

A PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA NO LEGADO DIPLOMÁTICO BRASILEIRO

PROMOTING DEMOCRACY IN THE BRAZILIAN DIPLOMATIC LEGACY

Ariane Roder FIGUEIRA¹

RESUMO: O objetivo do artigo é observar a atuação da diplomacia brasileira em situações em que se apresenta o dilema entre a defesa da democracia em âmbito internacional e o respeito ao princípio da não-intervenção nos assuntos internos de outros Estados, com o olhar direcionado para a América Latina. Primeiramente o artigo apresenta a incorporação da cláusula democrática em diferentes arranjos cooperativos multilaterais além de um breve debate sobre o significado de democracia absorvido e defendido por essas instituições internacionais. Posteriormente, é analisado diferentes casos ocorridos de ruptura ou eminente ruptura da ordem democrática em países da região nas décadas de 1990/2000 e as diferenças de postura adotadas pelo Brasil neste período.

PALAVRAS-CHAVE : democracia, América Latina, política externa brasileira

INTRODUÇÃO

Depois de longos anos vivendo sob a égide imperial e o antigo sistema de colonização, as histórias subsequentes trilhadas pelos países latino-americanos não foram menos conturbadas, em geral, permeadas por recorrentes crises políticas, culminando em grande parte das vezes em golpes de Estado e na instalação de regimes autoritários. O mais recente golpe às instituições democráticas no Brasil ocorreu em 1964 e perdurou por longos 21 anos. O poder preponderante e, por alguns momentos, exclusivo do Executivo adicionado ao sistema altamente repressor criado para lidar com as manifestações de oposição traçaram o perfil do país no sistema internacional nessa fase, impactando diretamente em sua credibilidade.

Os regimes ditatoriais instalados na América Latina foram inicialmente convenientes e legitimados pelas potências ocidentais durante parte da Guerra Fria, já que eram inibidores de uma possível disseminação da ameaça comunista na região (RAPAPORT; LAUFER, 2000). No entanto, esse cenário altera-se relativamente a partir da década de 1970, momento em que regimes autoritários passam a sofrer fortes pressões internacionais, especialmente dos Estados Unidos, para a restauração da ordem democrática. Nesta fase, os crescentes movimentos de proteção aos direitos humanos e pela democracia ajudaram a desgastar a imagem brasileira no exterior. (MARTINS, 1975).

Embora resistentes por longos anos, essas ditaduras aos poucos foram cedendo espaços às instituições democráticas e à restauração de direitos que haviam sido usurpados.

¹ Professora e pesquisadora na área de negócios internacionais do Instituto COPPEAD de Administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. e-mail: ariane.roder@coppead.ufrj.br

A transição no Brasil foi realizada de forma coordenada por militares e civis, sem grandes rupturas, deixando com isso a herança de velhos padrões de concentração de poder em instituições em que a prevalência deveria ser de equilíbrio. Faoro (2000), em *Os donos do poder* ao analisar os cenários de transição traz uma interpretação da realidade nacional calcada na ideia do domínio perene de uma elite política (estamento burocrático) que se manteve no poder a despeito de qualquer transformação institucional que tenha ocorrido, ou seja, do império à república, da ditadura à democracia.

Sendo assim, a democracia instaurada no Brasil, a partir de 1985, e consolidada com a promulgação da Constituição em 1988, passa a prever a defesa dos direitos humanos, do meio ambiente, da autodeterminação dos povos, da paz, ou seja, valores e práticas a serem preservadas e defendidas pela Nação e pelas suas instituições constitutivas, traduzindo ao mundo o novo perfil que o país adotaria.

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de silo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (CONSTITUIÇÃO, 1988).

Houve, portanto, a partir do governo Sarney (1985/89), uma readequação da postura do país em relação a alguns temas da agenda internacional, a começar pela democracia e direitos humanos (HIRST; PINHEIRO, 1995). Com o propósito de restaurar sua imagem no exterior aumentando sua credibilidade internacional, o Brasil adere aos principais instrumentos diplomáticos internacionais nessas áreas (ALTEMANI, 2005).

Além das transformações de ordem doméstica, as alterações estruturais no sistema internacional influenciaram esse novo rumo adotado pelo país em diversos temas da agenda global contemporânea. O final da Guerra Fria e a vitória do capitalismo levaram a hegemonia dos Estados Unidos para o mundo, e os valores defendidos por essa nação passam a guiar os passos de grande parte dos Estados, especialmente dos seus tradicionais aliados como o Brasil. A defesa dos direitos humanos, da democracia, do meio ambiente, da desnuclearização, da liberalização econômica entre outros valores foram disseminados e arraigados na estrutura cada vez mais interdependente do sistema internacional. (LAFER; FONSECA JR., 1994).

No Brasil esses valores passam a conviver com tradicionais princípios defendidos pela diplomacia, tal como a autodeterminação dos povos, que privilegia a soberania na definição dos rumos que os países pretendem trilhar, ou seja, o respeito a não-intervenção

nos assuntos domésticos de outros Estados, fator chave para a garantia da estabilidade do sistema internacional.

Assim sendo, os princípios recentemente incorporados aos objetivos internos e externos do Brasil, levou o país a lidar com dilemas entre preceitos nem sempre harmônicos como a defesa à autodeterminação dos povos e a promoção da democracia. Além desse desafio de lidar com valores que na prática podem gerar contradições, outra equação é o cálculo estratégico das vantagens e desvantagens que o país assumiria defendendo uma posição ou outra, já que a instabilidade democrática pode ocorrer em parceiros diplomáticos importantes, fundamental no cálculo da *realpolitik*. (VILLA, 2006).

Diante desse quadro, o objetivo deste artigo é observar a atuação da diplomacia brasileira em situações dessa natureza, ou seja, em que se apresenta o dilema entre a defesa da democracia e o respeito ao princípio da não-intervenção, com o olhar direcionado para a América Latina; além disso, busca-se também verificar, a partir de dados empíricos, a coerência das ações externas do país em relação aos valores defendidos e as ações empreendidas sob o comando de diferentes Chefes de Estado.

A pesquisa é de natureza qualitativa, exploratória e histórica. A unidade de análise é o Estado brasileiro. O mesmo é avaliado em relação aos posicionamentos adotados em diferentes crises democráticas da América Latina nas duas últimas décadas (1990-2010), considerando dois valores defendidos e propagados pela diplomacia brasileira, quais sejam: respeito à autodeterminação dos povos e promoção da democracia. Parte-se da premissa que são dois valores que carregam entre si um dilema inerente e difícil de ser resolvido.

Para confecção da análise, inicialmente foi realizado um mapeamento das crises democráticas vivenciadas pelos países da região no período supracitado. A coleta de dados para esse diagnóstico foi realizada por meio de triangulação, ou seja, foram analisados os documentos emitidos pelas organizações internacionais de caráter regional, as coberturas realizadas pela grande mídia e material bibliográfico acerca da temática em tela. Quanto à avaliação dos posicionamentos brasileiros sobre os casos mapeados foi utilizado o mesmo tipo de coleta de dados, acrescidas de discursos oficiais emitidos pelo Brasil que revelam sua postura diante de determinadas crises.

Por fim, uma tabela de natureza qualitativa comparativa foi construída com o objetivo de trazer ao leitor um panorama esquemático sobre a situação investigada, onde se considerou as seguintes variáveis: posicionamento brasileiro a) muito assertivo, b) pouco assertivo, considerando para isso o grau de envolvimento com a questão. Além disso, buscou-se mapear, através dos discursos político-diplomáticos, quais dos valores estavam sendo propagados e sobressaltados em cada situação investigada, seja os princípios democráticos, seja o da não-intervenção nos assuntos domésticos de outros Estados. A variação desses indicadores foi correlacionada com os seguintes parâmetros

comparativos de: 1) Chefe de Estado Brasileiro e 2) país em crise. Neste caso, foram avaliadas possíveis variações de mudanças de posturas conforme o presidente brasileiro no cargo e/ou em função dos interesses estratégicos e o grau de relevância que o país tem para o Brasil.

1. DE QUE DEMOCRACIA ESTAMOS FALANDO?

Tão estudado e tão divergente quanto à origem, as funções e as caracterizações do Estado ao longo da história, são os estudos que se concentram em compreender o significado axiológico e prático de democracia e seus derivativos. Para observar essa forma particular de governo, é necessário, no entanto, entendê-la em perspectiva comparada com as demais maneiras de se governar. Sartori (1994) em *A Teoria Democrática Revisitada* propõe uma visão da democracia a partir de seu negativo, o que significa entendê-la a partir do que ela não é, ou seja, um governo em que ninguém pode se autoproclamar governante e nenhum indivíduo, por conseguinte, detém a propriedade sobre o poder. Essa percepção de dar sentido comparado com outros modelos de governo também perpassou o debate entre clássicos e modernos no que tange a temática em tela.

Bobbio (1987), em *Estado, governo e sociedade*, divide as diversas interpretações entre 1) democracia dos antigos; 2) democracia dos modernos. Segundo a tradição dos clássicos, democracia é uma das três formas de governo possível, sendo esta tipologia baseada no número de governantes, sendo que neste caso, democracia é a forma de governo de todo o povo e enquanto tal se distingue da monarquia e da aristocracia. Em alguns escritos essa tripartição foi substituída por uma bipartição como em Maquiavel (2002) que já na introdução da obra *O Príncipe* define duas organizações políticas possíveis – os principados e as repúblicas.

Outra interpretação binária é de Kelsen (2000) em *Teoria geral do direito e do Estado* em que coloca em oposição democracia e autocracia, levando a ideia não pelo número, mas para o grau de liberdade política. Assim também, um elemento comum presente na avaliação dos antigos sobre a democracia consistia em observar que um governo desta natureza somente seria possível em pequenos Estados. Como bem observa Rousseau (2001, p. 32) em *o Contrato Social* a democracia é possível quando “seja fácil o povo reunir-se e cada cidadão possa reconhecer o outro facilmente”. Montesquieu (1973) em *Espírito das leis* compreende a partir de seu modelo tripartite a monarquia como a forma mais adequada de governar grandes Estados, o despotismo direcionado aos povos orientais e a república, neste caso, é entendida como adequada aos povos antigos. Ainda nesta mesma lógica, Hegel também entende que a democracia é uma forma de governo que pertence ao passado.

Sendo assim, para além das variações de caráter prescritivo e valorativo quanto à democracia, é comum entre os teóricos clássicos a ideia da inexistência de um intermediário entre o indivíduo e o Estado. Diferentemente da concepção dos modernos, onde a democracia é pluralista e possui um sistema intermediário de representação, o que propicia a aplicação do modelo em Estados de grandes extensões territoriais.

Alexander Hamilton, John Jay e James Madison (1993) em *O federalista* ressaltam a distinção entre a democracia dos antigos e a república, sendo que nesta última há a delegação da ação governativa a um pequeno número de cidadãos eleitos. Nesta perspectiva, haveria um nexos lógico entre dimensão territorial do Estado e o sistema de representação, em que a democracia torna-se possível embora limitada. Assim também Toqueville (2004) em sua obra *Democracia na América* apresenta a democracia do novo mundo diferente da dos antigos, ressaltando sua autenticidade e funcionalidade.

Schumpeter (1984) em *Capitalismo socialismo e democracia*, por sua vez, rebate a visão clássica de democracia do século XVII, em que o método democrático “é um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realizam o bem comum”. Para ele, diferentemente, a democracia é um método e não um fim em si mesmo, cujo propósito é atribuir ao povo a oportunidade, através de eleições, de aceitar e recusar pessoas para governar. Além disso, bem comum não é algo que se define com facilidade já que,

Não há, para começar, um bem comum inequivocamente determinado que o povo aceite ou que possa aceitar por força de argumentação racional. Não se deve isso primariamente ao fato de que as pessoas podem desejar outras coisas que não o bem comum, mas pela razão muito mais fundamental de que, para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum provavelmente significará coisas muito diversas. (SCHUMPETER, 1961, p.301)

Em uma perspectiva mais contemporânea, Roberto Dahl (1999) em *Poliarquia: participação e oposição* faz uma distinção entre democracia e poliarquia, sendo que o primeiro caso é visto como o ponto ideal, em que o sistema político é inteiramente responsivo, o que difere de poliarquia, cujo significado está atrelado à realidade concreta, representando os regimes que mais se aproximam do ponto ideal. Assim, poliarquia é vista como regimes relativamente democratizados e com um grau elevado de inclusão e contestação política. Estas duas últimas variáveis citadas são os indicadores que o autor usa para mensurar o grau de democratização de um determinado país, sendo que quanto mais o sistema permitir a inclusão e a contestação política, mais próximo ele estará do ponto ideal. Outros três axiomas são indicados pelo autor para classificar os países e suas organizações políticas entre hegemonias fechadas, hegemonias inclusivas, oligarquias competitivas e poliarquia, quais sejam:

1) A probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta com a diminuição dos custos esperados de tolerância, 2) probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta na

medida em que crescem os custos de sua eliminação, 3) quanto mais os custos da supressão excederem os custos da tolerância, tanto maior a probabilidade de um regime competitivo. (DAHL, 1999, p. 36,37).

Assim também, destaca alguns requisitos fundamentais que devem ser resguardados para se exercer a democracia com um grande número de pessoas, tais como a liberdade de expressão, liberdade de formar e aderir organização, direito do voto, fontes alternativas de informações, direito de formular preferências, entre outros. Com isso, Dahl (1999) traz uma grande contribuição para o avanço do debate especialmente por trazer luz aos indicadores importantes a serem verificados empiricamente entre os diferentes modelos de organização política.

Nessa mesma direção, Sartori (1994) oferece algumas variáveis de análise para a observação das democracias modernas, sendo elas: 1) o poder limitado da maioria; 2) procedimentos eleitorais; 3) transmissão do poder dos representantes. Neste ponto, é importante frisar que as democracias modernas destinadas para grandes espaços territoriais apresentam historicamente o processo de alargamento do direito de voto e da possibilidade de associação política através da formação de partidos políticos, disso decorre, um sistema de representação.

Destarte, por um viés interpretativo ou por outro, neste estudo para além de considerar o fato de que a concepção de democracia não é algo estático e consensual, nem na ciência nem na política, o relevante é notar a fundamentação de democracia que tem se institucionalizado nas organizações internacionais, ou seja, quais requisitos são demandados pelas mesmas para que considerem um país democrático ou não e quando estão dispostas a agir.

2. CLÁUSULA DEMOCRÁTICA NAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS: HISTÓRICO, SIGNIFICADO E NORMATIZAÇÃO

A América Latina ganhou posição de destaque nas opções estratégicas brasileira para inserir-se na nova era global. A superação de antigas rivalidades regionais especialmente entre Brasil e Argentina possibilitou a emergência de ações cooperativas e integracionistas entre vizinhos. (SPEKTOR, 2002) A redemocratização desses países, a proclamação de valores pacifistas, além dos crescentes movimentos de integração regional no mundo para lidar com o aumento da competitividade e melhor aproveitar as oportunidades do sistema internacional globalizado levaram a constituição do Mercosul. Integrados, os países da Bacia do Prata passaram a conviver com novas normas e condutas, a começar pela democracia. (CERVO, 2008)

Assim, embora o Mercado Comum do Sul (Mercosul) tenha adotado a cláusula democrática apenas em 1998, os Estados Partes (Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela em 2012), também como membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), já estavam submetidos a esse fundamento instaurado em 1991 pela instituição. O regime democrático como condição de permanência ou ingresso na organização marca a nova característica e papel das instituições regionais no pós-guerra fria, pois passa a ser visto como um elemento que compõem não apenas o destino da ordem doméstica dos Estados, mas também a segurança continental, já que gera maior estabilidade às instituições políticas, o aumento da confiança e da reciprocidade dos Estados, melhorando, consequentemente, a imagem externa e a credibilidade internacional. (VILLA, 2006).

No âmbito da OEA, o debate sobre democracia continental e os compromissos com o tema ocorrem primeiramente em 1991 com *Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano* e a Resolução 1080 (AG/RES, 1080 XXI-O/91), cujo propósito é agir coletivamente no âmbito da organização, caso algum membro venha sofrer de uma irregular e súbita ruptura do processo democrático ou do governo democraticamente eleito. Um instrumento complementar de 1992 prevê ainda a suspensão de um membro da organização caso um governo seja derrubado à força, demonstrando claramente oposição a qualquer movimento que venha ferir a estabilidade das instituições políticas nesses países. Acrescentou-se a esses termos a *Carta Democrática Interamericana* de 2001, que foi influenciada pela ocorrência de mudanças constitucionais que afetaram a ordem democrática no Peru e pela falta naquele momento de respaldo legal e de mecanismos coercitivos da organização. (VILLA, 2003) Desse modo, foi um documento criado com o propósito de cobrir esse vácuo normativo, que visa lidar com situações em que a democracia seja ameaçada, mas ainda não tenha sido interrompida.

São elementos essenciais da democracia representativa, entre outros, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de Direito, a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo, o regime pluralista de partidos e organizações políticas, e a separação e independência dos poderes públicos (art. 3).

São componentes fundamentais do exercício da democracia a transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública, o respeito dos direitos sociais e a liberdade de expressão e A subordinação constitucional de todas as instituições do Estado à autoridade civil legalmente constituída e o respeito ao Estado de Direito por todas as instituições e setores da sociedade são igualmente fundamentais para a democracia. (art.4) (CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA, 2001)

Não menos importante para a região foram os instrumentos normativos criados pelo Grupo do Rio – Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da

América Latina e do Caribe-, tais como: a *Declaração de Quito (1995)*, a *Declaração a respeito da Manutenção da Democracia (1997)*, o *Compromisso Democrático de Cartagena (2000)* e a *Declaração de São José (2002)*, que juntos firmam compromissos dos países com a ordem democrática e prevêem reuniões de emergência entre Estados membros em caso de haver interrupção do regime e o estabelecimento de diálogo entre as partes envolvidas no conflito. (SANTISO, 2002).

Ainda correspondente ao cenário americano, o Mercosul incorporou em 1998 a cláusula democrática entre seus fundamentos através do *Protocolo de Ushuaia*, que prevê “no caso de ruptura da ordem democrática em um Estado Parte do presente Protocolo, os demais Estados Partes promoverão as consultas pertinentes entre si e com o Estado afetado” (art. 4) e considerarão a natureza e o alcance das medidas a serem aplicadas (art. 5). Para complementar esse movimento do bloco, em 2004, a cláusula democrática foi ampliada, passando a valer também para os países associados. Em 2005, uma nova ampliação ocorreu, mas dessa vez direcionada não aos membros, mas à própria definição de democracia, que passou a incorporar o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais como prerrogativa normativa da integração (STURARO; FROTA, 2012).

Contudo, como ressalta Hoffmann (2005), embora a institucionalização do princípio democrático tenha ocorrido formalmente apenas em 1998, discursos anteriores em reuniões oficiais do bloco já expressavam esse compromisso, como em 1992, na Segunda Cúpula presidencial do Mercosul e, em 1996, na Declaração Presidencial sobre o Compromisso Democrático do Mercosul, respectivamente.

1. Los Presidentes ratificaron que la plena vigencia de las instituciones democráticas es un supuesto indispensable para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR
2. La plena vigencia de las instituciones democráticas es condicion esencial para la cooperacion en el ambito del Tratado de Asuncion, sus Protocolos y actos subsidiarios
3. Toda alteracion del orden democráticoconstituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integracion en curso respecto al Estado miembro afectado
4. Las Partes consultaran inmediatamente entre sí, en la forma que estimen apropiada, em caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático en un Estado miembro. Las Partes procederan igualmente, de forma coordinada, a efectuar consultas con el referido Estado miembro
5. En caso de que las consultas previstas en el paragrafo anterior resulten infructuosas, lasPartes considerar-n la aplicacion de las medidas pertinentes. Las medidas podran abarcar desde la suspension del derecho de participaciÚn en los foros del MERCOSUR hasta la suspension de los derechos y obligaciones emergentes de las normas del MERCOSUR y de acuerdos celebrados entre cada una de las Partes y el Estado donde haya ocurrido la ruptura del orden democratico
6. Las Partes deberan incluir una clausula de afirmacion del compromiso con los principios democráticos en los acuerdos del MERCOSUR con otros países o grupo de países (COMUNICADO DE LAS LEÑAS, 1992)

O mais recente movimento multilateral na região pró-democratização foi na União de Nações Sul-Americanas (Unasul) com o debate sobre a cláusula democrática e de mecanismos de coerção aos países onde houver desestabilização da ordem institucional vigente, tais como: fechamento de fronteiras, suspensão do comércio, do tráfego aéreo, etc².

ARTIGO1- O presente Protocolo será aplicado em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de uma violação da ordem constitucional ou em qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos

ARTIGO 4- O Conselho de Chefes de Estado e de Governo, ou na falta deste o Conselho de Ministros das Relações Exteriores, poderá estabelecer, em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, entre outras, as medidas detalhadas abaixo, destinadas a restabelecer o processo político institucional democrático.

Estas medidas entrarão em vigor na data de adoção da respectiva decisão a. Suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos e instâncias da UNASUL, bem como do gozo dos direitos e prerrogativas decorrentes do Tratado Constitutivo da UNASUL

b. Fechamento parcial ou total das fronteiras terrestres incluindo a suspensão e/ou limitação do comércio, transporte aéreo e marítimo, comunicações, fornecimento de energia, serviços e abastecimento

c. – Promover a suspensão do Estado afetado no âmbito de outras organizações regionais e internacionais

d. Promover, ante terceiros países e/ou blocos regionais, a suspensão dos direitos e/ou prerrogativas do Estado afetado derivados dos acordos de cooperação em que seja parte.

e. Adoção de sanções políticas e diplomáticas adicionais

ARTIGO 6- Na hipótese de o governo constitucional de um Estado- Membro considerar que existe uma ameaça de ruptura ou alteração da ordem democrática que o afete severamente, este poderá recorrer ao Conselho de Chefes de Estado e de Governo ou ao Conselho de Ministros das Relações Exteriores, por intermédio da Presidência da Presidência *Pro Tempore* e/ou da Secretaria -Geral, a fim de informar sobre a situação e requerer medidas concretas de cooperação concertadas e o pronunciamento da UNASUL para defender e preservar suas instituições democráticas (PROTOCOLO ADICIONAL AO TRATADO CONSTITUTIVO DA UNASUL SOBRE COMPROMISSO COM A DEMOCRACIA, 2010.)

Todavia, mesmo com a incorporação da cláusula democrática em diversas instâncias multilaterais no continente, muitos países da América Latina ao longo dessas duas décadas (1990-2010) passaram por processos de ruptura ou eminente ruptura em suas instituições políticas democráticas, que ainda são muito fragilizadas, com tradições autoritárias e deficiências nos mecanismos de controle e equilíbrio entre os poderes, além de baixa institucionalização de canais de diálogo entre a sociedade civil e o Estado. Essas situações sugerem que os mecanismos criados em âmbito multilateral não estão funcionando adequadamente como inibidores de ações que visem à derrubada das instituições democráticas. Essa avaliação vem sendo corroborada por alguns analistas

² Informações disponíveis em <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/protocolo-adicional-ao-tratado-constitutivo-da-unasul-sobre-compromisso-com-a-democracia>. Acessado em 10/05/2014

políticos que se debruçaram sobre a temática, ressaltando os fatores endógenos como determinantes centrais no processo de transição e consolidação democrática. (HOFFMANN, 2005).

3. MAPEANDO AS RECENTES CRISES DEMOCRÁTICAS NA AMÉRICA LATINA

3.1 A DÉCADA DE 1990 E OS DESAFIOS PARA MANUTENÇÃO DO REGIME DEMOCRÁTICO NA REGIÃO

Nos desafios da primeira década sob o comando do governo Collor (1990/92), a região passou por alguns processos conturbados de interrupção da democracia como foram os casos do Haiti e do Peru.

No Haiti, em 1991, ainda quando os valores democráticos estavam iniciando seu processo de institucionalização nas organizações regionais como na OEA, ocorreu no país um golpe de Estado orquestrado pelo general Raúl Cedras, que destituiu do cargo presidencial, Jean-Bertrand Aristide. O país, que havia em menos de um ano realizado eleições livres após sucessivos regimes ditatoriais, mergulhava novamente em um cenário de autoritarismo e repressão política. Em resposta, a OEA manifestou-se sobre a situação acionando a recém-criada Resolução 1080 (AG/RES, 1080 XXI-O/91), que não reconhecia o novo governo instituído e recomendava o retorno à vigência do regime democrático. Nesta instância o Brasil teve participação importante com o Secretário-Geral Baena Soares, representante do corpo diplomático brasileiro, que acionou, imediatamente ao ocorrido, os instrumentos legais recém-criados para lidar com situação. Mas, no âmbito da OEA, o Brasil foi contrário a qualquer tipo de intervenção e embargo propostos por um grupo de países da região (Argentina, Canadá, Chile, Venezuela e alguns países caribenhos) e liderados pelos Estados Unidos. A proposta do grupo legalista (Colômbia, México, Peru e Uruguai) da qual o Brasil fazia parte na ocasião defendia que as medidas previstas pela OEA não desrespeitassem os princípios do direito internacional, ou seja, que a Organização optasse pela versão de recomendação e pressão (embargos econômicos e congelamento de ativos) e não pelo uso da força através de ações multilaterais de intervenção em nome da democracia representativa (CÂMARA, 1998). Neste contexto, as medidas mais ponderadas defendidas pelos legalistas foram colocadas em prática na ocasião.

Mas houve fracasso na tentativa de saída da crise pela organização, os membros resolveram levar a questão para o âmbito das Nações Unidas. Como representante rotativo do Conselho de Segurança naquele momento, o Brasil posicionou-se favoravelmente as medidas de estabilização propostas pela Resolução 841³, solicitadas pelo presidente

³ DECRETO N° 970, DE 4 DE NOVEMBRO DE 1993. Dispõe sobre a execução, no território nacional, das Resoluções 841 (1993), 873 (1993) e 875 (1993) do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Informação disponível em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=225851>

Aristide, que reforçava o embargo e o bloqueio naval ao país. (CÂMARA, 1998) Neste caso, é possível observar que o Brasil apoiou a solução proposta pela ONU em detrimento das intervenções unilaterais norte-americanas anteriores⁴.

A crise humanitária no Haiti permaneceu e se agravou. O Conselho de Segurança da ONU em resposta aprovou a Resolução 940 de 1994, que estabeleceu uma força multinacional para lidar com a crise, que poderia fazer uso de todos os meios necessários para restaurar a legalidade democrática no país. Nesta situação, o Brasil absteve-se na votação da resolução⁵, embora no discurso tenha demonstrado claramente sua oposição em relação à decisão. Nesta ocasião, sob o comando do governo Itamar Franco, o Brasil manifestou-se favorável a utilização de todos os recursos diplomáticos para a resolução da crise no Haiti, o que significa que era contrário ao uso da força. Declarou ainda que a ONU deveria apoiar a utilização progressiva de mecanismos de dissuasão e aguardar pelos efeitos, sem recorrer ao uso da violência. Ainda nesse contexto, Itamar Franco encaminhou uma carta ao presidente dos Estados Unidos, Clinton, demonstrando sua preocupação com a intervenção no Haiti e na possibilidade de abertura de precedentes para ações futuras dessa natureza na região (VIEGAS, 2008). Através dessas iniciativas, o governo brasileiro demonstrou sua posição favorável ao legalismo e ao princípio da não-intervenção, alegando que a promoção da democracia deveria ser realizada por meio de recursos diplomáticos e não pelo uso da força.

Concomitante a instabilidade presente no Haiti, o Brasil lidou também com a situação de desestabilização ocorrida no Peru em 1992. O Presidente eleito em 1990 Alberto Fujimori proclamou um auto-golpe com o fechamento do Congresso e a suspensão da Suprema Corte, sendo este ato estimulado pela crescente polarização ideológica que dividia o país no período, acarretando paralisia decisória. O descontrole sobre a crise institucional do país, associado aos crescentes índices negativos da econômica, como a alta inflação, auxiliaram a fragilização do governo. A OEA em resposta convocou o Conselho Permanente da organização e acionou a Resolução 1080⁶. Com isso, além de visitas ao Peru durante o ano da crise, a instituição promoveu a intermediação nas negociações e buscou restaurar a democracia, apoiando a organização de eleições para Assembléia Constituinte (SANTISO, 2002). Mas mesmo com essa situação em seu primeiro mandato, Fujimori conseguiu se reeleger. Neste caso de crise, o Brasil adotou uma postura contrária às sanções ao Peru, argumentando que poderia agravar a situação do país que vivenciava, além de graves problemas políticos, uma crise econômica significativa. Essa postura diplomática brasileira tímida em relação à situação

⁴ DECRETO Nº 1.170, DE 22 DE JUNHO DE 1994, que dispõe sobre a execução, no território nacional, da resolução n 917 (1994) do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Ver documento na íntegra em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1170.htm

⁵ Aprovada com 12 votos a favor e duas abstenções – Brasil e China. Disponível em http://funag.gov.br/loja/download/621-Brasil_e_a_Organizacao_das_Nacoes_Unidas.pdf

⁶ AG/RES. 1080 (XXI-O/91), de 5 de junho de 1991.

peruana deve ser analisada à luz do conturbado ano do país, que passou por crises que acarretaram no *impeachment* do presidente Collor, também demonstrando a fragilidade da recém-constituída democracia brasileira.

Durante o mandato de Itamar Franco, além de ter que adotar uma posição em relação à continuidade da crise haitiana iniciada em 1991, o governo também teve que lidar no campo diplomático com o golpe ocorrido na Guatemala em 1993. Neste caso, assim como no Peru, o presidente Serrano dissolveu o Congresso, exerceu intervenção no Judiciário, revogou a lei eleitoral e os partidos políticos. Do mesmo modo que na situação anterior, a OEA respondeu a situação acionando a resolução 1080; mas neste caso, a crise institucional sofreu uma involução, já que além das pressões externas houve manifestações internas demonstrando a falta de apoio às medidas adotadas pelo presidente, levando-o a reconhecer a derrota e a fugir do país. Restaurou-se, desse modo, a ordem democrática através de novas eleições. Neste caso, o Brasil repudiou o ato, mas com o retorno breve da situação de normalidade, evitou outras manifestações sobre a questão em destaque. (SANTISO, 2002).

Também calcado no tradicional autoritarismo e corrupção arraigados nas instituições políticas, o Paraguai em sua história contemporânea coloca-se o desafio de manter-se afastado dos perigos eminentes de golpes de Estado que caracterizaram sua história. Após trinta e cinco anos de ditadura de Alfredo Stroessner, destituído do cargo mediante ao golpe de Andrés Rodriguez, que foi o responsável pela transição democrática paraguaia, o país ainda convive com situações de risco de rupturas na ordem institucional.

Durante o governo de Fernando Henrique, em 1996, houve a primeira tentativa de golpe no Paraguai pós-redemocratização, orquestrado por Lino Oviedo, antigo parceiro do então presidente eleito Juan Carlos Wasmosy. Em resposta a tentativa de quebra na institucionalidade, Wasmosy encaminha-o para julgamento no Tribunal Militar Extraordinário que decreta dez anos de prisão. Após o ocorrido, tanto a OEA como o Grupo do Rio acionaram seus instrumentos para apoiar o governo democrático do país (FIGUEIRA, 2005). O Brasil teve uma atuação mais assertiva neste caso em comparação aos demais citados, já que se tratava de um vizinho com quem possui diversos acordos de cooperação tanto bilateral como multilateral, além da importância estratégica do país para a definição do quadro de liderança regional. Além disso, como membro do Mercosul, qualquer movimento de instabilidade política poderia acarretar prejuízos ao bloco, tanto no aspecto político, envolvendo a credibilidade internacional, como econômica, com fuga de capitais da região devido a instabilidade presente. Desse modo, o Brasil manifestou sua preocupação com a situação do vizinho, colocando-se favorável ao governo democrático constituído; Fernando Henrique destacou ainda sobre o risco da instabilidade política no Paraguai acarretar o comprometimento nas relações bilaterais. (FIGUEIRA, 2005) Empenhou-se do mesmo modo para aprovação

da inclusão da cláusula democrática no Mercosul, condicionando a participação e a permanência de países no bloco à manutenção do regime democrático.

Mas essa situação de instabilidade retornou tão logo ocorreram as novas eleições presidenciais no país com a vitória de Raúl Cubas, pois Oviedo, por ser aliado, consegue ser libertado da prisão, devido a revisão solicitada pelo presidente da pena de dez anos para três meses. Isso levou a uma relação conflituosa entre os poderes Executivo e Legislativo, sendo que este último já se movimentava para pedir o *impeachment* presidencial. Para acirrar ainda mais a rivalidade entre os grupos políticos do governo e a instabilidade institucional, Arganá, vice-presidente e inimigo declarado de Oviedo, é assassinado e as suspeitas recaíram sobre seu principal inimigo político (Lino Oviedo). Com isso, as pressões para renúncia ao cargo do Presidente Raúl Cubas tornaram-se mais freqüentes. Com receio de que a instabilidade política do país vizinho se agravasse, o presidente Fernando Henrique Cardoso sugeriu à Cubas que deixasse o cargo, já que no Congresso paraguaio havia maioria favorável à sua destituição; oferece-lhe em seguida asilo político no Brasil. Em resposta as sugestões brasileiras e diante da crise, Cubas deixa o cargo e quem assume até a constituição de novas eleições é o presidente do Congresso Luiz Gonzalez Macchi. Mesmo após esses eventos, o Paraguai, até as eleições de Nicanor Duarte Frutos em 2002, seguiu em processo de instabilidade e risco freqüente de ruptura da ordem democrática⁷. (FIGUEIRA, 2005).

Outro caso recorrente de instabilidade das instituições políticas democráticas é o Equador, caracterizado pela sua política polarizada e pelas dificuldades presidenciais de manter-se no cargo até o final do mandato. De 1990 a 2000 é possível citar duas ocasiões em que a interrupção do mandato ocorreu e que preocupou a comunidade internacional. Primeiramente em 1997, sobre a queixa de incapacidade mental, o presidente Abdalá sofreu o *impeachment*. Mas embora a legalidade do ato tenha sido questionada por diversos países, o Brasil, na ocasião, com base em seu princípio de não interferência nos assuntos internos de outros Estados, decidiu não se manifestar, embora tenha se mantido atento aos possíveis desdobramentos do caso. Mas diferentemente da postura adotada em 1997 em relação a crise no país em destaque, no ano de 2000, do contrário, o Brasil respondeu criticamente a derrubada do poder do presidente eleito Jamil Mahuad. O governo brasileiro juntamente ao Mercosul, a OEA e ao Grupo do Rio repudiaram o ato, declarando-se favorável ao reestabelecimento da ordem democrática e constitucional do país, exercendo forte pressão sobre os militares. A retomada do poder civil pelo vice-presidente ocorreu brevemente, respondendo às pressões. (SANTISO, 2002).

Contudo, as instabilidades políticas e institucionais permaneceram em alguns desses países na década seguinte, assim como outros novos casos surgiram, demonstrando,

⁷ Depoimentos presidenciais sobre os casos de crise no Paraguai estão disponíveis em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>

além de processos democráticos inacabados e culturas políticas fundamentadas em padrões autoritários, a limitação da eficácia punitiva das instituições internacionais.

3.2 A CONTINUIDADE DOS DESAFIOS NA NOVA DÉCADA

Os problemas vigentes no Equador não cessaram com a virada do milênio. Em 2004, o presidente Gutierrez, que havia sido eleito em 2002, fez uma reestruturação na Corte Suprema de Justiça alegando irregularidades, demitindo 27 dos 31 juízes. Essa situação sucedeu ao apoio atribuído pela Corte à oposição para destituir do cargo o presidente por motivos de corrupção. As demissões promulgadas por Gutierrez desencadearam uma nova crise política no país, acirrando ainda mais os ânimos da oposição, levando a manifestações e a decisão do Congresso pelo *impeachment* presidencial. O refúgio de Gutierrez ocorreu na casa do embaixador brasileiro no país Sergio Florêncio Sobrinho, sendo concedido posteriormente asilo político pelo Brasil. Novamente a interrupção do mandato foi questionada pelas instituições internacionais como a OEA, pois não havia 2/3 dos parlamentares presentes na votação, o que significa que o número exigido constitucionalmente não foi atingido. Além disso, assim como previsto, o presidente deveria ter tido direito a se manifestar sobre as acusações, ou seja, ter o direito a defesa, o que também não ocorreu nesse caso. O Brasil novamente posicionou-se contrário ao processo que destituiu o presidente, alegando inconstitucionalidade da ação. Além disso, foi responsável por liderar a missão política encarregada de intermediar o conflito e restabelecer a ordem democrática no país. (COELHO, 2007).

Mas a restauração da estabilidade política e institucional no Equador foi provisória. Em 2010, Rafael Correa, presidente do Equador, após diversos movimentos de oposições e de confrontos com o governo, declarou estado de emergência, denunciando que havia tentativa de golpe sendo orquestrada no país. Os Estados da região, através da Unasul e da OEA, demonstraram-se preocupados com a situação, encaminhando comunicado oficial para as forças políticas do país, pressionando-as para manter a estabilidade das instituições e garantir a vigência da ordem democrática. (OPSA, 2010) Em depoimento, Lula, presidente brasileiro da época, afirma “as eleições brasileiras deste domingo serão uma demonstração para qualquer golpista do Equador não pensar em derrubar um presidente eleito democraticamente”. Assim também, Peru e Haiti que já haviam demonstrado sua fragilidade política no início da década de 1990, novamente passam por graves instabilidades na virada do século. O caso do Peru foi um pouco diferente dos demais e abriu precedente para se pensar em novos tipos de ação no âmbito da OEA para casos de interrupção ou ameaça de interrupção à democracia. O presidente Alberto Fujimori do Peru tentou manter-se no cargo por um terceiro mandato consecutivo em 2000, além de acusações de fraudes no processo eleitoral, que não atingiu os padrões mínimos exigidos internacionalmente. Mas neste caso, como não havia respaldo

normativo no âmbito da OEA para lidar com esse tipo de situação, houve cisões entre seus membros. De um lado, estavam os países que apoiaram a aplicação da resolução 1080, de outro, estavam países como o Brasil que justificaram sua posição contrária, devido ao não enquadramento da resolução à situação presente no Peru. (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2004). De qualquer forma, a OEA encaminhou uma comissão de apoio a estabilidade no país e atribuiu recomendações para o reestabelecimento da ordem institucional. A crise foi encerrada após a renúncia de Fujimori.

O Haiti também retomou seu quadro de instabilidade. Aristide que assumiu o cargo presidencial em 2000 sob fortes acusações de fraude eleitoral, vivencia uma grave crise iniciada em 2003, por levantes de grupos opositores. A insustentável situação de conflito entre facções políticas levou o presidente a deixar o país. A pedido do presidente do Supremo Tribunal, o Conselho de Segurança da ONU aprovou mais uma Resolução para lidar com a crise haitiana. A Resolução de número 1529 que estabelecem a missão de paz no Haiti empreendida por forças multinacionais foi apoiada pelo Brasil que, não apenas manifestou-se favorável, mas também se ofereceu como liderança dessa ação. Essa postura adotada diverge da ação de relutância à intervenção das Nações Unidas de 1994, no Haiti, ocasião em que o Brasil demonstrou-se contrário a qualquer tipo de uso da força para restauração da paz e da ordem democrática (SOUSA, 2010). Essa nova atitude brasileira é observada por muitos analistas como parte das estratégias adotadas pelo país com a finalidade de conquistar uma vaga permanente do Conselho de Segurança. Essa disposição já se manifestava no decorrer de outros governos, mas nas gestões de Lula, o Brasil adota posturas estratégicas mais assertivas para atingir tal finalidade. Por fim, vale destacar que a situação do Haiti está distante da normalidade institucional; após um terremoto de proporções catastróficas no país ocorrido em 2010 e o processo eleitoral com fortes acusações de fraudes ainda mantém o país em situação agravante e com um futuro de incerteza.

A situação de instabilidade institucional na Venezuela também foi freqüente nessas duas últimas décadas. Após uma tentativa de golpe de Estado em 1992, Chavez é eleito em 1998 e no decorrer de seu mandato fez alterações constitucionais importantes como, por exemplo, o direito a reeleição presidencial e mandatos de oito anos. Essas e outras alterações polêmicas levaram ao acirramento do conflito político com a oposição. O golpe contra Chavéz em 2002 levou a OEA a reagir, buscando intermediar o diálogo entre o governo e a oposição. O Brasil, nesta situação, sob o comando do governo Fernando Henrique Cardoso e com respaldo do Grupo do Rio, anunciou sua preocupação com a instabilidade naquele país, exigindo o retorno da ordem democrática; demonstrou ainda que a normalização do regime e da constitucionalidade no país eram fatores essenciais para o que o mesmo pudesse manter-se membro das organizações regionais. (BOTELHO, 2005) Em busca por uma resposta rápida e consensual entre os membros da organização, o Brasil conquistou um papel de articulador político neste caso. A

normalidade constitucional foi retomando após dois dias, quando Chávez reassume o comando do governo.

Mais recentemente, em 2008, Honduras esteve no palco das preocupações regionais. A crise democrática começou após a demonstração de interesse por parte do presidente Manuel Zelaya em realizar um plebiscito para verificar a possibilidade de aprovação do direito à reeleição presidencial. A proposta de reforma provocou várias manifestações de oposição no próprio governo, como no Congresso e no Judiciário, alegando ser o mandato único presidencial cláusula pétrea na Constituição de Honduras. Os militares também demonstraram sua oposição à decisão presidencial, impedindo a retirada das urnas para a realização do pleito. Essas ocorrências acabaram por gerar uma grande instabilidade política no país; em resposta, a Suprema Corte de Honduras solicitou ao presidente que entregasse o cargo; a negativa por parte de Zelaya levou ao golpe de Estado e a expulsão do presidente do país. (OPSA, 2008).

As pressões por parte dos Estados começaram a chegar por todo o lado, em apoio à constitucionalidade e ao retorno de Zelaya ao cargo presidencial. A OEA expulsou o país da organização e os Estados membros não reconheceram o governo golpista como legítimo. Essa situação levou o país a organizar novas eleições presidenciais em novembro desse mesmo ano. O resultado das eleições dividiu opiniões, pois o Brasil juntamente com os países membros do Mercosul e Unasul não reconheceram de imediato o novo governo eleito, ao contrário do que fizeram Estados Unidos, Canadá, Colômbia, entre outros. O Brasil, que abrigou Zelaya em sua embaixada, posicionou-se a favor do retorno dele ao cargo e, por isso, recusou-se a reconhecer o resultado das novas eleições. (OPSA, 2009) Mas, em junho de 2011, após dois anos de desconforto nas relações bilaterais, Brasil deu sinais de um futuro reconhecimento, escolhendo seu novo embaixador para atuar em Honduras. A OEA, neste contexto, também propôs revisar sua decisão e possibilitar o reingresso do país na instituição.

Outro caso que extrapola o marco temporal da pesquisa, mas cabe ser ressaltado foi a recente ruptura da ordem democrática no Paraguai. Eleito em 2008, Fernando Lugo, opositor do Partido Colorado que dominou politicamente o país por longos anos, passou por dificuldades de governar devido a frágil base de sustentação de seu partido no Congresso Nacional. Ainda em 2009 o então presidente paraguaio alegou que personagens das forças armadas estavam em conjunto com alguns políticos como o ex-presidente Nicanor Duarte Frutos e o ex-general Lino Oviedo orquestrando sua destituição do cargo, demonstrando para a imprensa sua preocupação com a estabilidade democrática do país. O presidente Lula, nesta ocasião, em resposta ao pronunciamento, declarou seu repúdio a qualquer tentativa de golpe e ruptura democrática, manifestando todo apoio ao presidente eleito (OPSA, 2009). Mas a situação de instabilidade no Paraguai não parou por aí. Em 2012 o país vivenciou uma crise de institucionalidade após destituição controvérsica do presidente Lugo do cargo presidencial, o que levou, em consequência a

expulsão temporária do país do Mercosul, uma vez que seus membros entenderam que havia ferido a cláusula democrática presente nas normativas do bloco. Os Estados Partes, ao justificarem a ação de retaliação, ressaltaram que as medidas punitivas de ruptura da ordem democrática não se resumem a tradicionais golpes de Estado, ou seja, com a tomada ilegal e violenta do poder. Mas também quando se configura o que se nomeou de “neogolpismo”, em que se constata um julgamento político sumário e sem o direito de ampla defesa. (STURARO; FROTA, 2012)

Destarte, esses eventos de ruptura ou eminente ruptura da ordem democrática nas duas últimas décadas na América Latina são exemplos de que os regimes democráticos na região são realidades nascentes, em que os países ensaiam tentativas de suprimir os anseios autoritários e instaurar mecanismos políticos de participação social. Mas esses desafios ainda encontram inúmeros obstáculos, pois o remédio utilizado para lidar com crises políticas na região ainda são os golpes de Estado seja em formato tradicional ou com uma nova roupagem.

CONCLUSÃO

O que se pode observar ao avaliar os diferentes casos de crises das instituições democráticas nas duas últimas décadas na América Latina é a presença do dilema da promoção da democracia e a defesa da autodeterminação dos povos na atuação da diplomacia brasileira. Com a capacidade de pressionar limitada e com interesses políticos envolvidos, respondendo aos casos com diferentes intensidades, o Brasil, neste contexto, vem tentando encontrar um caminho coerente de firmar sua posição de liderança sem constranger-se com seus parceiros. Um dilema difícil de ser equacionado.

No quadro abaixo é possível visualizar de forma esquemática, no cruzamento das variáveis, o posicionamento diplomático brasileiro ao longo das duas décadas quando colocado sob o dilema da promoção da democracia e o respeito ao princípio da não intervenção, e também considerar os diferentes níveis de engajamento diplomático nos casos de ruptura ou eminente ruptura em parceiros latino-americanos. Com isso, é possível observar algumas tendências.

Posturas diplomáticas	Muito assertiva	Pouco assertiva	Defesa da não intervenção	Defesa da democracia
Haiti-1991	X		X	
Peru- 1992		X	X	
Guatemala- 1993		x	X	
Paraguai 1996/1998	x			x
Equador-1997		x	X	
Equador -2000	x			x
Equador- 2004	X			x
Peru-2000		x	X	
Haiti- 2003	X			x
Venezuela – 2002	X			x
Honduras- 2008	X			x

Quadro elaborado pela autora

Na década de 1990, que inclui os governos de Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso o que se observa é que o grau de assertividade em relação aos casos de crise democrática na região variou conforme a importância estratégica do país para o Brasil. Já no que tange a postura frente ao dilema da defesa da não intervenção nos assuntos domésticos dos Estados e a promoção da democracia, o que se constatou nesta primeira década é a prevalência do respeito à soberania, sendo que a promoção da democracia ocorreu em formato discursivo, sem apoio ao uso da força. Em outras palavras, a defesa de valores como o legalismo, o direito internacional, o respeito à soberania e a priorização da negociação na solução de controvérsias, o pacifismo e o multilateralismo imprimiram o legado de Barão de Rio Branco (CARDIM; ALMINO, 2002) na forma da chancelaria conduzir a política exterior do país nesta primeira década observada, sem variações importantes em função das mudanças de mandato presidencial. Esses dados também corroboram teses⁸ que demonstram o caráter insulado do Itamaraty, capaz de manter uma distância relativa dos ensejos políticos e alternâncias de poder, o que permite certo grau de continuidade nas diretrizes da política externa brasileira e na forma de conduzir esses objetivos.

No caso do Haiti de 1991, o engajamento mais assertivo pode ser explicado devido o país naquele momento assumir mandatos de decisão na OEA e nas Nações Unidas, ou seja, sendo chamado a se pronunciar mais efetivamente sobre a situação em tela. O Paraguai nesta primeira década é outro caso em que o engajamento foi significativo, em que a diplomacia e o próprio Presidente da República a época (FHC) empreenderam esforços importantes (uni e multilateralmente) para inverter o quadro no país. A explicação mais provável é por ser este país um vizinho e membro do Mercosul, e

⁸ Cheibub (1985), Barros (1986), Danese (1999), Lima (2001), Oliveira (2003), Pinheiro (2003), Ferreira (2005), Figueira (2009)

sua instabilidade poderia acarretar reverberações negativas tanto para o bloco como para a região do Prata.

Já na década de 2000, especialmente a partir de 2003, com o início do governo Lula, a tendência registrada é um engajamento mais assertivo do Brasil nos diferentes casos e a preponderância atribuída à promoção da democracia como valor universal. A situação mais expressiva foi a postura brasileira frente à nova crise vivenciada pelo Haiti a partir de 2003, pois, diferentemente do que ocorrera anteriormente, o país neste momento apoia a decisão do Conselho de Segurança de uma missão de paz constituída por forças multilaterais e lideradas pelo Brasil, ou seja, demonstrando um redirecionamento de posicionamento frente aos quadros de crise dessa natureza na região. Assim também tanto o caso do Equador (2004) como de Honduras (2008) os refúgios dos presidentes destituídos pelos golpes ocorreram nas embaixadas brasileiras, sendo que a governo do Brasil engajou-se no processo de negociação para o retorno da normalidade democrática desses países. No caso particular de Honduras, o Brasil, ao adotar uma postura de defesa do governo deposto e não reconhecer novas eleições realizadas após a crise fez frente ao posicionamento do governo norte-americano, deixando as relações bilaterais relativamente estremecidas.

Uma explicação provável para essa mudança relativa de postura é o fato do Brasil ter mudado de estratégia, adotando um posicionamento mais engajado, de liderança regional, em função do objetivo de pleitear uma vaga de membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Embora fosse esse um objetivo já perseguido por outros governos antecessores, foi a partir do governo Lula que essa meta passa ser prioritária para o país, levando inclusive a criação em 2004 de uma coalizão de países favoráveis à reforma do Conselho de Segurança da ONU, com uma distribuição mais representativa regionalmente.

Brasil, Alemanha, Índia e Japão, baseados no firme reconhecimento mútuo de que são candidatos legítimos a membros permanentes em um Conselho de Segurança ampliado, apoiam suas candidaturas de forma recíproca. A África deverá estar representada entre os membros permanentes do Conselho de Segurança. Trabalharemos coletivamente para, junto com outros Estados Membros, realizar uma reforma significativa das Nações Unidas, incluindo a do Conselho de Segurança⁹.

Além disso, outros aspectos podem ser ponderados. Embora tenha sido um líder em defender a inclusão de cláusulas democráticas nos diferentes sistemas normativos americanos, fortalecendo a inserção desse valor como fundamento da ação diplomática, o país ainda esbarra em suas próprias limitações, devido a não superação de deficiências graves nos mecanismos de *accountability* horizontal e vertical.

⁹ Comunicado conjunto de Imprensa do G-4 (Nova York, 21 de setembro de 2004). Informações disponíveis no site do Itamaraty www.itamaraty.gov.br

Por fim, outro tema que merece especial destaque é a eficácia punitiva dos mecanismos multilaterais para lidarem com situações de crises democráticas no continente. Se por um lado, houve a conversão ao regime democrático da grande maioria dos golpes ou tentativas de golpes na região, é possível também ressaltar que as estruturas normativas não têm inibido as crises das instituições democráticas e, em situações em que a instabilidade permanece e se agrava, como o caso do Haiti, o Conselho de Segurança da ONU é chamado a se pronunciar, demonstrando a clara fragilidade da OEA para lidar com esses fenômenos.

FIGUEIRA, Ariane Roder. Promoting democracy in the Brazilian diplomatic legacy. *ORG & DEMO* (Marília), v. 15, n.1, p. 79-100, Jan./Jun., 2014

ABSTRACT: The aim of the paper is to observe the performance of Brazilian diplomacy in situations that presents the dilemma between defending democracy internationally and respect the principle of non-intervention in the internal affairs of other states, with the gaze directed to Latin America. Firstly the paper presents the incorporation of democratic clause in various multilateral cooperative arrangements beyond a brief discussion on the meaning of democracy and defended absorbed by these international institutions. Subsequently, it is analyzed different cases of rupture occurred or nearly breakdown of democracy in countries of the region in the decades of 1990/2000 and the posture adopted by different governments in Brazil.

KEYWORDS: democracy, Latin America, brazilian foreign policy.

REFERÊNCIAS

- ALTEMANI, H. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- AMORIM, Celso Luiz Nunes; FONSECA, Gelson Junior; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco (Orgs.). Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia. In: *Temas de política externa brasileira II.*. São Paulo: IPRI/Paz e Terra, 1994. v. 1.
- BARRETO, Fernando de Mello. *Os Sucessores de Barão: 1964-1985*. São Paulo: Paz e Terra, 2006. V. 2. p. 35-154.
- BARROS, A. S. C. A formulação e a implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os Novos Atores. In: MUÑOZ, H.; Tulchin J. S. (orgs). *A América Latina e a Política Mundial*. São Paulo: Convívio, 1986.
- BOBBIO, N. *Estado governo e sociedade*. Para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOTELHO, J. C. A instabilidade democrática na América Latina do século XXI: os casos da Argentina e da Venezuela. *Revista Mediações*, Londrina, v. 10, n. 2, p.11-23, jul./dez., 2005.
- CÂMARA, Irene Pessoa de Lima. *Em nome da democracia: A OEA e a crise haitiana 1991 – 1994*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.
- CARDIM, C. H.; ALMINO, J. (Orgs.). *Rio Branco, América do Sul e a modernização do Brasil*. Rio de Janeiro: EMC, 2002. (359-456).

- CHEIBUB, Z. Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em Perspectiva Histórica. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 113-131, 1985.
- COELHO, André Luiz. Instabilidade presidencial e a polarização entre os atores no Equador. *Observatório Político Sul-Americano*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 11, 2007.
- DAHL, R. A. *Poliarquia*: participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.
- DANESE, S. *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
- FAORO, R. *Os donos do poder*: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo: Publifolha, 2000.
- FERREIRA, M. C. O Congresso Nacional Brasileiro na Política Externa do Mercosul e no debate ALCA – 1989/2003. 2005. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.
- FIGUEIRA, A. C. R (2005). *A agenda externa brasileira em face aos ilícitos transnacionais*: o contrabando na fronteira entre Brasil e Paraguai. 2005. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, São Paulo.
- FIGUEIRA, A. C. R. *Processo decisório em política externa no Brasil*. 2009. Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo.
- FONTOURA, P. R. C. T. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília, DF: Instituto Rio Branco: Fundação Alexandre Gusmão: Centro de Estudos Estratégicos, 1999.
- HIRST, M; PINHEIRO, L. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v. 38, n. 1, p. 5-23, 1995..
- KELSEN, H. *Teoria geral do direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- KENKEL, K. Democracia, ajuda humanitária e operações de paz na política externa brasileira recente: as escolhas de uma potência emergente. *Cadernos Adenauer*. Ano XI, n. 4, p. 24-33, 2010.
- LAFER, C. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- LIMA, M. R. S. Instituições Democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, jul./dez., 2000.
- _____; HIRST, M. Contexto internacional, democracia e política externa. *Revista de Política Externa*, v. 11, n. 2, 2002.
- MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- MAQUIAVEL, N. *O Príncipe*. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- MARTINS, C. E. A evolução da política externa brasileira na década 64/74. *Estudos Cebrap* São Paulo, n.12., p. 55-98, 1975.
- MIYAMOTO, S.; GONÇALVES, W. S. *A política externa brasileira e o regime militar: 1964-1984. Primeira Versão*. Campinas, n. 38, 1991.
- MONTESQUIEU, C. L. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1973. Col. Os Pensadores
- OLIVEIRA, A. J. S. Legislativo e Política Externa: das (in)conveniências da abdicação. *Working Papers Caeni*. São Paulo, n. 3, 2003.
- OLIVEIRA, A; LESSA, C (org.) *Relações Internacionais do Brasil*: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006.

- PINHEIRO, Letícia. Os véus da transparência: política externa e democracia no Brasil. In: Seminário Política Externa do Brasil para o século XXI. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações. 2003.
- RAPOPORT, M; LAUFER, L. Os Estados Unidos diante do Brasil e da Argentina: os golpes militares da década de 1960. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio Janeiro, v. 43, n. 1, p. 69-98 , 2000.
- ROSSEAU, J. J. *Do contrato social*. São Paulo: Martin Claret, 2001.
- SANTISO, C. Promoção e proteção da democracia na política externa brasileira. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, jul./dez., 2002.
- SARTORI, G. *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1994.
- SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- SPEKTOR, M. O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979). *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, ano 45, n. 1, 2002.
- SPEKTOR, M. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979) *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, n. 47, n 2, p. 191-222, 2004.
- SOUZA NETO, D. M. Operações de paz e cooperação regional: o Brasil e o envolvimento sul-americano na MINUSTAH. *Revista da Escola de Guerra Naval*. Rio de Janeiro, n. 15, 2010.
- STURARO, G. W.; FROTA, A. F. A suspensão do Paraguai e a entrada da Venezuela: implicações para o regime de defesa coletiva da democracia no Mercosul. *Revista Conjuntura Austral*. Porto Alegre, v. 3, n. 13, ago./set., 2012.
- TOQUEVILLE, A. *Democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- VILLA, R. A questão democrática na agenda da OEA no pós Guerra Fria. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 20, p. 55-68, jun, 2003.
- VILLA, R. Política Externa Brasileira: Capital social e discurso democrático na América do Sul. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v.21, n.61, 2006.

Submetido em: 20-05-2014

Aprovado em: 30-06-2014