas com base na decisão das maiorias. Ataques sistêmicos são um evento diverso. Correspondem a medidas extraordinárias, graves, que afetam a existência do Estado de Direito, a independência de watchdogs, o sistema de freios e contrapesos, a livre circulação de informação, o reconhecimento de cidadãos como tal. Trata-se de medidas aptas a desabilitar o sistema como um todo, dado que: a sujeição do exercício do poder a limites, accountability e condições para o exercício da cidadania são pressupostos para o adequado funcionamento da democracia.

(iv) Reconhecimento da situação de ataque sistêmico e percepção similar por uma multiplicidade de “watchdogs”. Como já demonstrado, uma democracia é sustentada por uma rede de watchdogs externos e internos, horizontais e verticais, que se sujeitam a ordens jurídicas, normas, universos informacionais e cognitivos distintos. Nessa medida, quando um conjunto amplo de watchdogs entende que há um ataque sistêmico à democracia e, a despeito de âmbitos de atuação distintos, têm uma percepção comum sobre os riscos que a situação enseja, trata-se de um indicador importante de que pode estar efetivamente em curso um processo de erosão democrática. De fato, quanto mais agentes reconhecem um ataque sistêmico, maior peso deve ser conferido a tal percepção⁷⁵. É difícil crer que estejam todos concertados ou que todos tenham uma visão deformada da realidade.

A matriz de análise de risco sistêmico proposta baseia-se, portanto, em uma apuração com base em três fases e quatro critérios de valoração. Na sequência, passamos a um maior detalhamento dos quatro critérios indicados acima.

3.4.2 Detalhamento dos critérios

No que se refere aos dois primeiros critérios propostos — *múltiplos ataques a um mesmo watchdog e ataques simultâneos a vários “watchdogs”* — são exemplos de tais ataques, no que se refere ao Judiciário: (i) alterações ou propostas de alterações constitucionais que modifiquem a composição de uma suprema corte, tendo por efeito direto ou indireto suprimir juízes não partidários do governo ou ampliar assentos para incluir juízes partidários; (ii) leis ou projetos de lei buscando criminalizar condutas de juízes, de modo a constranger sua atuação independente; (iii) criação de órgãos disciplinares compostos por partidários do governo, com o mesmo propósito; (iv) manifestações na imprensa e na mídia lançando dúvidas sobre a isenção das cortes e eventualmente incitando à violência contra magistrados; (v) ameaças abertas de descumprimento de decisões ou de fechamento de cortes; (vi) ameaça e incitação à violência contra determinada instituição e/ou juízes.

No caso do Legislativo, são medidas do Executivo que buscam reduzir sua relevância ou fragilizá-lo: (i) tentativa do Presidente de governar por decreto, evitando submeter-lhe projetos de lei e procurando esvaziar sua relevância no cenário político; (ii) campanhas difamatórias, atribuindo-lhe comportamentos corruptos e ilegítimos; (iii) promoção de investigações voltadas a perseguir e constranger seus membros; (iv) pressão pela redução de quóruns de deliberação, já que quanto mais baixo é o quórum, mais fácil é para o governo obter maioria no Legislativo, e menos necessária é a negociação com a oposição; (v) pressão pela adoção de medidas que restrinjam direitos e possibilidades de atuação da oposição, de modo a aumentar o apoio detido pelo governo no Congresso; (vi) tentativa de captura de membros, com a oferta de cargos; (vii) ameaça e incitação à violência contra a oposição ou a determinados membros.

⁷⁵ Essa ponderação encontra-se em BOGANDY, Armin von. Principles and Challenges of a European Doctrine of Systemic Deficiencies. *MPIL Research Paper Series No. 2019-14*, 2019. p. 33. Esse critério se distingue dos demais, a nosso ver, por permitir que a CIDH “divida a responsabilidade da análise” com os demais atores, sendo especialmente legitimador de seu achado.

No que se refere ao Ombudsman, ao Defensor del Pueblo, ao Procurador-Geral da República, às Cortes de Contas e à burocracia técnica estatal, algumas medidas que podem buscar impactá-los são: (i) alteração de regime jurídico, com limitação da sua independência; (ii) criação de comissões disciplinares com o mesmo fim; (iii) captura da chefia da instituição por um partidário do governo, que exerça constrangimento sobre a atuação dos demais membros ou paralise o funcionamento de iniciativas de *accountability*; (iv) supressão da estabilidade funcional, imprescindível à produção de decisões que contrariem interesses políticos relevantes; (v) redução da remuneração, retirada de benefícios ou não realização de atualização monetária sobre a remuneração de servidores, sobretudo em situações de alta carga inflacionária (situação equivalente à redução da remuneração); (vi) aumento de cargos de confiança ocupados por partidários do governo; (vii) ameaça e incitação à violência contra instituições e/ou autoridades.

A imprensa, como já aludido acima, pode ser alvo de medidas diversas como: (i) alterações normativas e criação de agências ou órgãos voltados a exercer controle de conteúdo sobre as matérias que veicula; (ii) cassação ou não renovação da outorga para funcionamento de determinado veículo, ou criação de outorgas condicionadas; (iii) campanhas difamatórias sobre a ilegitimidade e o oportunismo da imprensa; (iv) orientação seletiva para utilização ou não utilização de determinados veículos para anúncios estatais remunerados; (v) tentativas de constranger contratantes e prestadores de serviço do Poder Público a não contratar anúncios com determinados veículos de imprensa ou a contratar com outros; (vi) perseguição a jornalistas e ao exercício da liberdade de expressão e opinião na mídia, por meio da promoção de processos cíveis ou penais; (vii) disseminação de notícias falsas por meio das redes sociais; (viii) incitação à violência contra empresas e jornalistas.

As organizações da sociedade civil, as universidades e a academia de modo geral podem ser atacadas por: (i) discursos que lhes atribuam comprometimento com interesses escusos ilegítimos; (ii) campanhas difamatórias quanto a sua idoneidade e ao comportamento de seus membros; (iii) supressão, por lei, a mecanismos e incentivos para seu financiamento; (iv) desinvestimento, redução orçamentária de seu custeio, cortes e contingenciamento orçamentário e/ou desinvestimento em pesquisa; (v) investigação, perseguição e promoção de processos cíveis ou criminais contra seus membros; (vi) ameaça e incitação à violência.

Na mesma linha, órgãos internacionais de tutela a direitos humanos podem ser alvo de: (i) campanhas reputacionais negativas, atribuindo-lhes compromisso com interesses estrangeiros e/ou corrupção; (ii) recusa de visitas *in loco* ou de prestação de informações; (iii) aberto descumprimento das suas decisões; (iii) ameaça ou efetiva retirada de tratados e organizações.

Obviamente, não é possível tratar de todos os *watchdogs* porventura existentes em todos os países, dado que, como já observado, eles variam conforme o sistema jurídico de cada país. Tampouco é possível mencionar todas as medidas de ataque passíveis de serem imaginadas com relação a cada *watchdog* porque elas dependem do rol de *watchdogs*, da ordem jurídica e do contexto em que foram produzidas. Busca-se, nesta seção, tão-somente trazer exemplos de ataques perpetrados por lideranças autoritárias, para conferir uma visão mais concreta dos dois primeiros critérios de análise propostos.

O terceiro critério de análise proposto acima — *grave potencial de interferir sobre o funcionamento do sistema democrático* — depende de uma avaliação de cada uma das medidas promovidas e de seu efeito sinérgico negativo. Depende, portanto, de uma avaliação sobre, em que medida a combinação de ataques potencializa o efeito produzido por cada qual deles sobre as condições essenciais de funcionamento da democracia no país. Um Poder Judiciário independente é tido como um elemento essencial para a democracia porque protege todos os componentes de uma rede de *watchdogs* contra ataques ilegítimos. Nessas condições, múltiplos atos dirigidos ao Poder Judiciário, que comprometam sua independência, tendem a ser desabilitadores de toda a rede e a colocar todos os seus membros em risco. A condição será ainda mais grave quando, simultaneamente, atos contra a imprensa forem praticados, de modo a impedir que se leve ao conhecimento do cidadão o que está ocorrendo. Nesse caso, o ataque a um dos *watchdogs* aumenta o poder de dano sobre o outro, produzindo sinergia negativa sobre toda a rede. Caso, concomitantemente, a oposição também seja

fragilizada no Congresso, haverá menos chance de que este atue na defesa do Judiciário e da imprensa. Portanto, o potencial de interferência das medidas de ataque em seu conjunto é um elemento a ser tido em conta pela CIDH.

Por fim, o quarto critério de análise proposto — *a avaliação da gravidade do ataque sistêmico pelos demais “watchdogs”* — oferece à CIDH uma espécie de “grupo de controle” da sua própria avaliação. Ele lhe permite ter acesso à percepção de diversos *watchdogs*, que integram e que não integram a institucionalidade oficial, dotados de múltiplas perspectivas e pontos de vista, que estão inseridos e vivenciando a situação do país. Caso a CIDH conclua pela existência de um processo de erosão democrática, mas tais *watchdogs* sugiram majoritariamente que essa situação não está presente, talvez seja o caso de seguir monitorando, mas não disparar o alerta. Caso, todavia, haja uma percepção da maioria dos *watchdogs* de que efetivamente há um processo de erosão democrática em curso, a CIDH gozará de uma posição argumentativa especialmente forte e legitimada para disparar o alerta precoce, porque se baseará no relato de diversos outros atores muito bem posicionados.

Nessa medida, o modelo oferece metodologia e critérios para que se possa avaliar a ocorrência de ataques sistêmicos à democracia com a *objetividade possível*, incorporando uma pluralidade de visões e pontos de vista. O alerta precoce, como já observado, pode evitar que processos de erosão democrática se consolidem, provocando respostas antes que a situação tenha se tornado irreversível. Essa é uma abordagem que merece ser levada em consideração pela CIDH no conteúdo dos seus informes e em seus critérios de análise de petições e de medidas cautelares. A apreciação contextual e sistêmica de comportamentos é fundamental para a proteção à democracia e essa proteção precisa chegar no momento correto, sob pena de ser inefetiva.

Vale observar, por fim, que o funcionamento de um sistema de alerta precoce pressupõe, igualmente, que o alerta não caia no vazio. Demanda, portanto, instrumentos jurídicos e vontade política por parte dos demais atores internacionais e nacionais para conferir-lhe efetividade. Nesse sentido, múltiplas medidas podem ser deflagradas a partir de informes e cautelares da CIDH, sobretudo quando reconhecida a existência de uma “alteração da ordem constitucional que afete gravemente a ordem democrática” (art. 20 da CDI).⁷⁶⁻⁷⁷ Entretanto, embora tais respostas e as diversas estratégias que podem ensejar sejam um tema relevantíssimo, de que depende a própria utilidade dos alertas, ele extrapola o objeto deste trabalho⁷⁸.

4 Considerações finais

Como demonstrado neste artigo, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos é um relevante *watchdog* democrático externo. Em sua missão de assegurar e proteger os direitos humanos e tendo em conta a relação de condicionalidade e interdependência entre tais direitos e a democracia, a CIDH exerce um monitoramento sobre o próprio funcionamento das democracias. Com esse propósito, produz informes, visitas in loco, aprecia petições e medidas cautelares. Dadas as suas atribuições e o acesso direto que cidadãos e organizações da sociedade civil têm a ela, a Comissão Interamericana é um ator especialmente bem posicio-

⁷⁶ OEA. *Carta Democrática Interamericana*. Aprovada na primeira sessão plenária, realizada em 11 de setembro de 2001. Artigo 20: “Caso num Estado membro ocorra uma alteração da ordem constitucional que afete gravemente sua ordem democrática, qualquer Estado membro ou o Secretário-Geral poderá solicitar a convocação imediata do Conselho Permanente para realizar uma avaliação coletiva da situação e adotar as decisões que julgar convenientes”. Disponível em: http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democratic_Charter.htm#:~:text=Quando%20a%20Assembl%C3%A9ia%20Geral%2C%20convocada,membro%20do%20exerc%C3%ADcio%20de%20seu. Acesso em: 22 maio 2021.

⁷⁷ PERINA, Rubén M. Los desafíos de la carta democrática interamericana. *Estudios Internacionales*, v. 173, p. 7-36, 2012. p. 24. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/46535002.pdf>. Acesso em: 17 maio 2021.

⁷⁸ Para um levantamento minucioso sobre a efetividade dos informes, recomendações e decisões de órgãos do sistema internacional de direitos humanos, estratégias de ação e resposta, v. SANDOVAL, Clara; LEACH, Philip; MURRAY, Rachel. Monitoring, Cajoling and Promoting Dialogue: What Role for Supranational Human Rights Bodies in the Implementation of Individual Decisions? *Journal of Human Rights Practice*, v. 12, 2020. p. 71-100.

nado para ter conhecimento a tempo e a hora sobre situações de retrocesso, bem como para produzir um “alerta precoce” sobre a existência de ameaça à democracia em um país.

Nos tempos atuais, a ameaça à democracia se processa principalmente por meio de processos de erosão democrática. Uma vez eleita pelo voto popular, determinada liderança, geralmente o chefe do Executivo, chega ao poder e busca alterar as regras do jogo de modo a manter-se no poder e a atuar com constrangimentos mínimos. Tais processos envolvem o ataque e/ou a captura da rede de *watchdogs* democráticos, atores e instituições que asseguram algum nível de *accountability* e, portanto, o adequado funcionamento democrático. Envolvem, ainda, a restrição a direitos fundamentais. Gera-se uma espécie de democracia iliberal ou de democracias sem direitos: há eleições, mas não há concorrência efetiva e/ou limites ao exercício do poder.

Os aludidos ataques ou tentativas de captura de instituições, a seu turno, se materializam por atos difusos que, isoladamente, não necessariamente indicam um problema grave, mas que, compreendidos em seu conjunto e contexto, implicam um ataque sistêmico à democracia e a corrosão de suas condições essenciais de funcionamento. O desafio, em tais circunstâncias, está justamente na identificação precoce do processo, quando ainda é possível contê-lo. A dificuldade está em diferenciar meras disputas por poder e alterações de regime de um ataque sistêmico à democracia.

Com tal propósito, propusemos uma matriz de análise de risco de retrocesso, a ser implementada pela CIDH, em três fases sucessivas: (i) na *primeira fase*, promove-se o *mapeamento dos “watchdogs” democráticos* de um país, a fim de identificar atores e instituições que atuam na *accountability* democrática; (ii) na *segunda fase*, realiza-se um *levantamento da percepção de tais “watchdogs”* sobre o comportamento do governo a seu respeito e a respeito de cada um dos componentes da rede *watchdogs*, pedindo que apontem as medidas restritivas à sua atuação e sua gravidade; (iii) na *terceira fase*, *afere-se a presença de ataque sistêmico à democracia*.

A terceira fase baseia-se em alguns critérios objetivos, a saber: (i) a presença de múltiplos comportamentos ou atos que buscam desacreditar ou restringir a atuação de um *watchdog*, por meio de alteração de regime ou da sua captura entre outros meios, dado que ataques sistêmicos não se constroem com medidas isoladas; (ii) a ocorrência de ataques ou tentativas de captura de diversos *watchdogs* — e não de apenas um ou alguns — indicando um padrão de comportamento geral, persistente e abrangente; (iii) a constatação de que os comportamentos identificados têm grave potencial de interferir sobre o funcionamento do sistema democrático como um todo; (iv) o reconhecimento da situação de risco sistêmico por uma multiplicidade de *watchdogs*, de modo a que quanto mais agentes reconheçam sinais de ataque sistêmico, maior peso deve ser conferido a tal percepção.

Acredita-se que a matriz de análise proposta acima, com base em três fases e em quatro critérios de análise, oferece uma metodologia que permite à Comissão Interamericana de Direitos Humanos identificar processos de erosão democrática e disparar um alerta precoce a seu respeito, de modo a evitar que a erosão se consolide e que a compreensão sobre o que se passa chegue tarde demais. Trata-se de matriz de risco que pode ser igualmente utilizada por cortes constitucionais e supremas cortes, no âmbito interno, e que deve ser considerada pela advocacia pública e privada, quando avaliarem a forma de argumentar e de levar determinados casos ao Judiciário. É preciso situar o contexto e tratar de atos em seu conjunto. Novas estratégias de ataque à democracia demandam novas respostas e um pouquinho de ousadia. A missão de proteger a democracia é um projeto coletivo de cada um e de todos nós.

Referências

ANTONIAZZI, Mariela Morales Antoniazzi; CASAL; Jesús María. Democracia y derechos humanos en venezuela: desconstitucionalización y desinteramericanización. In: BREWER-CARÍAS, Allan R. *Elecciones y democracia en América Latina: El Desafío Autoritario-Populista*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana Inter-

national. p. 251-254.

BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos. *Democracias iliberales y derechos humanos: el papel de los tribunales internacionales*. Universität Pompeo Fabra (no prelo), 2020.

BBC. *Protestos pressionam governo na Venezuela; entenda a crise*. 17 fev. 2014. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/02/140217_protestos_venezuela_entenda_cc. Acesso em: 19 maio 2021.

BERGUEL, Hal. Malice Domestic: The Cambridge Analytica Dystopia. *Computer*, p. 84-88, maio 2018. Disponível em: <https://www.computer.org/csdl/magazine/co/2018/05/mco2018050084/13rRUIllkHc>. Acesso em: 31 mar. 2021.

BOGANDY, Armin von. Principles and Challenges of a European Doctrine of Systemic Deficiencies. *MPIL Research Paper Series No. 2019-14*, 2019.

BOGANDY, Armin von. Principles and Challenges of a European Doctrine of Systemic Deficiencies. *MPIL Research Paper Series No. 2019-14*, p. 33, 2019.

BOGDANDY, Armin von; BOGDANOWICZ, Piotr; CANOR, Iris; TABOROWSKI, Maciej; SCHMIDT, Matthias. A Constitutional Moment for The European Rule of Law – Upcoming Landmark Decisions Concerning the Polish Judiciary. *MPIL Research Paper Series No. 2018-10*.

BOGDANDY, Armin von; MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer; ANTONIAZZI, Mariela Morales; PIOVESAN, Flávia; SOLEYIUS Ximena. Ius Constitutionale Commune en América Latina: un enfoque regional del constitucionalismo transformador. In: BOGDANDY, Armin von; MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer; ANTONIAZZI, Mariela Morales (coord). *Ius Constitutionale Commune en América Latina*. Textos básicos para su comprensión. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2017. p. 17-54. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4745/3.pdf>. Acesso em: 18 maio 2021.

BOGDANDY, Armin von. Ius Constitutionale Commune en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador. *Revista Derecho del Estado*, p. 3-50, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/4198/4643>. Acesso em: 17 maio 2021.

BORGES, Bruno Barbosa. PIOVESAN, Flávia. O diálogo inevitável interamericano e a construção do *ius constitutionale commune*. *Rev. direitos fundam. democ.*, v. 24, n. 3, p. 5-26, set./dez. 2019. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1328>. Acesso em: 18 maio 2021.

BÚRCAS, Gráinne de; MORIJN, John. *Open Letter in Support of Professor Wojciech Sadurski*, Verfassungsblog, 6 maio 2019. Disponível em: <https://verfassungsblog.de/open-letter-in-support-of-professor-wojciech-sadurski/>. Acesso em: 31 mar. 2021.

CAMPOS, Barbara Pincowsca Cardoso; AGUIAR, Ana Laura Becker. Órgãos, normas e mecanismos de monitoramento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. In: ALBUQUERQUE, Aline; PERES, Luciana. *Sistema Interamericano de Direitos Humanos: Teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. 2. ed. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Situação dos Direitos Humanos no Brasil 2021. Capítulo 6*. 2021. p. 154-173. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brazil2021-pt.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Informe Anual 2019. Capítulo IV. B Nicaragua*. p. 413-499. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019cap4BNI-es.pdf>. Acesso em: 17 maio 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Informe Especial sobre la Libertad de Expre-*

sión en Venezuela, p. 25-30. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/Informe%20%20Especial%20LE%20en%20Venezuela%202009.pdf>. Acesso em: 17 maio 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela (2018)*, p. 58-75. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Resolução 12/2021. Medida Cautelar n. 1051-20*. Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/res_12-2021_mc-1051-20_es.pdf. Acesso em: 30 maio 2021.

CORONEL, Sheila S. Corruption and the Watchdog Role of the News Media. In: NORRIS, Pipa (ed.). *Public Sentinel: News Media & Governance Reform*. Washington: The Worldbank, 2010.

D'ANCONA, Matthew. *Pós Verdade: a nova guerra contra os fatos em tempos de fake news*. Barueri: Faro Editorial, 2018.

Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 30 maio 2021.

DUNLAP, J. Lawfare today: a perspective. *Yale Journal of International Affairs*, p. 146-154, 2008.

FEREJOHN, John. Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability. In: PRZEWOERSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (ed.). *Democracy, accountability and representation*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1999. p. 131-153.

FIGUEIREDO, Marcelo. Constitucionalismo Latino-americano e Cultura Constitucional. In: BOGDANDY, Armin Von; PIOVESAN, Flavia; ANTONIAZZI, Mariela Morales. *Constitucionalismo transformador, inclusão e direitos sociais*. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 732.

GARGARELLA, Roberto. Tribunales Internacionales y democracia: enfoques deferentes e intervencionistas. *Revista Latinoamericana de derecho internacional*, n. 4, 2016/2017. Disponível em: <http://seminariogargarella.blogspot.com/2016/05/tribunales-internacionales-enfoques.html>. Acesso em: 24 ago. 2021.

GIBBS, Holly et al. Brazil's Soy Moratorium. *Science*, v. 347, n. 6220, 2015.

GINSBURG, Tom. Locking in Democracy: Constitutions, Commitment and International Law, Law and Economics Working Papers, University of Illinois College of Law, paper 55, 2006.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. Defining and Tracking the Trajectory of Liberal Constitutional Democracy. In: GRABER, Mark A.; LEVINSON, Sanford; TUSHNET, Mark. *Constitutional Democracy in Crisis?*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2018.

GREENPEACE INTERNATIONAL. *Eating up the Amazon*. Amsterdã: Greenpeace International, 2006. Disponível em: greenpeace.org/usa/wp-content/uploads/legacy/Global/usa/report/2010/2/eating-up-the-amazon.pdf. Acesso em 30 maio 2021.

Huq, Aziz; Ginsburg, Tom. How to lose a constitutional democracy. *UCLA Law Review*, n. 65, 2018.

KITTRIE, Orde F. *Law as a weapon of war*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

LANDAU, D., Constitution-Making and Authoritarianism in Venezuela: The First Time as Tragedy, the Second as Farce. In: GRABER, M. A.; LEVINSON, S.; TUSHNET, M.. *Constitutional Democracy in Crisis?* Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 161-176.

LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. *University of California Law Review*, v. 47, p. 189-260, 2013.

LEGALE, Siddharta. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos como Ministério Público Transnacional? Entre a análise empírica e uma visão impressionista. In: PIOVESAN, Flávia; LEGALE, Siddharta.

Os casos do Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Núcleo Interamericano de Direitos Humanos da UFRJ, 2020, e-book.

LEVITISKY, S.; ZIBLATT, D. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIPPMAN, Walter. *Opinião Pública*. Trad. Jacques A. Wainberg. Petrópolis: Ed. Vozes, 2008.

MACEDO, Carlos Gustavo. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos no discurso do Congresso norte-americano – de 1989 a 2004. In: MAIA, Marielle; MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei (org.). *Os Estados Unidos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos: Denúncias, interações mobilizações*. Brasília: FUNAG, 2017. p. 133-165.

MAIA, Marielle; LIMA, Rodrigo Assis. O ativismo de direitos humanos brasileiro nos relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1970-2015), *Revista Direito e Práxis*, v. 8, n. 2, p. 1419-1454, 2017.

MAIA, Marielle. Um peso e duas medidas: as interações entre o Departamento de Estado dos Estados Unidos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. In: MAIA, Marielle; MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei (org.). *Os Estados Unidos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos: Denúncias, interações mobilizações*. Brasília: FUNAG, 2017. p. 103-132.

MALENA, Carmen; FORSTER, Reiner; SINGH, Janmejaj. *Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice*. Washington: World Bank, 2004.

MELLO, Patrícia Perrone Campos; RUDOLF, Renata Helena Souza Batista de Azevedo. Watchdogs da Democracia: proteção democrática em rede. No prelo. Barcelona: Bosch, 2021.

MORETZSOHN, Sylvia. *Jornalismo em “Tempo Real”*: o Fetiche da Velocidade. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

MONGABAY. *Brazilian beef giants agree to moratorium on Amazon deforestation*. 7 out. 2009. Disponível em: <https://news.mongabay.com/2009/10/brazilian-beef-giants-agree-to-moratorium-on-amazon-deforestation/>. Acesso em: 30 maio 2021.

NORRIS, Pipa; ODUGBEMI, Sina. Evaluating Media Performance. In: NORRIS, Pipa (ed.). *Public Sentinel: News Media & Governance Reform*. Washington: The Worldbank, 2010.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. *Lua Nova*, n. 44, p. 43, 1998.

OEA. *OSG 243/16*. 30 maio 2016. p. 1. Disponível em: <http://www.oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf>. Acesso em: 19 maio 2021.

PERINA, Rubén M. Los desafíos de la carta democrática interamericana. *Estudios Internacionales*, v. 173, p. 7-36, 2012. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/46535002.pdf>. Acesso em: 17 maio 2021.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e Constitucionalismo Regional Transformador: O Impacto do Sistema Interamericano. *Revista dos Tribunais*, p. 9-10, disponível em: <https://revistadostribunais.com.br/maf/app/widgetshomepage/delivery/document# 1/>. Acesso em: 22 jul. 2021.

PIOVESAN, Flávia. COMISSÃO Interamericana de Direitos Humanos e seu mandato transformador. In: PIOVESAN, Flávia; LEGALE, Siddharta. *Os casos do Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Núcleo Interamericano de Direitos Humanos da UFRJ, 2020, e-book.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina Girardi; MAZZUOLLI, Valério de Oliveira. *Comentários à Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Rio de Janeiro, Forense, 2019.

REIS, Rosana Tocha. O futuro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos: a atuação da CIDH diante de processos de ruptura democrática. *Revista Direito & Práxis*, v. 8, n. 2, p.1577-1602, 2015.

ROSANVALLON, Pierre. *Counter-democracy: Politics in the Age of Distrust*. Trad. Arthur Goldhammer.

Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

SADURSKI, W. *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

SADURSKY, Wojciech. *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

SANDOVAL, Clara; LEACH, Philip; MURRAY, Rachel. Monitoring, Cajoling and Promoting Dialogue: What Role for Supranational Human Rights Bodies in the Implementation of Individual Decisions? *Journal of Human Rights Practice*, v. 12, p. 71-100, 2020.

SANTOS, Cecília Macdowell. Ativismo jurídico transnacional e o Estados: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 7, ano 4, p. 27-57, 2007.

SCHEPPELE, Kim Lane; KOCHENOV, Dimitri Vladimirovich; GRABOWSKA-MOROZ, Bárbara. EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infregement Acrions by the European Comission and the Member States of the European Union. *Yearbook of European Law*, v. 39, n. 1, p. 3-121, 2020.

SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic Legalism. *The University of Chicago Law Review*, v. 85, p. 545-583, 2018.

SCHEPPELE, K., Constitutional Coups and Judicial Review: How transitional institutions can strengthen peak courts at times of crisis (with special reference to Hungary). *Transnational Law & Contemporary Problems*, v. 23, p. 51-117, 2014.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de cultura, 1961. p. 355 – 356.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. *Democracia em crise no Brasil*. Rio de Janeiro e São Paulo: Eduerj e Contracorrente, 2020.

TUSHNET, Mark. Constitutional Hardball. *The John Marshall Law Review*, v. 37, p. 523-553, 2003-2004.

XIMENA, Soley; STEININGER, Silvia. Parting ways or leshing back? Withdwals. Backlash and the Inter-American Court of Human Rights. *International Journal of Law in Context*, v. 14, p. 237-257, 2018.

Zakaria, F, The rise of illiberal democracies. *Foreign Affairs*, n. 76, p. 22, 1997.

ZANIN MARTINS, Cristiano; ZANIN MARTINS, Valeska Teixeira; VALIM, Rafael. *Lanfare*: uma introdução. São Paulo: Contracorrente, 2019.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.