

6. Sobre o paradigma democrático

Analisando o histórico da atuação da OEA na promoção e defesa da democracia, podemos observar que muitas das características assumidas pelo paradigma democrático não estão delineadas em nenhum dos documentos que norteiam sua atuação. De fato, elas surgiram do *ad hocismo* típico da organização e são freqüentemente resultados não esperados ou não programados de sua própria atuação em casos específicos.

Algumas vezes verificou-se que a ação individual do Secretário-Geral ou dos chefes de missão redefiniu limites e criou novas diretrizes para a atuação da OEA. Outras vezes, pôde-se observar que determinados Estados membros desempenharam um papel essencial em determinadas situações cruciais para os resultados políticos conquistados pela organização – a participação do Peru na proposição e durante o processo de revisão e aprovação da Carta Democrática Interamericana é um exemplo notável disso.

Entretanto, ainda que uma investigação dos interesses e motivações dos atores individualmente e o papel que cada um desempenha em cada caso de ruptura, engajando-se mais ou menos na solução de crises, traga elucidação sobre os resultados políticos conquistados, é difícil explicar o que dá a esses resultados, a partir de 1990, uma noção de continuidade.

Os casos estudados são ilustrativos do argumento que tanto análises que se concentrem nas políticas de poder entre atores auto-interessados, quanto análises que pressuponham atores voluntaristas oferecem um entendimento não plenamente satisfatório sobre o desenvolvimento do paradigma democrático nas Américas – sobretudo por desconsiderarem o papel determinante da variável institucional.

Nesse sentido, o institucionalismo histórico oferece uma vantagem na explicação de porque a despeito da polarização de forças e do dissenso dentro da organização e, sobretudo, do *ad hocismo* característico de sua atuação, esses resultados se mostram cumulativos e permanentes.

Cumulatividade e permanência são características de uma trajetória já percorrida, que não pode ser alterada *a posteriori* – mas que é frequentemente ignorada por perspectivas não-históricas. A irreversibilidade dos resultados políticos não implica, entretanto, na continuidade de uma trajetória numa mesma direção e num mesmo sentido. Sentido e direção são tendências – e essa é uma pressuposição relativamente enfatizada por institucionalistas históricos – mas é possível que uma trajetória assuma sentido ou direção opostos aos atuais. Como observa Paul Pierson: “[p]revious events in a sequence influence outcomes and trajectories but not necessarily by inducing further movement in the same direction. Indeed, the path may matter precisely because it tends to provoke a reaction in some other direction.”¹

Para o institucionalismo histórico, quanto mais se avança em uma determinada trajetória, mais custosa será a mudança para outra trajetória. Primeiro porque as alternativas a essa trajetória nem sempre continuam disponíveis à medida que se avança; e segundo, porque os resultados conseguidos num estágio avançado de uma trajetória dificilmente serão compensados por outra trajetória em estágio inicial². Entretanto, é válido ressaltar também a relevância das situações cruciais e acidentes, sob a perspectiva institucionalista histórica, para a compreensão da mudança ou interrupção de uma trajetória.

Nesse sentido, o presente capítulo visa delinear algumas das características do paradigma democrático nas Américas hoje sem a pretensão de oferecer-lhe uma análise prospectiva. O objetivo é, antes, entender como essas características – consensuais ou não – foram incorporadas ao paradigma democrático nas Américas, constituindo uma variável relevante.

6.1. O não-reconhecimento de governos *de facto*

Uma das características mais marcantes da atuação da OEA em defesa da democracia representativa a partir da década de 1990 é o não-reconhecimento de

¹ PIERSON, 2000, p.252.

² O fundamento teórico para essa afirmação parte da noção de resultados crescentes, também discutida por Paul Pierson. Ver PIERSON, 2000.

governos *de facto*. Durante toda a guerra fria, governos instaurados por meio de golpes de Estado foram reconhecidos e participaram ativamente das reuniões e órgãos da OEA.

O marco da mudança foi certamente a crise no Haiti, em 1991, quando a organização condenou o golpe de Cédras e continuou a reconhecer o presidente democraticamente eleito como representante daquele Estado membro. A manutenção do relacionamento com o presidente Aristide, mesmo enquanto afastado do poder, criou um precedente para a atuação da organização.

Essa característica, entretanto, não impediu que a organização estabelecesse diálogo com os representantes do governo *de facto* ou com representantes da oposição e tentasse encontrar uma saída pacífica e constitucional para as crises na região. Enquanto se reunia com representantes do governo *de facto* e líderes da oposição, sem recebê-los como representantes de Estado, a OEA passou a sinalizar seu apoio ao governo democraticamente eleito por meio de declarações.

Ademais, como o presidente democraticamente eleito e o ministro das relações exteriores apontado por ele continuaram bem-vindos às reuniões de assembléia e demais órgãos da OEA, o Estado membro não esteve suspenso das atividades da organização.

Nos casos em que o próprio governante democraticamente eleito é quem perpetrar o golpe, o único mecanismo disponível seria o de suspensão. Contudo, a organização frequentemente insistiu no diálogo e na busca pelo retorno à ordem constitucional e detrimento do isolamento ou da suspensão do Estado membro.

Há ainda situações nas quais o presidente democraticamente eleito é destituído pela via constitucional (votação do Congresso ou decisão por plebiscito – impeachment). Nesses casos, a posição da OEA é a de sempre resguardar a constitucionalidade das sucessões, observando a posição das forças internas e o equilíbrio entre os poderes.

6.2. Ação preventiva

Talvez a lição mais enfatizada pelas primeiras missões da OEA era a necessidade da ação preventiva nos casos de crise iminente. A Carta Democrática Interamericana incorpora essa preocupação e oferece uma vantagem lingüística em relação à Resolução 1080: de “interrupção irregular ou abrupta” do exercício de poder, como disposto na

Resolução, o mecanismo de ação coletiva passou a tratar “qualquer tipo de alteração da ordem constitucional”.

Apesar da importância da criação de mecanismos de ação preventiva ser abertamente ressaltada em relatórios e resoluções³ da OEA, trata-se ainda de um assunto delicado porque apesar das inovações práticas conquistadas pelas missões, há ainda muita discordância entre os Estados membros em função do princípio de não-intervenção.

Essa discordância ficou patente durante a Reunião da Assembléia Geral em Fort Lauderdale, na Flórida, em 2005, quando houve polarização entre os Estados membros em relação à proposta dos Estados Unidos de criar um mecanismo preventivo de fiscalização da democracia nas Américas. O Brasil e a Venezuela se posicionaram contra, alegando que a organização está munida de um mecanismo para atuar quando for solicitada, que pode ser usado preventivamente se for da vontade do Estado membro, e que um mecanismo de fiscalização pode levar à ingerência e ao desrespeito ao princípio de não-intervenção.

A proposta, apesar de apoiada pelo Secretário-Geral, José Miguel Insulza, e por diversos Estados membros, não foi adotada pela Assembléia, mas é um sinal o tema da ação preventiva no campo da democracia já foi incluído na agenda hemisférica⁴.

Na prática, entretanto, diversas inovações como o envio de missões de averiguação dos fatos (*fact-finding*), viagens consultivas e comunicados de imprensa manifestando a preocupação da organização sobre situação da democracia em determinados Estados membros, atestam para o fato de que a atuação da OEA começa bem antes da ruptura democrática. A organização exerce um forte papel de monitoramento e acompanhamento dos processos democráticos (não apenas durante as eleições) e exerce cada vez mais uma função legitimadora/contestatória externa dos governos, quando passa a distinguir governos que refletem as aspirações de seu povo e governos que se impõem em detrimento disso.

A atuação do Departamento para a Promoção da Democracia na formação de líderes e na promoção de uma cultura democrática no hemisfério também deve ser

³ Ver por exemplo relatório La OEA 1994-2004: Una década de transformación, 2004.

⁴ O grupo de países da Associação Latino-Americana (Aladi) estuda uma contra-proposta que também endereça ao tema da ação preventiva para o fortalecimento e a promoção da democracia.

destacada como um importante aspecto de prevenção de crises. O Departamento promove cursos de capacitação para membros de partidos políticos e da sociedade civil visando o fortalecimento das instituições democráticas nos seus Estados membros – um trabalho que revela que transcende o mecanismo de ação coletiva para os casos de crise.

6.3. O papel da Secretaria-Geral

A expansão do papel do Secretário-Geral foi uma saída menos burocrática, mais rápida e menos custosa para o fortalecimento da atuação da OEA em defesa da democracia. Primeiro porque o Secretário-Geral não precisa da aprovação nem do Conselho Permanente, nem da Assembléia Geral para exercer políticas de *good office* com os governantes dos Estados membros. E segundo porque os compromissos assumidos no campo da democracia expandem as atribuições do Secretário-Geral.

O capítulo XV da Carta da OEA que rege a Secretaria-Geral diz no seu artigo 107, que a Secretaria-Geral “[e]xercerá as funções que lhe atribuem a Carta, outros tratados e acordos interamericanos e a Assembléia Geral, e cumprirá os encargos de que for incumbida pela Assembléia Geral, pela Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores e pelos Conselhos.”

A Resolução 1080, a Carta Democrática Interamericana e todas as demais resoluções do Conselho Permanente, da Reunião de Ministros das Relações Exteriores e da Assembléia Geral, conferem ao Secretário-Geral um papel destacado por sua abrangência e independência. Ao longo dos anos, e muito em função da capacidade inventiva dos Secretários-Gerais, diversas práticas foram incorporadas ao papel desempenhado por eles. Essa autonomia foi refletida também na autonomia dada aos chefes de missão, como no caso da missão Stein, no Peru, em 2000, e a Missão Especial enviada ao Haiti, e chefiada por Luigi Einaudi, em 2002, e também na expansão do papel do Conselho Permanente.

Uma reflexão necessária sobre a perspectiva do institucionalismo histórico sobre a expansão do papel do Secretário-Geral é que, ainda que tenha sido a ação individual o que iniciou ou mudou o rumo de uma trajetória (evento de menor importância pode ter efeitos de grande proporção), isso não significa que essa trajetória será novamente alterada pela ação individual.

Dada a constância da atuação da OEA em casos de crise institucional e ruptura da ordem democrática, a recorrência da ação individual do Secretário-Geral, por exemplo, cria um antecedente que passa a fazer parte do paradigma solidário e deixa sua própria marca nos resultados políticos das relações hemisféricas.

6.4. O papel das missões de observação eleitoral

Durante a última década, um dos desenvolvimentos mais marcantes da atuação da OEA foi o do papel das missões de observação eleitoral. No início dos anos 1990, as missões constituíam-se de um grupo de voluntários chefiados por um representante nomeado pelo Secretário-Geral e envolviam um número limitado de atividades; basicamente a observação das votações e a confecção de relatórios. As missões chegavam ao Estado membro poucos dias antes do dia das eleições e deixava o país logo após a apuração dos resultados.

A partir de 1994, entretanto, houve um movimento de profissionalização e sistematização do processo de observação eleitoral. Hoje em dia, as missões de observação eleitoral possuem um alto nível de autonomia e observam os processos eleitorais desde o cadastramento eleitoral, auxiliando e criando condições para que eleições livres e democráticas sejam realizadas, trabalhando com o órgão eleitoral para a garantia da precisão e imparcialidade na apuração de votos e emitindo relatórios de melhoria para os sistemas eleitorais.

De 1994 a 2006, a OEA observou 77 processos eleitorais no hemisfério, conquistando o prestígio da comunidade internacional, e a confiança dos atores políticos e da opinião pública de seus Estados membros. Esse avanço reforçou um papel político⁵ relevante que as missões desempenham: o de validação externa dos resultados eleitorais.

Essa validação possui duas facetas. Por um lado, como observa Gaviria, “[s]e ha podido apreciar que los candidatos que surgen de estos procesos observados se

⁵ Esse papel político não deve ser confundido com a afirmação da legalidade de um mecanismo de validação externa no âmbito da OEA. Legalmente, a OEA não está apta – e nem é pertinente afirmar que seus Estados membros têm interesse em torná-la apta – a validar resultados eleitorais. Refere-se aqui, então, à idéia de que processos eleitorais acompanhados por observadores internacionais, sobretudo em Estados marcados por sucessivas crises políticas e pela fraqueza de suas instituições democráticas, tendem a ser menos contestados tanto interna quanto externamente. Isso não significa dizer, entretanto, que processos eleitorais não-observados careçam de legitimidade ou que tenham sua validade questionada.

robustecen [interna e exterminante], dada la legitimidad que otorga nuestra observación⁶”. Por outro, a organização se compromete com a proteção de um governo que ela mesma proclamou democraticamente eleito – o que tem implicações futuras, sobretudo quando o mesmo governo perde o apoio da maioria da população ou desrespeita os princípios democráticos resguardados pela organização.

Esse papel político das missões de observação eleitoral legalmente extrapola sua função original de assistência aos governos para a sucessão democrática e o fortalecimento da identidade cívica e dos procedimentos democráticos nos Estados membros. Entretanto, a autonomia dos mandatos das missões no Peru (2000) e no Haiti (2001) atesta para o potencial político latente dos procedimentos de observação eleitoral e para seu crescente papel de validação internacional. Como observam Cooper e Legler:

“Together, these two monitoring missions suggest a new willingness on the part of the OAS, certainly of its secretary-general, to expand an external validation power to the organization, even with the knowledge that this new approach would invariably trigger controversy among member states⁷”.

A despeito das controvérsias a esse respeito, entretanto, uma prática incorporada pelo Conselho Permanente, que vem evidenciar essa percepção, é a de felicitar os Estados membros por processos eleitorais bem sucedidos.

6.5. Inclusão da sociedade civil

Sobre o papel da sociedade civil para a atuação da OEA em defesa da democracia, pode-se dizer que ele cresceu em dois aspectos principais ao longo da última década. O primeiro aspecto é o da participação de membros da sociedade civil nos processos de negociação de “mesa” como um fator fundamental para a solução pacífica e definitiva das crises democráticas.

A partir da década de 1990, membros da igreja, de sindicatos e de partidos da oposição, indivíduos e grupos não organizados da sociedade civil foram convidados a participar das conversações promovidas pela OEA, contudo, sem direito a voto. A inclusão de membros da sociedade civil para as discussões é uma importante inovação

⁶ GAVIRIA, 2004, p.38.

⁷ COOPER e LEGLER, 2006, p.58.

metodológica que revela o reconhecimento, por parte da organização, da relevância crucial da opinião pública para a estabilidade dos governos eleitos.

O segundo aspecto é o conceitual. Está ligado à ampliação do conceito de democracia, que passou a incorporar preocupações normativas mais além da concepção formal de democracia. Como observa Gaviria:

“Ya desde “La NuevaVisión” concebimos una OEA con una mirada amplia de lo que significa defensa y fortalecimiento de la democracia. Decíamos en “La NuevaVisión”, entonces, que se trataba de avanzar en la cimentación de una democracia integral, en donde exista um Estado orientado a servir a la ciudadanía, abierto a escucharla y con instrumentos adecuados para realizar efectivamente las funciones que le correspondan y rendir cuentas de su gestión; un órgano legislativo deliberativo; una justicia constitucional garante del consenso democrático; un ejecutivo gobernante, fundado en la legitimidad derivada de los procesos electorales limpios y transparente y en el diálogo pluralista; un sistema de partidos revitalizado; unos procesos electorales que sean ejercicio efectivo de la soberanía popular; una democracia local eficaz y participativa; unos derechos que sean poderes, es decir, que trasladen efectivamente a los ciudadanos una serie de herramientas para hacer respetar en la práctica la dignidad, la libertad y la igualdad; unos órganos de control con mecanismos para hacer efectivos sus reclamos; una sociedad civil fuerte y un respeto generalizado por la participación política de las mujeres, los indígenas, y los grupos minoritarios; y, por último, una democracia que contenga el establecimiento de canales de diálogo y de resolución pacífica de las discrepancias, así como de mecanismos de búsqueda de consenso.⁸”

A questão normativa, entretanto, não é tão sólida, dado o tênue equilíbrio político e jurídico entre a campanha democrática e o respeito ao princípio da não-intervenção. Entretanto, preocupação com a inclusão tanto no campo prático quanto no sentido normativo já é parte, hoje, dos discursos dos membros do sistema hemisférico e foi associada à estabilidade e ao desenvolvimento das instituições democráticas nas Américas.

⁸ GAVIRIA, 2004, p.18.