

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ALAN GABRIEL CAMARGO

**DEMOCRATIZANDO A AMÉRICA LATINA? A promoção de
democracia por meio do Regime Democrático Interamericano (RDI)**

**BRASÍLIA
2013**

ALAN GABRIEL CAMARGO

**DEMOCRATIZANDO A AMÉRICA LATINA? A promoção de
democracia por meio do Regime Democrático Interamericano (RDI)**

**Dissertação apresentada ao Instituto de
Relações Internacionais da Universidade de
Brasília como requisito à obtenção do título de
Mestre em Relações Internacionais.**

**Área de Concentração: Política Internacional
e Comparada**

**Orientação: Profa. Dra. Maria Helena de
Castro Santos**

**BRASÍLIA
2013**

CAMARGO, Alan G. **Democratizando a América Latina?** A promoção de democracia por meio do Regime Democrático Interamericano. Dissertação apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Aprovada em: _____ / _____ / _____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Maria Helena de Castro Santos
Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília
(Orientadora)

Profa. Dra. Cristina Yumie Aoki Inoue
Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília

Profa. Dra. Regina Claudia Laisner
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais
Universidade Estadual Paulista

Profa. Dra. Maria Izabel Valladão de Carvalho
Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília
(Suplente)

RESUMO

CAMARGO, Alan G. **Democratizando a América Latina?** A promoção de democracia por meio do Regime Democrático Interamericano. 173f. Dissertação (Mestrado). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

A presente dissertação tem como objetivo investigar a promoção de democracia por meio do Complexo de Regimes, denominado aqui de Regime Democrático Interamericano (RDI). Para isso, averigua-se se as Instituições Regionais como Organização dos Estados Americanos (OEA), Comunidade Andina (CA), Comunidade do Caribe (CC), Mercado Comum do Sul (Mercosul), União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) conformam Regimes, segundo a Teoria Funcionalista e, inclusive, se suas propostas podem ser reunidas sob a ideia do referido Complexo. Em seguida, avalia-se a eficiência do RDI, propriamente dito, em promover Democracias Liberais no continente, após suas intervenções nas seguintes crises do Pós-Guerra Fria: Bolívia (2003, 2005, 2008); Equador (1997, 2000, 2005, 2010); Guatemala (1993); Haiti (1991-1994; 2001-2006); Honduras (2009-2011); Nicarágua (2005); Paraguai (1996, 1999, 2000, 2012); Peru (1992, 2000) e Venezuela (1992, 2002). Por fim, a partir da avaliação dos resultados desta etapa, chega-se à conclusão sobre a democratização a partir do RDI. Suas regularidades lançam as bases para a inferência da hipótese-conclusiva quanto à promoção de democracia por meio de Regimes.

Palavras-chave: Regimes. Crises democráticas na América Latina. Promoção de Democracia Liberal.

ABSTRACT

CAMARGO, Alan G. **Democratizando a América Latina?** A promoção de democracia por meio do Regime Democrático Interamericano. 173f. Dissertação (Mestrado). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

The present master's thesis seeks to investigate the promotion of democracy through the Regime Complex, named here as "Regime Democrático Interamericano" (RDI). For this purpose, the Regional Institutions: Organization of American States (OAS), Caribbean Community (CC), South Common Market (Mercosul), South-American Nations Unity (Unasul) and Bolivarian Alliance for the People of our Americas (ALBA) are tested as Regimes, according to the Functionalist Theory, and their components are pooled in the quoted Regime Complex. Then, the thesis evaluates the RDI effectiveness to promote Liberal Democracies in the continent, after their interventions in the following Post-Cold War crises: Bolivia (2003, 2005, 2008); Ecuador (1997, 2000, 2005, 2010); Guatemala (1993); Haiti (1991-1994, 2001-2006); Honduras (2009-2011); Nicaragua (2005); Paraguay (1996, 1999, 2000, 2012); Peru (1992, 2000) and Venezuela (1992, 2002). Finally, based on the evaluation of all results, the dissertation brings the conclusion on democratization through RDI. The regularities of this research open opportunity to infer the conclusive-hypothesis on the promotion of democracy through Regimes.

Key-words: Regimes. Crises in Latin-American democracies. Promotion of Liberal Democracy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Os Regimes Internacionais para Keohane (1984)	26
Figura 2 – Modelo de consolidação de Democracia Liberal proposto à investigação	41
Figura 3 – Formação dos Regimes Regionais de promoção de democracia	66
Figura 4 – Esboço do Regime Democrático Interamericano.....	69
Figura 5 – A promoção de democracia por meio do RDI	158
Figura 6 – Hipótese Conclusiva: a promoção de democracia por meio de Regimes	159

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Freedom in the world: 1974-2012	73
Gráfico 2 – Global Trends in Governance: 1800-2010	73
Gráfico 3 – The Growth of Democracy: 1974-2010	74
Gráfico 4 – Proporção das naturezas das crises desde o Pós-Guerra Fria (1990-2012).....	83
Gráfico 5 – Direitos Políticos e Liberdades Civas na Bolívia	90
Gráfico 6 – Authority Trends, 1946-2010: Bolivia	91
Gráfico 7 – Direitos Políticos e Liberdades Civas no Equador	98
Gráfico 8 – Authority Trends, 1946-2010: Ecuador.....	98
Gráfico 9 – Direitos Políticos e Liberdades Civas na Guatemala	103
Gráfico 10 – Authority Trends, 1946-2010: Guatemala.....	104
Gráfico 11 – Direitos Políticos e Liberdades Civas no Haiti	110
Gráfico 12 – Authority Trends, 1946-2010: Haiti	111
Gráfico 13 – Direitos Políticos e Liberdades Civas em Honduras.....	118
Gráfico 14 – Authority Trends, 1946-2010: Honduras	118
Gráfico 15 – Direitos Políticos e Liberdades Civas na Nicarágua.....	122
Gráfico 16 – Authority Trends, 1946-2010: Nicaragua	122
Gráfico 17 – Direitos Políticos e Liberdades Civas no Paraguai	129
Gráfico 18 – Authority Trends, 1945-2010: Paraguay	129
Gráfico 19 – Direitos Políticos e Liberdades Civas no Peru.....	135
Gráfico 20 – Authority Trends, 1946-2010: Peru.....	135
Gráfico 21 – Direitos Políticos e Liberdades Civas na Venezuela	141
Gráfico 22 – Authority Trends, 1946-2010: Venezuela	142

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Aspectos-chave dos Regimes Internacionais na Teoria Funcionalista.....	28
Quadro 2 – A proposta da Organização dos Estados Americanos para a promoção de democracia.....	53
Quadro 3 – A proposta da Comunidade do Caribe para a promoção de democracia.....	54
Quadro 4 – A proposta da Comunidade Andina para a promoção de democracia.....	56
Quadro 5 – A proposta do Mercado Comum do Sul para a promoção de democracia	58
Quadro 6 – A proposta da União das Nações Sul-Americanas para a promoção de democracia	60
Quadro 7 – A proposta da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América para a promoção de democracia	62
Quadro 8 – Membros das Instituições Regionais	63
Quadro 9 – Formação e institucionalização das propostas de promoção de democracia.....	66
Quadro 10 – Quadro Legal do Regime Democrático Interamericano	70
Quadro 11 – Indicadores de Instabilidade Política.....	81
Quadro 12 – Natureza das crises nas democracias latino-americanas do Pós-Guerra Fria.....	82
Quadro 13 – Principais medidas dos atores regionais nas crises da Bolívia	90
Quadro 14 – Principais medidas dos atores regionais nas crises do Equador	97
Quadro 15 – Principais medidas dos atores regionais na crise da Guatemala.....	103
Quadro 16 – Principais medidas dos atores regionais nas crises do Haiti.....	110
Quadro 17 – Principais medidas dos atores regionais na crise de Honduras	117
Quadro 18 – Principais medidas da OEA na crise da Nicarágua	121
Quadro 19 – Principais medidas dos atores regionais nas crises do Paraguai.....	128
Quadro 20 – Principais medidas dos atores regionais nas crises do Peru	134
Quadro 21 – Principais medidas dos atores regionais nas crises da Venezuela.....	141
Quadro 22 – Resultados das atuações do RDI nas crises democráticas do Pós-Guerra Fria	146

LISTA DE SIGLAS

AD – Ação Democrática

ADN – Ação Democrática Nacionalista

ALBA – Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

AP – Ação Popular

APRA – Aliança Popular Revolucionária Americana

APRE – Aliança para a República

BM – Banco Mundial

CA – Comunidade Andina

CARICOM – Mercado Comum e Comunidade do Caribe

CC – Comunidade do Caribe

CDI – Carta Democrática Interamericana

CFP – Concentração das Forças Populares

COB – Central Obreira Boliviana

CONAIE – Confederação das Nações Indígenas do Equador

CONPLADEIN - Conselho Nacional de Planificação dos Povos Indígenas e Negros do Equador

COPEI - Comitê de Organização Política Eleitoral Independente

DP – Democracia Popular

EU – Esquerda Unida

FL – Família Lavalás

FMI – Fundo Monetário Internacional

FSLN – Frente Sandinista de Libertação Nacional

GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio

IPEA – Instituto de Políticas Econômicas Aplicadas

MAS – Movimento Ao Socialismo

MFI – Força Multinacional Interina

MICIVIH – Missão Civil Internacional para o Haiti

MINUSTAH – Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti

MIR – Movimento Esquerda Revolucionária

MNR – Movimento Nacionalista Revolucionário

MSF – Médicos Sem Fronteiras

MVR – Movimento V República

OEA – Organização dos Estados Americanos
ONDG – Observatório Nacional da Democracia e Governabilidade
ONU – Organização das Nações Unidas
OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OPL – Organização Política Lavalás
OPSA – Observatório Político Sul-Americano
PDC – Partido Democrata Cristão
PIB – Produto Interno Bruto
PLC – Partido Liberal Constitucionalista
PLH – Partido Liberal de Honduras
PNH – Partido Nacional de Honduras
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPC – Partido Popular Cristão
PSP – Partido Sociedade Patriota
RDI – Regime Democrático Interamericano
TCP – Tratado de Comércio entre os Povos
UNO – União Nacional Opositora
URNG – Unidade Revolucionária Nacional Guatemalteca

LISTA DE ABREVIATURAS

Mercosul – Mercado Comum do Sul

Unasul – União das Nações Sul-Americanas

R.1080 – Resolução 1080

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
Metodologia.....	16
Estruturação do trabalho.....	19
PARTE I	
CAPÍTULO 1: REGIMES INTERNACIONAIS E DEMOCRACIA.....	20
1.1 Os Regimes Internacionais	20
1.1.1 O lugar dos Regimes nas Relações Internacionais	20
1.1.2 Mas, afinal, o que são Regimes Internacionais?.....	22
1.1.3 A Teoria Funcionalista	25
1.1.4 Novas direções na Teoria: o Complexo de Regimes.....	28
1.2 Democratização	32
1.2.1 O conceito da Democracia Liberal	32
1.2.2 Um modelo para a consolidação de democracia	36
1.2.3 Instrumentos para mensurar os Indicadores da Consolidação de Democracia Liberal	41
1.2.4 A Promoção de Democracia Liberal no Pós-Guerra Fria.....	42
CAPÍTULO 2: O REGIME DEMOCRÁTICO INTERAMERICANO.....	46
2.1 Instituições Regionais e a Promoção de Democracia.....	46
2.1.2 A Organização dos Estados Americanos (OEA).....	47
2.1.2.1 A Formação do Sistema Interamericano de Estados	47
2.1.2.2 A OEA e as primeiras tentativas de regionalizar a democracia nos tempos da Guerra Fria	49
2.1.2.3 O Pós-Guerra Fria e a conformação de um ordenamento específico para a promoção de democracia	51
2.1.3 A Comunidade do Caribe (CC).....	53
2.1.4 A Comunidade Andina (CA).....	54
2.1.5 O Mercado Comum do Sul (Mercosul).....	56
2.1.6 A União das Nações Sul-Americanas (Unasul).....	58
2.1.7 A Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA).....	60
2.2 Esboço ao Regime Democrático Interamericano	63
2.3 Conclusões Preliminares	71
PARTE II	
CAPÍTULO 3 - A TERCEIRA ONDA DE DEMOCRACIA: O CASO DA AMÉRICA LATINA	72
3.2 A Terceira Onda na América Latina: Crises e Instabilidades	76
3.3 Crises, Instabilidades e seus Indicadores.....	79

CAPÍTULO 4 - CRISES NA CONSOLIDAÇÃO DAS DEMOCRACIAS LATINO-AMERICANAS: OS CASOS DA BOLÍVIA (2003, 2005 e 2008); EQUADOR (1997, 2000, 2005 e 2010); GUATEMALA (1993); HAITI (1991-1994, 2001-2006); HONDURAS (2009-2011); NICARÁGUA (2005); PARAGUAI (1996, 1999, 2000, 2012); PERU (1992 e 2000) e VENEZUELA (1992 e 2002)	84
4.1 Bolívia	84
4.1.1 Bolívia (2003).....	86
4.1.2 Bolívia (2005).....	86
4.1.3 Bolívia (2008).....	87
4.2 Equador.....	91
4.2.1 Equador (1997).....	92
4.2.2 Equador (2000).....	92
4.2.3 Equador (2005).....	94
4.2.4 Equador (2010).....	95
4.3 Guatemala.....	99
4.3.1 Guatemala (1993).....	100
4.4 Haiti	104
4.4.1 Haiti (1991-1994).....	105
4.4.2 Haiti (2001-2006).....	107
4.5 Honduras.....	111
4.5.1 Honduras (2009-2011).....	112
4.6 Nicarágua.....	118
4.6.1 Nicarágua (2005).....	119
4.7 Paraguai	122
4.7.1 Paraguai (1996)	123
4.7.2 Paraguai (1999)	124
4.7.3 Paraguai (2000)	125
4.7.4 Paraguai (2012)	126
4.8 Peru.....	130
4.8.1 Peru (1992).....	131
4.8.2 Peru (2000).....	132
4.9 Venezuela	135
4.9.1 Venezuela (1992)	136
4.9.2 Venezuela (2002)	137
 CAPÍTULO 5 – EFEITOS DO REGIME DEMOCRÁTICO INTERAMERICANO NAS CONSOLIDAÇÕES LATINO-AMERICANAS	 144
 CAPÍTULO 6 – CONCLUSÕES: A PROMOÇÃO DE DEMOCRACIA POR MEIO DE REGIMES.....	 153
 REFERÊNCIAS	 159

INTRODUÇÃO

O quadro regional sofreu transformações significativas nas últimas décadas, especialmente quanto à reconfiguração dos regimes políticos. Se nos anos 1960 e 1970 predominavam as ditaduras militares, a década de 1980 e o Pós-Guerra Fria deram origem a formas democráticas no processo conhecido como *Terceira Onda de Democracias* (HUNTINGTON, 1994; 1996). Em termos sucintos, este fenômeno comum à América Latina e certas regiões da Europa converteu os antigos autoritarismos em democracias representativas, por conta de fatores como deslegitimação das ditaduras; desenvolvimento econômico e aumento nos padrões de vida; reformas dogmáticas na Igreja Católica; alterações na política externa de certos atores – como os Estados Unidos, por exemplo –, além do efeito contagioso internacional. Como não há indícios de reversões, teríamos atingido o *Fim da História* segundo Fukuyama (1991) ou, melhor dizendo, o clímax no qual os homens se converteriam à ideologia capitalista e ao “universalismo” da Democracia Liberal.

Foi então que um otimismo comum pautou a geração da época: tanto os tomadores de decisão quanto os acadêmicos depositavam grande expectativa na efetividade dessas mudanças, chegando a afirmar um período “extraordinário” (DIAMOND, 1992) à democratização. Sobretudo no Pós-Guerra Fria, quando se deu a extinção da União Soviética, abriram-se oportunidades para que os Estados Unidos afirmassem uma “nova ordem mundial” pautada no Capitalismo Ocidental. E a própria democracia acompanhou tais mudanças para assumir, nas expressões liberais, o modelo por excelência a todas as sociedades.

Os autores dessa geração, contextualizados na visão de mundo norte-americana, imprimiam uma confiança exacerbada no Fim da História. Para a chamada “literatura de promoção e exportação de democracia” (CASTRO SANTOS, 2010), a construção desses regimes foi ponderada quanto às chances de ocorrer também por vias externas, já que o próprio momento internacional seria favorável. E, na avaliação que fazem, os acadêmicos dessa geração expressaram grande otimismo quanto à efetividade dessas forças.

No plano interamericano, nosso foco de análise, isso é ilustrado com as próprias entidades regionais, que passaram a coordenar e intervir nas democratizações em curso com a expectativa de que se convertessem aos parâmetros da Democracia Liberal. Seja pelas pressões norte-americanas, ou pela iniciativa dos demais países, o continente deu origem a Instituições que fundamentaram e regulamentaram o processo de democratização. Certas instâncias, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Comunidade Andina (CA), o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) formataram verdadeiros *Regimes Regionais* para gerir as democratizações da Terceira Onda.

O conceito de Regimes, a ser debatido oportunamente, abrange um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão quanto a um tema específico das relações internacionais sobre o qual os atores convergem suas expectativas. Para a Teoria Funcionalista de Robert Keohane (1984), nosso referencial teórico, os Regimes fazem jus às *funções* de estabelecer um quadro legal para a cooperação entre as partes, reduzir os custos das transações entre elas e otimizar a troca de informações. E estas competências parecem ser as mesmas que as entidades regionais já apontadas oferecem à promoção de democracia, justificando, assim, seu enquadramento enquanto Regimes.

Percebemos que, desde os anos 1990, abriram-se oportunidades para que a democracia, especialmente a Liberal, extrapolasse a competência dos Estados e fosse compartilhada junto à responsabilidade coletiva. Os exemplos da OEA, CA, Mercosul e Unasul, como também da Comunidade do Caribe (CC) e Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) apresentaram uma preocupação comum com o desenvolvimento democrático da Terceira Onda. E, por conta dessa responsabilidade compartilhada, podemos afirmar um *Complexo de Regimes* segundo a literatura mais recente, ou, em outros termos, um contínuo entre Instituições específicas e esparsas sobre uma pauta comum, sem que haja, obrigatoriamente, uma arquitetura que as abranja (KEOHANE; VICTOR, 2010). Nos termos da nossa pesquisa, tal arranjo é intitulado de *Regime Democrático Interamericano (RDI)* e se compõe de Instituições diferenciadas em vários aspectos, mas semelhantes quanto à responsabilidade de consolidar as democracias do continente.

Mas, como pontua Carlos Santiso (2001), o panorama da Terceira Onda pode incorrer ao “euforismo ingênuo” de negligenciar os reveses desse processo. Por isso é que Diamond (1996), além do salto quantitativo, problematiza a qualidade das democracias emergentes que, segundo O’Donnell (1996a), proliferaram-se de modo distinto ao que os liberais esperavam. Para este autor, os governos da Terceira Onda apresentam concomitantemente instituições formais e informais, que particularizam a América Latina como modelo de *Democracia Delegativa*, e não propriamente Liberal.

Por isso é que a região, nesses termos, passou a ser objeto de pesquisas sobre os desafios para a instalação ou desenvolvimento da Democracia Liberal. Desde as transições dos anos 1980 e 1990, os governos foram abalados por incidentes abordados aqui como *crises*. Tensões como quedas de presidentes, Golpes de Estado, aplicação de Estado de Emergência e revoltas sociais tornaram-se ocorrências crônicas no hemisfério e colocaram à prova o funcionamento e a consolidação, nos termos liberais, das democracias recentes.

E é nesse sentido que os esforços para otimizar a consolidação democrática são falhos, pelo menos na América Latina. Já trazendo os resultados da nossa investigação, observamos que a maior parte dos governos manteve as condições de Democracia Delegativa ou Eleitoral, sem que mudanças significativas elevassem suas qualidades na direção da Democracia Liberal. Isso coloca em xeque uma consolidação mais efetiva, pelo menos segundo o esperado pelas Instituições Regionais. Se suas propostas visam promover Democracias Liberais, a realidade demonstra um quadro adverso, pois muitos governos permanecem relutantes à otimização mencionada. As crises na consolidação testam a efetividade dos Regimes, já que boa parte da América Latina mantém-se instável mesmo com as interferências já mencionadas.

A partir dessas observações é que nos lançamos aos seguintes problemas de pesquisa: que elementos deram origem às Instituições Regionais voltadas à promoção de democracia? Todas elas podem ser abordadas como Regimes? Há o suposto Complexo entre eles, chamado também de Regime Democrático Interamericano (RDI)? Quais os principais elementos desta entidade? Ela cumpre a função de consolidar as democracias da região segundo os parâmetros liberais? O que podemos esperar da promoção de democracia por meio de Regimes?

Tomando como base o apresentado, e levando em consideração o pressuposto de que as democracias podem ser consolidadas também por vias externas aos Estados (CASTRO SANTOS, 2001; 2010; FARER, 1996; WHITEHEAD, 1993; 2005; DIAMOND, 1992), a presente dissertação objetiva investigar a promoção de democracia por meio do Regime Democrático Interamericano desde o Pós-Guerra Fria e inferir as possíveis hipóteses quanto à promoção de democracia por meio de Regimes. Para isso buscamos, mais especificamente, averiguar as chances de as Instituições Regionais como OEA, CA, CC, Mercosul, Unasul e ALBA serem interpretadas como Regimes segundo a Teoria Funcionalista; identificar os fatores que as originaram; buscar os elementos comuns entre estas Instituições que possam conformar um Complexo de Regimes, ponderado aqui como Regime Democrático Interamericano, e analisar os elementos que compõem este arranjo; debater os entraves da América Latina à consolidação de suas democracias; levantar, deste contexto, uma amostra de crises e classificá-las; realizar mini-estudos de caso em cada uma dessas inflexões para investigar as causas dos abalos políticos, as intervenções regionais no contexto e os efeitos do gerenciamento externo sobre a qualidade das respectivas democracias; avaliar de forma holística os resultados dessas imersões regionais; levantar as conclusões quanto à efetividade

do RDI e, a partir dele, inferir a hipótese-conclusiva sobre a promoção de democracia por meio de Regimes.

Este trabalho se justifica pelo fato de, tradicionalmente, a democracia não ser uma agenda corriqueira nas Relações Internacionais, ao contrário da centralidade que ocupa na Ciência Política. Para este campo, a democracia moderna é circunscrita ao Estado – como forma de organização política –, processada por meio de instituições formais, e limitada a um corpo específico de atores: os próprios cidadãos. Durante grande parte do século XX, tal regime foi entendido como prerrogativa eminentemente nacional, ao passo que qualquer tentativa de gerir a questão para além desta esfera redundava em ferimento ou ameaça à soberania. Por tal razão, seu debate internacional não recebeu as devidas atenções.

Nesse sentido, esforçamo-nos para trazer o tema às Relações Internacionais e demonstrar sua importância, pertinência e viabilidade inclusive nesta área do conhecimento, onde a questão não é objeto de destaque. Através de aportes desta disciplina, como os *debates neoinstitucionalistas* e a *Teoria Funcionalista*, reforçamos as possibilidades de um diálogo comum entre as duas ciências, sem deixar de problematizar os desafios e lacunas dessa inserção nas Relações Internacionais, mais especificamente no tocante à promoção internacional da democracia por meio de Regimes.

E este é outro aspecto que justifica a importância do nosso trabalho: concluir os resultados gerais sobre a ação de Regimes na Terceira Onda. Analisando os efeitos do RDI sobre a qualidade das democracias em situações de crises, pretendemos induzir uma conclusão geral para explicar a questão investigada a partir das regularidades encontradas. E esta tarefa, vale ressaltar, possibilitará identificar aspectos reveladores ou não previstos pelo referencial teórico. A Teoria Funcionalista não será replicada simplesmente nesta dissertação, mas reconhecida, principalmente, em seus limites. Acreditamos que ela, embora referencial ao trabalho, deve ser entendida como proposta que explica aspectos parciais, e não integrais da política regional. E a dissertação se esforçará, justamente, para evidenciar os exemplos que questionem ou contraponham as premissas da Teoria.

Metodologia

Para atingir os objetivos apresentados, empregaremos diferentes métodos ao longo do trabalho. Em primeiro lugar, o teste sobre as possibilidades de Regimes será feito com a articulação entre a Teoria Funcionalista e as propostas da OEA, CA, CC, Mercosul, Unasul e ALBA sobre a promoção de democracia. Estas Instituições foram escolhidas pelo fato de demonstrarem, ao menos, uma medida ou forma de envolvimento com as crises levantadas.

Ao identificar o que propõem sobre democratização, buscaremos, através do método comparado (COLLIER, 1993; LIJPHART, 1971; SARTORI, 1997), investigar se as referidas propostas são, de fato, verdadeiros Regimes como quer a Teoria. Neste processo, traremos os indicadores que, segundo Keohane (1984), são formadores dos Regimes – princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão – e os empregaremos como variáveis comparativas aos elementos de cada Instituição. Na medida em que cada variável encontrar correspondentes nas Instituições Regionais, afirmaremos ou não essas instâncias como Regimes.

O esforço para identificar e analisar o Regime Democrático Interamericano ocorrerá, em seguida, pelo *Método Comparado* novamente, porém, agora, como sugerido por Giovanni Sartori (1997). Este recurso propõe o reconhecimento não apenas das semelhanças, mas também das diferenças entre as variáveis comparadas. Por isso, identificados os devidos Regimes na etapa anterior, e reconhecendo as características dos seus respectivos princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, o trabalho buscará, aqui, perceber as regularidades entre cada uma dessas variáveis que, combinadas, possam indicar o conteúdo da entidade que chamamos de RDI. E aqui, a partir deste Método Comparado, cumprimos o objetivo de reconhecer um Complexo de Regimes no continente.

Feito isto, a dissertação partirá à investigação empírica das crises. Dentre os abalos recentes na América Latina, uma amostra de 20 casos foi colhida. O critério inicial para selecioná-los baseou-se na observância do envolvimento regional. Ou seja, trouxemos para a análise os casos que, de alguma forma, sensibilizaram alguma(s) das Instituições já mencionadas e receberam, por parte dessas, medidas para remediar a tensão política ou, ainda, retomar a democratização. Feito o levantamento, a pesquisa aplicou um novo critério para refinar a amostra. Através deste, buscou-se selecionar os casos que: 1) contemplassem regiões distintas da América Latina, de modo a abarcar os diferentes contextos sociais, políticos e econômicos, bem como os diferentes blocos ou organizações regionais; 2) estivessem distribuídos de modo mais ou menos uniforme ao longo do recorte entre o primeiro semestre de 1991 e o último de 2012 – chamado aqui de Pós-Guerra Fria; 3) apresentassem resultados de efetividade ou falha na promoção da Democracia Liberal após as interferências estrangeiras, embora, como já mencionamos, a maior parte revele insucesso dessas gestões.

A amostra final é composta pelos seguintes casos e seus respectivos anos de ocorrência: Bolívia (2003, 2005 e 2008); Equador (1997, 2000, 2005 e 2010); Guatemala (1993); Haiti (1991-1994 e 2001-2006); Honduras (2009-2011); Nicarágua (2005); Paraguai (1996, 1999, 2000 e 2012); Peru (1992 e 2000) e Venezuela (1992 e 2002).

Cada uma das crises será classificada de acordo com a natureza de suas tensões. Para isso, traremos os indicadores do Observatório Político Sul-Americano (OPSA) que pontuam as instabilidades de acordo com as tipologias: Golpes, Interrupção do Mandato Presidencial, Guerra Civil, Estado de Emergência e Revoltas Sociais. Processaremos, dessa forma, o conjunto a ser analisado e tabularemos essas constatações para facilitar o próximo passo.

Na etapa seguinte, os casos serão analisados através do *Método de Estudos de Caso Múltiplos do Tipo Imbuído* (YIN, 2009). O recurso é conveniente aqui por dar suporte a investigações concretas sobre as quais temos pouco controle, e as variáveis de interesse são numerosas. Sem limitá-las, diferentemente do que ocorre no Método Comparado, o Estudo de Caso possibilita identificar concomitantemente as regularidades da amostra, de forma a enaltecer uma hipótese ou generalização ao problema investigado. A modalidade “Múltipla do Tipo Imbuído”, como propõe Robert Yin, investiga várias ocorrências concomitantemente, todas processadas a partir de dois ou mais níveis de análise – sendo que todos os casos devem ser investigados a partir dos mesmos níveis. E este recurso, assim como os Estudos de Caso mais tradicionais, permite inferir hipóteses gerais para o problema de pesquisa. O que os diferencia é a atenção do Tipo Imbuído aos mesmos níveis de análise em todos os casos, enquanto o método mais tradicional refuta a mesma preocupação.

Para os nossos propósitos, cada crise da amostra será analisada quanto aos seguintes níveis de análise: as variáveis domésticas que geraram as tensões políticas, as interferências do RDI nos respectivos contextos, e o resultado dessa força externa à consolidação das democracias. Esta avaliação será feita com base no modelo que construímos para a consolidação de democracias segundo os parâmetros da Democracia Liberal. Embora trabalhado com maior propriedade, o modelo envolve três indicadores: Direitos Políticos, Liberdades Cívicas e Autoridade Política. O critério para avaliá-los baseia-se no Índice da Freedom House (2013), destinado aos primeiros indicadores, e no Índice da Polity IV, voltado ao segundo. Na medida em que os resultados se aproximarem dos padrões ótimos de cada indicador, maior será a avaliação positiva. O reconhecimento de Democracia Liberal, propriamente dita, obter-se-á quando os dois primeiros indicadores apresentarem a condição de “Livre”, segundo a Freedom House, e o último, a característica de “Democracia” segundo a Polity VI. Portanto, para nosso modelo, a fórmula “Livre + Democracia” é a condição para a Democracia Liberal.

Por fim, chegaremos à conclusão quanto à promoção de democracia a partir do RDI. E esta tarefa será processada a partir de uma inferência descritiva de todos os resultados do trabalho, a serem formalizados numa cadeia causal envolvendo todas as variáveis analisadas.

As regularidades a serem identificadas ao longo deste estudo abrirão oportunidade para inferirmos a hipótese-conclusiva para o problema de pesquisa, a partir da inferência causal.

Estruturação do trabalho

Em termos formais, a dissertação fraciona-se em duas partes, divididas em capítulos e subcapítulos. Na primeira, busca-se contemplar os objetivos específicos de testar a possibilidade de Regimes a partir das Instituições investigadas, identificar os elementos comuns que as originaram e analisar os elementos do Complexo de Regimes ou, mais propriamente, o RDI. O Capítulo 1 debate os fundamentos de Regimes, especialmente de acordo com a Teoria Funcionalista, e as leituras mais recentes sobre Complexo de Regimes. Além disso, discute também a Democratização em termos da Democracia Liberal, o nosso modelo para avaliar sua consolidação, e as considerações sobre sua promoção no Pós-Guerra Fria. O Capítulo 2 retoma a Teoria Funcionalista e testa as possibilidades de Regimes com a investigação das Instituições selecionadas. Esta seção identifica, ainda, as variáveis causais de todas as Instituições e explora a dimensão comum entre tais, chamada aqui de Regime Democrático Interamericano.

A segunda parte, em seu turno, avalia a efetividade do RDI em promover Democracias Liberais, trazendo as conclusões para este estudo de caso e, ainda, inferindo uma hipótese-conclusiva para a questão. O Capítulo 3 discute os entraves da América Latina para a promoção de democracia e, ainda, trabalha os indicadores para classificar o que chamamos de crises democráticas. No Capítulo 4, cada uma delas é explorada individualmente, com o fim de avaliar, principalmente, o efeito do RDI sobre a consolidação de cada democracia a partir do modelo liberal. O Capítulo 6, por sua vez, retoma os resultados anteriores e os analisa de forma holística, tendo como pretensão reconhecer se os casos afirmam, contradizem ou desafiam o marco teórico, especialmente quanto à efetividade do RDI. Na Conclusão, apresenta-se a síntese da promoção de democracia por meio do RDI, esquematizada também num quadro que dispõe a relação entre todas as variáveis analisadas e traça a inferência descritiva para o caso. As regularidades constatadas sustentam a hipótese-conclusiva, gerada a partir da inferência causal.

-PARTE I-

CAPÍTULO 1: REGIMES INTERNACIONAIS E DEMOCRACIA

Este capítulo debate os fundamentos teóricos da nossa investigação. Primeiramente, disserta-se sobre os Regimes Internacionais, ressaltando a Teoria Funcionalista, nosso referencial teórico, e as leituras mais contemporâneas sobre o Complexo de Regimes. Em segundo lugar, trabalha-se a literatura de democratização, especialmente quanto ao conceito da Democracia Liberal, seu modelo de consolidação, e as chances de ser promovido através de atores internacionais.

1.1 OS REGIMES INTERNACIONAIS

1.1.1 O lugar dos Regimes nas Relações Internacionais

Sabe-se que, ao longo do seu desenvolvimento, as Relações Internacionais propuseram agendas diferentes para explicar as formas de governança e regulamentação entre os países. Em decorrência da complexidade do tema, esta tendência se diversificou tanto em termos metodológicos quanto teóricos, configurando explicações diferenciadas para os mesmos fenômenos.

Nas últimas décadas do século XX, houve o que Snyder (2004) reconhece como *checks and balances* (SNYDER, 2004) entre teorias que se dedicaram a explanar o aparelhamento internacional, especialmente sob os conceitos de Instituições e Regimes. Nos anos 1970, a importância e o aumento dessas formas de associação na realidade política tornaram-se reconhecidas pelas *perspectivas neoinstitucionalistas*, marcando, desde então, uma fase emblemática para a investigação dos arranjos entre países.

Apesar dos dissensos entre seus autores, certa concordância é feita ao considerar os Regimes como modalidade específica de Instituições Internacionais (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2002). Sendo, portanto, uma categoria referencial aos nossos debates, cumpre pontuarmos o que são as Instituições e as nuances que assumem para cada abordagem neoinstitucionalista.

De acordo com o conceito mais recorrente, pautado na leitura neoliberal, as Instituições se descrevem “[...] not simply as formal organizations with headquarters buildings and specialized staff, but more broadly as ‘recognized patterns of practice around which expectations converge [...]’ (KEOHANE, 1984, p. 8). Em outras palavras, essas entidades resumem um conjunto de regras que estimulam a forma como os Estados se relacionam, seja em cooperação ou competição.

Embora não exclusiva ou amplamente aceita, esta definição pressupõe dois fatores com implicações diferenciadas para o debate neoinstitucionalista. Primeiramente, o nível de análise permanece sendo o Estado; em segundo lugar, a característica anárquica do sistema internacional é um elemento que explica a busca dos governos pela regulamentação entre si (NOGUEIRA; MESSARI, 2007).

De acordo com Robert Keohane (1984), o foco estatal e a anarquia proporcionam o valor das Instituições por conta das três funções básicas que estas desenvolvem. Em primeiro lugar, diminuem as inseguranças quanto a ações e interesses dos demais países, facilitando, por consequência, a cooperação intergovernamental. Alternativas ou posturas dissidentes são penalizadas, uma vez que as Instituições dispõem de meios eficazes para controlar os compromissos e diminuir as trapaças. Por isso é que decorre a última função dessas estruturas para o autor: a capacidade de moldarem o comportamento e as expectativas dos Estados.

Mas nem todos os teóricos compactam da noção quanto à interferência sobre a dinâmica entre os países. É o que demonstra, por exemplo, a abordagem neorrealista de Kenneth Waltz (1979), para quem as disputas rendem as balanças de poder como opção mais viável em detrimento das Instituições. Estas são entendidas aqui como elementos marginais de análise, dado que servem exclusivamente aos interesses das potências, refletindo o poder dessas e sendo incapazes de promover o equilíbrio duradouro. John Mearsheimer (1994-1995) explora com maior pessimismo os desígnios de Waltz, indicando os ganhos relativos que corrompem as crenças nas Instituições. De acordo com este autor, quaisquer movimentos em prol da cooperação ou estabilidade trazem conquistas somente aos Estados mais fortes e abrem oportunidades para desconfianças e trapaças, diferentemente do que afiança Keohane (1984). Por isso é que as Instituições para Mearsheimer não afastam o dilema da segurança, quanto menos desempenham a estabilidade, confiança e pacificação entre os governos.

Todavia, ainda que cheguem a conclusões diametralmente opostas, Keohane (1984), Waltz (1979) e Mearsheimer (1994-1995) não escondem uma epistemologia comum. É o que se revela com a tendência de investigarem racionalmente (KEOHANE, 1988) os fenômenos em pauta, tomando o caráter nefasto da anarquia, os interesses egoístas dos Estados e a dificuldade para o encaminhamento da cooperação como traço de uma *tradição racionalista*. Nenhuma de suas propostas foi capaz de explicar a origem ou construção das preferências dos atores; em vez disso, tais variáveis são negligenciadas como elemento exógeno para a análise que perseguem. Dessa incompreensão é que um outro grupo de autores, chamados por Keohane de *reflexivistas*, empenha-se contra a abordagem racional e problematiza as Instituições Internacionais em seu caráter sociológico e transformador.

Alexander Wendt (1995) torna-se ícone aqui, pois chama à atenção não somente à ontologia, mas ao caráter ético das teorias neoinstitucionalistas. Segundo Wendt, a descrença assumida em Waltz (1979) e Mearsheimer (1994-1995) abre possibilidades para legitimar as ações agressivas dos tomadores de decisão, uma vez que ideias e objetos acabam se confundindo numa mesma realidade para o autor. Por isso é que este construtivista retoma a centralidade das Instituições, não em função dos interesses que cumprem às partes, mas enquanto *estruturas sociais* com o poder de transformar as preferências dos Estados e, ao mesmo tempo, serem por estes modificadas. O que está em pauta aqui é o compartilhamento de subjetividades e ideais na vida internacional como forma de canalizar os agentes – neste caso, os países – a (re)definir suas concepções de mundo e reproduzir concomitantemente o meio institucional no qual se inserem. Dessa razão é que Wendt reassume o otimismo quanto às Instituições ao assinalá-las em seu aspecto normativo, capaz de promover a mudança da lógica anárquica (WENDT, 1995).

1.1.2 Mas, afinal, o que são Regimes Internacionais?

Em se tratando de uma categoria institucional – mas que, dada as suas particularidades, merecem atenção diferenciada (STEIN, 1983) –, os Regimes também recebem diferentes leituras, muitas vezes até abstratas. É o que se nota, por exemplo, em Susan Strage ao afirmar que “Regime is yet one more woolly concept that is a fertile source of discussion simply because people mean different things when they use it” (STRAGE, 1982, p. 484-485). John Mearsheimer (1994-1995), não diferente, ressalta a imprecisão terminológica para nomear diversos padrões regularizados da vida internacional sem qualquer rigor ou precaução analítica. Por sua vez, o exame de Friedrich Kratochwil e John Ruggie (1986) assinala a falha do racionalismo ao tentar distinguir o conceito e as entidades de fato. Para estes, mesmo com a necessidade de refinar o objeto analisado e seus limites teóricos, os Regimes ainda permanecem como construções normativas, senso-comum ou preferências dos atores, mas não entidades concretas, uma vez que, na abordagem que traçam, sujeito e objeto são concebidos na mesma construção de mundo.

Mas a noção que trazemos neste trabalho, ainda que atenta às imprecisões do fenômeno, entende a possibilidade de os Regimes determinarem resultados objetivos na dinâmica internacional mesmo sendo conceitos normativos. Isso significa que a nossa opção metodológica resigna do debate entre epistemologia *versus* ontologia para se concentrar na definição dos Regimes como objetos com existência própria e que afetam o comportamento dos Estados que deles participam. Ainda reconhecendo que este recorte é limitado e não dá

conta de tratar integralmente da problemática, preferimos nos ater ao grau mínimo de consenso quanto à definição de Regimes, demonstrando que a imprecisão não redundaria obrigatoriamente em inexistência de um conceito base para as gerações neoinstitucionalistas (CARVALHO, 2005).

E é com esta percepção que o *core* da literatura parece residir na proposta de Stephen Krasner, para quem Regimes Internacionais sintetizam “[...] um conjunto de princípios, normas, regras implícitos ou explícitos, e procedimentos de tomada de decisões de uma determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores” (KRASNER, 2012, p. 94). Segundo o teórico, *princípios* são crenças, causas e questões morais da comunidade de atores; e as *normas* são padrões de comportamentos em termos de direitos e obrigações. Por sua vez, as *regras* prescrevem ou proíbem ações específicas, enquanto os *procedimentos de tomada de decisão* compreendem as práticas dominantes para a ação coletiva.

Embora referencial, a proposta de Krasner (2012) suscita uma série de debates que se esforçam para refinar sua definição. Nesse sentido é que Raymond Hopkins e Donald Puchala (1983) somam novas características aos Regimes, destacando: 1) sua existência em função da atitude dos atores; 2) os componentes processuais como indícios das ações mais apropriadas ao contexto; 3) a capacidade de prescreverem comportamentos ortodoxos e proibir comportamentos desviantes; 4) as elites como atores que, de fato, praticam os indicadores de cada Regime e 5) a possibilidade deste existir nas mais diversas áreas, desde que haja padrões de comportamento disciplináveis entre os atores.

Mas, ainda que possíveis em ocasiões díspares, os Regimes não surgem obrigatoriamente em todos os contextos internacionais, já que muitas agendas ainda carecem desses arranjos e configuram o que Dimitrov et al. (2007) concebem como *Nonregimes*. Por isso é que Arthur Stein (1983) entende os contextos de *interdependência* como ambiente onde as possibilidades de existir Regimes são elevadas. Nas palavras do autor:

Some argue that the advent of complex interdependence in the international arena means the state actions are no longer unconstrained, that the use of force no longer remains a possible option. If the range of choice were indeed this circumscribed, we could, in fact, talk about the existence of an international regime similar to the domestic one. But if the international arena is one in which anything still goes, regime will arise not because the actors' choices are circumscribed but because the actors eschew independent decisions making. International regimes exist when patterned state behavior results from joint rather than independent decision making (STEIN, 1983, p. 117).

Dessa noção é que o conceito de *Interdependência Complexa* emerge, assim, como elemento central ao debate. Para Joseph Nye e Robert Keohane (2001), entende-se neste

modelo as dependências mútuas entre atores com diferentes capacidades, a partir de um prisma que ressalta três elementos fundamentais: 1) existência de múltiplos canais de conexão entre os atores; 2) ausência de hierarquia entre os *issues* deliberados por estes e 3) pouca utilidade no uso da força como instrumento político.

Uma ressalva merece ser feita quanto à noção atribuída à Interdependência Complexa. Diferentemente do que se possa inferir, o conceito não incide em benefícios necessariamente às partes, mas em custos. Os próprios Keohane e Nye (2001) nos chamam à atenção para as sensibilidades e vulnerabilidades como efeitos negativos que alteram a interdependência. Os custos diferenciam os atores, tornando mais fortes aqueles com capacidade de controlar os efeitos nocivos. Destarte, as assimetrias e desequilíbrios formatam uma interdependência cada vez mais complexa e ressaltam os Regimes como forma de reduzir o preço da interação desigual (CAMARGO; JUNQUEIRA, 2013). Tanto é assim que, em trabalho posterior, Keohane (2010), juntamente com David Victor, ratifica este panorama como pré-condição à existência de Regimes, já que as assimetrias da lógica interdependente demandam a articulação de barganhas entre os Estados para resolver seus conflitos, maximizar seus ganhos e diminuir suas perdas.

Mesmo que pautemos nossa análise nesta percepção de Keohane (1984; 1998; 2010), a literatura não demonstra consenso quanto à importância dos Regimes. Segundo Gustavo de Carvalho (2005), podemos distinguir duas tradições contrastantes neste problema: a geração não-autonomista e a autonomista. Enquanto a primeira reúne os ícones realistas que negam a especialidade dos Regimes e os condicionam à ação direta das potências, a segunda concentra as tradições que reconhecem uma Instituição com relevância – grau de influência sobre o comportamento dos atores – e autonomia – isto é, existência própria.

Mas Stephen Krasner (2012) assume referência ao apontar as diferenças metodológicas quanto à importância dos Regimes em cada escola de pensamento. O autor nos mostra que, tradicionalmente, os Regimes são tomados como variáveis intervenientes entre as variáveis causais básicas, de um lado, e os comportamentos correspondentes e resultados esperados, de outro. Esta premissa não é consensual na literatura, como bem reconhece o autor. Para o grupo chamado Estruturalista Convencional, há uma conexão direta entre as variáveis causais básicas, especialmente o auto-interesse dos atores, e os comportamentos correspondentes. Esta abordagem entende que o sistema internacional é definido por interesses e relações de poder, fatores suficientemente capazes de modificar o comportamento dos atores sem a necessidade de Regimes. Estas Instituições, portanto, são marginalizadas na análise por não impactarem significativamente nos resultados.

Já a visão grociana, de acordo com Krasner (2012), interpreta os Regimes como fenômeno disseminado em todos os sistemas políticos. Esta geração entende que quaisquer regularidades de comportamento na vida internacional aludem a existência de Regimes. Para os grocianos, as variáveis causais básicas que possibilitam tal inferência vão além do auto-interesse, como propõem os estruturalistas, e abarcam outros fatores como poder político, normas, princípios, usos, costumes e conhecimento. E todos sintetizam arranjos padronizados que, na opinião dos grocianos, indicam os próprios Regimes. Uma vez reconhecidos, os Regimes interferem nos resultados dos atores e, portanto, reassumem a condição de variável interveniente – perspectiva não compartilhada, vale lembrar, pelos Estruturalistas Convencionais.

Por fim, Krasner (2012) traz o último grupo sobre a importância dos Regimes: os Estruturalistas Modificados. Estes partem da visão já aludida segundo a qual os atores buscam maximizar seus interesses e poder na vida internacional. A diferença é que, para esta abordagem, os Regimes possibilitam a coordenação dos interesses na busca pelos resultados. Mas, como aponta Krasner, os contextos são restritivos nesse sentido: os Regimes ganham importância nas situações em que 1) os atores não conseguem alcançar seus resultados sem a coordenação entre si; 2) os comportamentos individuais levam a resultados desastrosos ou 3) os ganhos serão absolutos, isto é, todos sairão vantajosos da coordenação política. Dessa forma, os Regimes, novamente, são tomados como variáveis intervenientes entre as variáveis causais básicas, neste caso o auto-interesse egoísta, e os comportamentos dos Estados. Para os Estruturalistas Modificados, estas Instituições impactam significativamente nas relações interestatais, porém, somente em condições restritas.

1.1.3 A Teoria Funcionalista

A proposta de Keohane (1984) nos termos da *Teoria Funcionalista dos Regimes Internacionais* contextualiza-se entre os Estruturalistas Modificados e parte do conceito de cooperação para investigar os fins buscados com ela. Longe de harmonização dos interesses, a cooperação denota a coordenação vis-à-vis a convergência dos governos.

É interessante notar que, à semelhança das perspectivas neorealistas, Keohane (1984) reivindica o Estado enquanto nível de análise, encontrando neste ator o caráter egoísta, racional e utilitarista. Ao contrário da abordagem sistêmica de Waltz (1979), Keohane (1984) se convence de que a anarquia não conduz obrigatoriamente à insegurança e ao conflito, demonstrando que, sob a existência de certas entidades internacionais, os Estados são estimulados a cooperar.

Portanto os países encontram situações em que o logro de certos objetivos é melhor alcançado junto a negociações ou coordenações políticas. Em vez de harmônica, a cooperação intergovernamental significa um arranjo político para que os Estados atinjam seus objetivos próprios que, em circunstâncias de isolamento, dificilmente conseguiriam. Na abordagem de Keohane (1984), o auto-interesse egoísta é tomado como uma das principais variáveis independentes que possibilitam a criação dos Regimes, já que os atores, em virtude da racionalidade, antecipam as funções que tal Instituição prestará aos interesses que mantêm. Por isso é que os Regimes ganham local de destaque para sua Teoria, sobretudo quanto às funções que desempenham.

Para o autor, Regimes ainda são baseados no conceito de Krasner (2012) em termos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão numa determinada área, convergindo Estados que percebem interesses semelhantes quanto a um mesmo *issue*. Keohane (1984), porém, salienta a importância das normas e regras explícitas, ou seja, aquelas oficialmente reconhecidas pelos governos, uma vez que apenas estas seriam constatáveis em análise. Assumindo este pressuposto, o autor distingue a entidade como uma forma típica de cooperar internacionalmente. E, pelo fato de moldar comportamentos de um determinado grupo de países é que os Regimes demonstram sua importância na condição de variável interveniente.

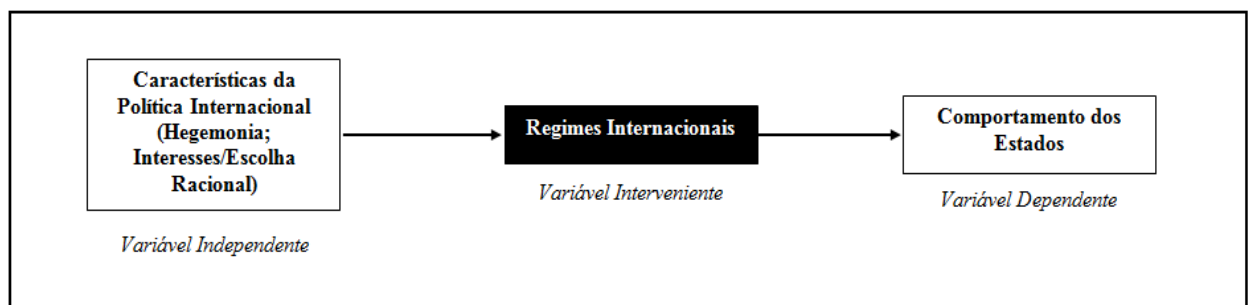


Figura 1 – Os Regimes Internacionais para Keohane (1984)

No que concerne à variável independente “características da política internacional”, o autor aponta dois contextos prováveis, embora com significados diferentes, que repercutem na criação dos Regimes. O primeiro deles é a presença de uma hegemonia segundo os postulados da *Teoria da Estabilidade Hegemônica*. Para esta abordagem, a Ordem, as Instituições e inclusive os Regimes são criados e mantidos pelo *hegemon*, já que a concentração de poder neste ator disciplinaria as relações interestatais. Porém, ainda que destacável na época em que o autor escreve, esta teoria é questionada por Keohane (1984) quando a descreve como

condição necessária, porém não suficiente à formação dos Regimes, já que estes estariam vinculados mais aos arranjos políticos que à ação direta da hegemonia.

O que levou o autor a tal percepção foi a própria dinâmica internacional da época. Marcadas pelo desgaste da Guerra Fria, as relações internacionais traziam a hegemonia norte-americana desde os anos 1940 que, embora central, poderia ser incerta quando o conflito bipolar se encerrasse. Por essa razão é que o autor, sem desprezar o legado estadunidense, confere novas propostas para explicar a formação ou continuidade das Instituições mesmo na possível ausência do *hegemon*.

Dessa forma é que sua Teoria enfatiza a segunda característica da política internacional: a escolha racional dos Estados a partir do auto-interesse. Na sua abordagem, a cooperação se deve também à articulação entre os governos dispostos a este fim e, por isso, é que a Teoria toma cooperação e hegemonia como conceitos complementares e não mutuamente excludentes. Isso quer dizer que ambas seriam variáveis independentes na formação dos Regimes.

A condição dos Estados na escolha racional sustenta a possibilidade da cooperação, inclusive nos contextos de não-hegemonia. Mesmo egoístas, os governos podem monitorar as ações dos demais e obter ganhos com uma cooperação, encaminhando combinações de interesses a fim de diminuir os conflitos e discórdias, contrariamente ao que se espera, tradicionalmente, da escolha racional. Dessa conjunção é que os Regimes se tornam factíveis e realizáveis, pois fornecem luzes quanto às regras para coordenar a ação conjunta e os ganhos coletivos, sem que haja trapanças. Em outros termos, estas instâncias solucionam os problemas das decisões coletivas, mediante a barganha e ajustes políticos (KEOHANE, 1984).

Decorre, assim, a importância que a Teoria confere à *função* dos Regimes – e que faz jus, por consequência, ao seu título. Keohane (1984) deixa claro três papéis inerentes a esses arranjos: 1) criação de um quadro legal para a cooperação; 2) diminuição dos custos de transações entre os Estados e 3) otimização das informações.

Para o autor, os Regimes Internacionais, por serem ajustes entre governos com interesses semelhantes, aludem a padrões típicos de cooperação e indicam, portanto, o que é ou não esperado dessa conjunção de Estados. Quaisquer ações empreendidas dentro da regularização acabam sendo legitimadas e realizáveis em função do baixo custo. O sucesso de uma iniciativa individual passa a depender da forma como se combina às estratégias dos demais países em consonância ao aparato normativo do Regime. Por isso é que políticas contrárias ou desviantes às expectativas são penalizadas pelos membros da Instituição. Para

que haja o maior controle das chances externas, bem como a punição dos dissidentes, é que os aparelhos do Regime reduzem os custos com as informações, permitem a confiança entre os atores e os ganhos absolutos nessa direção. Como conclui o teórico,

[...] regimes are important not because they constitute centralized quasi-governments, but because they facilitate agreements, and decentralized enforcement of agreements, among governments. They enhance the likelihood of cooperation by reducing the costs of making transactions that are consistent with the principles of the regime. They create the conditions for orderly multilateral negotiations, legitimate and delegitimize different types of state action, and facilitate linkages among issues within regimes and between regimes. They increase the symmetry and improve the quality of information that government receive. By clustering issues together in the same forums over long period of time, they help to bring governments into continuing interaction with one another, reducing incentives to cheat and enhancing the value of reputation” (KEOHANE, 1984, p. 244-245).

O quadro que apresentamos a seguir sintetiza os aspectos principais da Teoria Funcionalista. Seu emprego será resgatado posteriormente ao interpretarmos o Regime Democrático Interamericano nos termos desta proposta de Keohane (1984).

Quadro 1 – Aspectos-chave dos Regimes Internacionais na Teoria Funcionalista

ASPECTO	DEFINIÇÕES
Definição	Conjunto de <i>princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão</i> numa determinada área das relações internacionais sobre a qual convergem os interesses dos atores.
Indicadores	Princípios: objetivos que os membros esperam alcançar; Normas: padrões de comportamentos legítimos e ilegítimos nos termos de direitos e obrigações; Regras: normas específicas que prescrevem e proíbem ações; Procedimentos de tomada de decisão: meios para encaminhar os princípios ou alterar as regras.
Atores	Estados nos termos egoístas, racionais e utilitaristas.
Variáveis Independentes	Hegemonia e Escolha Racional de auto-interesse.
Funções	Estabelecimento de um quadro legal para a cooperação; diminuição dos custos das transações; otimização das informações para contemplar os interesses comuns e obter os ganhos absolutos.

Fonte: elaborada pelo autor a partir de Keohane (1984)

1.1.4 Novas direções na Teoria: o Complexo de Regimes

Os debates neoinstitucionalistas, assim como a Teoria Funcionalista, compuseram um momento específico das Relações Internacionais. Naquele contexto, o embate entre Kenneth Waltz (1979), John Mearsheimer (1994-1995), Alexander Wendt (1995) e o próprio Keohane (1984) marcou-se por divergências quanto ao reconhecimento e à importância das Instituições, tornando-se, para alguns autores, um debate superado na realidade do Pós-Guerra Fria. Isso porque, lembrando a tendência de “especialização institucional da política

internacional”, como aponta Rafael Villa (2003), o cenário dos anos 1990 conduziu ao aumento significativo das Instituições que, a partir de então, capacitaram-se suficientemente para organizar as relações entre os países e servir como fonte de legitimidade aos governos. Já não seria mais preciso discutir a importância desses arranjos na vida internacional; o debate parecia exaustivo. Conceitos como cooperação, Regimes e multilateralismo se alocaram como recorrentes, tornando otimista a crença na validade neoinstitucionalista e, por outro lado, enfraquecendo as premissas do conflito e da desordem internacional.

Mas, ao mesmo tempo em que o novo cenário trouxe credibilidade e força à agenda neoinstitucionalista, a tentativa de abordar uma quantidade cada vez maior de Instituição é desafiada. Compreendeu-se, em outros termos, a impossibilidade de isolar ou decompor analiticamente os Regimes num contexto de interconexões cada vez mais complexas. Por isso é que, nos últimos anos, a literatura sobre os Regimes passa a ser reeditada, especialmente por Keohane e Victor (2010), Alter e Meunier (2009) e Drezner (2009) sob as propostas do “Complexo de Regimes” (*Regime Complex*) ou “Complexidade de Regimes” (*Regime Complexity*).

Segundo Robert Keohane e David Victor (2010), observaríamos no Pós-Guerra Fria uma conjuntura na qual as Instituições mais tradicionais, altamente integradas e regulatórias, convivem com entidades fragmentadas e carentes de um núcleo governante. Permeando os espaços que interconectam tanto as Instituições “específicas” quanto as “tênuas” – utilizando as expressões dos próprios autores –, encontraríamos uma dimensão comum chamada pelos mesmos de *Complexo de Regime*. A noção abstrata de Keohane e Victor reconhece o conceito como um contínuo de conexões entre diferentes arranjos internacionais sem que haja uma arquitetura clara que os abarque.

Mas a leitura feita por Karen Alter e Sophie Meunier (2009) parte do conceito de Sistema Complexo ou, melhor dizendo, um contexto formado por um grande número de elementos, unidades e agentes capazes de interagir entre si e com o meio no qual se inserem. Nesse sentido, a ideia de Complexo de Regime passa a ser abordada nos termos da *Complexidade de Regimes* – embora adotemos a primeira expressão neste trabalho –, definida como “[...] the presence of nested, partially overlapping, and parallel international regimes that are not hierarchically ordered” (ALTER; MEUNIER, 2009, p. 13). A proposta desses autores traz que os Regimes se relacionam de forma aninhada, sobreposta ou paralela, definindo, por assim dizer, a complexidade de se analisar este arranjo amorfo.

Dessas proposições, parece-nos razoável afirmar que a noção de Complexo de Regimes deriva dos esforços para entender as dinâmicas de cruzamento, complementaridade

ou articulação entre Instituições e Regimes Internacionais. Tanto é assim que Keohane e Victor (2010) chegam a propor um desenho para representar o Complexo de Regime da Mudança do Clima, articulando órgãos das Nações Unidas, acordos, agências especializadas e grupos da governança global. Por seu turno, de maneira mais genérica, Alter e Meunier (2009) aludem uma tigela de espaguete como metáfora para representar a intersecção entre essas entidades.

Mas o fato é que, dada as imprecisões quanto à forma em que tais Instituições se articulam, o trabalho de traçar desenhos para a sua análise torna-se abstrato ou incoerente. Por isso é que Alter e Meunier (2009), mesmo reconhecendo a falta de consenso quanto às formas, problematizam o Complexo de Regimes em sua capacidade de gerar impactos no comportamento dos atores, inclusive no dos mais poderosos, mesmo que não se pressuponha estruturas verticais ou impositivas nesses arranjos:

The lack of any ordering principle for international legal obligations means that no deal is supreme, and no multilateral outcome inherently more authoritative. Furthermore, powerful actors will still be interacting with actors who participate in and are shape by politics in others domains, so that over time powerful actors will have to deal with the reality of parallel institutions that they cannot control (ALTER; MEUNIER, 2009, p. 22).

Fica claro que, tanto Keohane e Victor (2010) quanto Alter e Meunier (2009) convergem sobre os efeitos que o Complexo de Regimes implica na dinâmica internacional. Para as visões mais pessimistas, como a de Daniel Drezner (2009), por exemplo, as premissas dessa influência não se comprovam. Isso porque, ao criticar as abordagens anteriores em sua natureza neoliberal, Drezner indica a incapacidade de explicarem a existência de múltiplos pontos sobre os quais convergem as expectativas do atores – e não somente um, como pressupunham –; a possibilidade de desgaste no senso comum de responsabilidade; bem como a elevação nos custos para participar concomitantemente de vários Regimes. Dessa forma é que sua abordagem mais realista considera que, em vez de limitar, como vimos no excerto de Alter e Meunier (2009), o Complexo fortalece as oportunidades para as manobras das potências, não permitindo, assim, analisar até que ponto este arranjo promove alterações na estrutura internacional.

De todo o fato, o motivo pelo qual trazemos a ideia de Complexo de Regimes remete ao suporte para investigar arranjos de diferentes Instituições. Como veremos no próximo capítulo, o que denominamos Regime Democrático Interamericano é, na verdade, uma articulação de diferentes propostas como do Mercosul, Comunidade Andina e a OEA, por exemplo, cujas interconexões nem sempre demonstram clareza, seja nos termos políticos ou

teóricos. Porém, retomando os argumentos de Gustavo de Carvalho (2005), a imprecisão não redundaria obrigatoriamente a falta de efeitos práticos dessa estrutura na política regional. Como será apresentado, certas reversões das crises demonstram que o Complexo pode encaminhar resultados práticos no comportamento dos países. E é assim que, mais uma vez, as inferências de Robert Keohane (1984) nos termos da Teoria Funcionalista ainda se mostram pertinentes e nos levam a pressupor que os Regimes instigam os governos a recalcularem suas posturas não reconhecidas, ou evitar atitudes que denigram as democracias – embora nem todos os estudos de caso comprovem exatamente esta premissa, como veremos.

Mas a falha na promoção de Democracias Liberais no continente não afasta as possibilidades de reconhecermos um Complexo de Regime nas Américas; ao contrário, demonstra a ineficiência deste arranjo para atingir aquele modelo democrático. E é nesse sentido que, quando aplicamos a Teoria Funcionalista ao estudo do RDI, encontramos evidências que desafiam este referencial, sobretudo porque, nem sempre, o Regime é efetivo na promoção de Democracias Liberais, como demonstrarão alguns estudos de caso. Antes, no entanto, de mapear as Instituições Regionais, suas propostas de democratização para a América Latina e o esboço do Regime Democrático Interamericano, trabalharemos na próxima seção os fundamentos da democratização desde a Terceira Onda e os debates mais recentes quanto à construção de democracias por vias externas.

1.2 DEMOCRATIZAÇÃO

1.2.1 O conceito da Democracia Liberal

É comum entre os teóricos localizar na Grécia Antiga a origem tradicional do conceito de democracia. Na arena ateniense, esta forma sustentava a participação direta de todos os cidadãos nos negócios públicos e conformava a ideia memorável do “governo pelo povo”. Segundo Dahl (1994), trata-se da primeira reestruturação em que o autoritarismo cedeu lugar à formatação democrática de uma sociedade. Apesar das limitações participativas – dada a exclusão de parcelas majoritárias da população –, o modelo grego, ainda assim, tornou-se referência ao mundo ocidental, embora, ao longo dos últimos séculos, sofresse transformações expressivas (SOUZA, 2006).

Durante o Iluminismo, o pensamento democrático atingiu seu desenvolvimento por excelência nas teorias políticas. Associada às questões de liberdade, isonomia e direitos fundamentais, a democracia tomou sua *Doutrina Clássica* que, para Schumpeter (1961), inspiraria todos os homens em torno do *Bem Comum*, reconhecido e buscado pelos cidadãos, a partir de agora organizados em Estados Nacionais. Por isso é que Dahl (1994) enfatiza que houve duas mudanças no conceito de democracia desde o século XVIII: em primeiro lugar, a transformação das cidades-estados em Estado Nacional reuniu as antigas células em uma única comunidade com espírito de corpo; em segundo lugar, a ideia de participação direta foi substituída pelos recursos da representação.

Por consequência, os séculos XIX e XX ocasionaram o desafio de reeditar a democracia para as comunidades maiores e complexas, tornando as decisões públicas uma empreitada cada vez mais árdua. Para Regina Laisner (2009), após se aceitar o molde representativo em face da consolidação dos Estados, coube aos teóricos do Pós-Guerra a reflexão sobre os melhores formatos para adaptar o sistema democrático às sociedades pós-industriais. O debate, segundo a autora, caracterizou-se pela fixação dos procedimentos que estabelecessem a ordem dos governos representativos.

Nesse sentido é que parte da literatura ocidental assume a *democracia moderna* como tradição de Joseph Schumpeter (1961). De acordo com a abordagem *procedimentalista* que propõe, o autor delinea o regime democrático como um “[...] sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, 1961, p. 321). Para esta fórmula, os procedimentos de tomada de decisão são transformados em *método* para constituir os governos. A preocupação de Schumpeter ao formular um sistema coerente faz o autor depositar ao cargo das elites todas as prerrogativas para competir e conduzir os negócios

públicos, deixando aos cidadãos apenas a liberdade para escolher os candidatos que tomarão as decisões em seu nome. Por isso é que Guillermo O'Donnell (1999) atribui o caráter “elitista” ao modelo de democracia schumpeteriano.

Ainda na tendência representativa, Noberto Bobbio (2002) refina o conceito de Schumpeter ao transformar os procedimentos em *regras do jogo democrático* uma vez que, segundo Karl e Schmitter (1991), os componentes da democracia são demasiadamente abstratos e exigem maiores especificações. Para Bobbio, estas devem regulamentar os atores e procedimentos da lógica política através do seguinte rol de condições: 1) órgãos legislativos compostos por membros eleitos direta ou indiretamente pelo povo; 2) instituições do Executivo formadas a partir do sufrágio; 3) direito eleitoral amplamente conferido a todos os cidadãos sem distinção; 4) pesos iguais aos votos de todo o eleitorado; 5) liberdade de escolha em pleitos competitivos e periódicos; 6) existência de fontes alternativas de informações; 7) decisões políticas tomadas pela maioria; 8) impedimento de que a maioria limite os direitos da minoria; 9) confiança dos órgãos do governo nas instituições e, inclusive, ao próprio eleitor (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2007). Portanto, a contribuição de Bobbio é reconhecida por criar um regimento prático ao exercício das democracias, sem deixar, no entanto, a marca da representatividade que caracteriza tradicionalmente este conceito hoje.

Robert Dahl (2005), pressupondo que a lógica representativa deveria conformar a responsividade contínua entre governantes e governados, prefere entender a democracia como algo não executável na realidade. Sendo, portanto, um modelo ideal, o autor reconhece nos exemplos empíricos um conceito mais factível, a *Poliarquia*, que, para maximizar suas formas na direção de uma democracia “de fato”, duas premissas seriam fundamentais: a contestação pública e o direito de participação política. À medida que as Poliarquias se valem de ambos os atributos, mais próximas estão dos padrões que se espera de uma democracia, segundo Dahl. Nas palavras do autor: “[...] temos que proceder considerando a democracia como um estado de coisas que constitui um limite e que todos os atos que dele se aproximem serão atos maximizadores” (DAHL, 1989, p. 68).

E é dessa forma que Dahl amplia a ideia schumpeteriana ao colocar a participação como possibilidade para além das elites. De acordo com o autor, o processo democrático se concretiza na medida em que os indivíduos exercem um grau relativamente alto no controle sobre os líderes, em função das garantias conferidas aos cidadãos pelo próprio sistema democrático, traduzido empiricamente na Poliarquia. Tem-se, portanto, que, para além da competição eleitoral, as prerrogativas de liberdades civis e direitos políticos para participar e influir na dinâmica política são elementos fundamentais para Dahl (1989; 2005).

Nesta altura, chega-se à noção mais elementar que se tem de democracia na literatura: um regime político constituído a partir de eleições – livres, competitivas, regulares e justas – fundamentadas na estrutura de direitos e liberdades garantidas a todos os indivíduos que pertencem a este sistema. Para alguns autores, esta fórmula alude a um *modelo procedural mínimo de democracia* (CASTRO SANTOS, 2001).

Mas a crítica feita por O'Donnell (1999) prefere conceber este modelo como expressão de um espaço peculiar de análise. Em outros termos, o teórico identifica aqui uma visão de democracia contextualizada nos padrões do Norte, especialmente Estados Unidos e Europa Ocidental. E é assim também que abordamos tal conceito, ao distinguir nele uma carga epistemológica não necessariamente condizente com as realidades de outros contextos geográficos, como a América Latina, por exemplo. Isso não significa discutir as chances de sua conveniência para a região – já que, concordando-se ou não, este molde ainda é hegemônico na Ciência Política para identificar as democracias modernas –, mas de reconhecer nele uma proposta típica de uma visão de mundo que atravessou processos históricos e realidades diferentes. Fazemos a mesma avaliação com o modelo da Democracia Liberal.

Em grande âmbito, esta forma de democracia compreende um “modelo procedural mínimo expandido”, ou, por assim dizer, um esforço para acrescentar novos atributos ao conceito de Schumpeter (1961) e Dahl (1989; 2005) e tornar mais precisa a sua definição para o Pós-Guerra Fria, como logo debateremos as razões. Terry Karl (1990), por exemplo, indica que as eleições sozinhas não dariam conta de definir uma democracia, já que esta prática seria igualmente possível, embora não com a mesma frequência e idoneidade, nos regimes autoritários. Por isso Diamond (1996; 1999) pontua a Democracia Eleitoral como modelo de atenção aos pleitos, competição e representação, sem considerar com maior rigor as liberdades civis e os direitos políticos. Este modelo possibilitaria a consideração de muitos Estados como democracia, mas seria insuficiente para avaliar a qualidade do regime, especialmente sua consolidação.

Nesse sentido, a *Democracia Liberal* é distinta na medida em que se amplia à inserção de elementos como contrapesos constitucionais, transparência, *accountability*, liberdade, pluralismo e supremacia civil que, em certos aspectos, são descurados pela geração de Schumpeter e Dahl. O modelo propõe dez atributos: 1) controle do poder estatal pelos civis; 2) autoridade constitucional sobre o poder Executivo; 3) incertezas dos resultados eleitorais; 4) liberdade de expressão; 5) outros canais para além das eleições, nos quais os cidadãos possam manifestar seus interesses e preferências; 6) fontes alternativas de

informação; 7) liberdade de credo, opinião, discussão e associação; 8) isonomia política entre os cidadãos; 9) direitos protegidos por um judiciário independente e 10) Estado de Direito que proteja os cidadãos contra a violência e arbitrariedade. Nesse sentido é que, em suas palavras, a Democracia Liberal conforma

[...] first, the absence of reserved domains of Power for the military or other actors not accountable to electorate, directly or indirectly. Second, in addition to the vertical accountability of rulers to the ruled (secured mainly by through elections), it requires the horizontal accountability of officeholders to one another; this constrains executive power and so helps protect constitutionalism, legality, and the deliberative process. Third, it encompasses extensive provisions for political and civic pluralism as well as for individual and group freedoms [...] (DIAMOND, 1999, p. 10).

Mas a atenção que chamamos é a natureza do conceito da Democracia Liberal como parte das expectativas norte-americanas desde o Pós-Guerra Fria. Isso porque, ao se encerrar o conflito entre as superpotências, os Estados Unidos se depararam com uma nova realidade que, isenta das supostas ameaças comunistas, propiciou a Washington difundir amplamente os valores da tradição liberal. Por isso é que os Estados Unidos passaram a conformar uma nova ordem e pressionar os países para se adequarem ao exercício da democracia em questão. E nesse sentido, a OEA, sendo a única das organizações regionais a pontuar sua compreensão de democracia, demonstra também certo viés às investidas norte-americanas quando apresenta sua definição de democracia, muito semelhante à proposta liberal de Diamond:

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 (OEA, 2001).

Tem-se, portanto, um formato de democracia para a região conformado nos padrões estadunidenses, justificando nosso debate sobre a Democracia Liberal, mas que não corresponde, obrigatoriamente, à realidade da América Latina. Como trabalharemos adiante, O'Donnell (1996a; 1996b; 2001) é um dos autores que se esforça para contemplar o hemisférico com um modelo próprio, a Democracia Delegativa, que combina instituições informais – como o particularismo – e formais – como a eleições –, atribuindo grande importância à figura do Executivo, suposto mandatário exclusivo da política.

Todavia, mesmo com as críticas e desconfianças, a Democracia Liberal ainda é parâmetro para avaliar a consolidação das democracias que emergiram da Terceira Onda, segundo a literatura ocidental. Concordemos ou não com seu conceito, embasamento ou proposta, reconhecer a Democracia Liberal torna-se fundamental para compreender a ideia de

exemplares “aceitos” ou “deturpados” na literatura recente. Antes, no entanto, de debater a geração de autores que reconhece as possibilidades de promover este regime internacionalmente, sobretudo a partir da Ordem do Pós-Guerra Fria, cumpre entendermos a problemática da sua consolidação e formular, a partir da proposta liberal, o modelo que será aplicado à nossa investigação.

1.2.2 Um modelo para a consolidação de democracia

Pode-se afirmar que os debates sobre a consolidação ocorreram no contexto da Terceira Onda de Democracias (HUNTINGTON, 1994; 1996) e, em especial, dos resultados empíricos que esta trouxe. Francis Fukuyama (1991) foi um dos precursores, para quem, apesar do “fenômeno global” desde as últimas décadas, a construção das democracias não se processa obrigatoriamente em termos assertivos ou automáticos, sugerindo-nos já as possíveis dificuldades desse processo no Pós-Guerra Fria.

Larry Diamond (1999) identificou um momento crítico à proliferação dos novos governos em meados dos 1990, quando houve um curto espaço de tempo no qual as Democracias Liberais demonstraram leve queda, e as Democracias Eleitorais e ditaduras elevaram-se numericamente – ainda que, é importante enfatizar, as transições do autoritarismo para a democracia não pararam de crescer, o que reforça a Terceira Onda nos termos de Huntington (1994; 1996)¹. Mas a perspectiva de Diamond (1996; 1999), quando reconhece outras formas de governo resultantes da mesma Onda, como as Democracias Eleitorais, por exemplo, enfatiza a qualidade e não o salto quantitativo, o que demonstra o esforço de questionar a democratização como processo obrigatoriamente gradativo e exitoso.

Portanto Diamond (1996; 1999) e Scheldler (1998; 2001) nos indicam a necessidade de discutir os caminhos que podem levar ao fortalecimento e estabilização dos novos regimes. Nesse sentido é que a literatura apresentou uma produção muito intensiva nos últimos anos, que se preocupou em problematizar a consolidação das democracias da Terceira Onda.

Originalmente, os debates incubiram-se de analisar “[...] the challenge of making new democracies secure, of extending their life expectancy beyond the short term, of making them immune against the threat of authoritarian regression, of building dams against eventual ‘reverse waves’” (SCHELDLER, 2001, p. 149). Na contemporaneidade, outras questões são incorporadas, tais como legitimação popular, difusão da cultura democrática, supremacia dos civis aos militares, reformas nas instituições, organização dos interesses públicos,

¹ Cf. Gráfico 1, p. 73.

descentralização do poder estatal, mecanismos de democracia participativa, reforma judiciária, combate à pobreza e desenvolvimento econômico (SCHELDLER, 2001). E mesmo com esta diversidade, para Andreas Schedler (2001) podemos distinguir genericamente uma *consolidação negativa* – preocupada em afastar as regressões democráticas e evitar seus *breakedowns* – e uma *consolidação positiva*, na qual os debates se voltam à complementação dos requisitos mínimos e ao aprofundamento do sistema democrático.

Todavia, é importante salientar que, diferentemente da democracia procedural mínima, nos termos discorridos, a ideia do processo de consolidação não encaminha um conceito único, sendo que a Democracia Liberal, embora amplamente aceita, é apenas uma das propostas. Por esta razão é que nos esforçamos para delinear um modelo investigativo que compartilhe de indicadores consagrados pelo conceito liberal e articule seus elementos mais pertinentes ao estudo proposto, como demonstraremos mais adiante.

Mas, retomando a literatura de consolidação, Larry Diamond (1999) propõe um dos principais modelos que, em largos termos, reconhece duas dimensões – normas/crenças e comportamentos – e três classes – elites, organizações e massa pública. No que tange às normas e crenças, o autor reivindica que as principais lideranças, bem como as organizações – como os partidos, por exemplo – demonstrem publicamente a legitimidade democrática e acreditem ser este o melhor sistema para a sociedade em que vivem. Ainda quanto a esta dimensão, 70% da massa pública deveria preferir o regime democrático a outra forma de governo e não mais que 15% dela poderia simpatizar-se ao autoritarismo. Já com relação à segunda dimensão, os “comportamentos”, caberia à elite reconhecer o direito de competir entre si, afastar a violência e não se valer de meios militares para a conquista do poder. O mesmo se espera das organizações políticas, ao não deturparem a ordem constitucional e não empregarem meios anti-democráticos para atingirem seus interesses. A massa pública, semelhantemente, deveria respeitar as normas democráticas para a convivência cidadã e recusar os instrumentos de violência para alcançar os objetivos sociais.

Em suma, o modelo de Diamond (1999) deve ser entendido como indicador da consolidação, segundo o próprio autor. Ou seja, a partir do momento em que notássemos a presença ou ausência de cada um dos requisitos acima numa determinada sociedade, teríamos a condição para avaliar se o sistema político é ou não consolidado.

Juan Linz e Alfred Stepan (1996a; 1996b) parecem compartilhar da abordagem sobre indicadores e, por isso, propõem o modelo que se pauta em três requisitos e cinco condições. Para se lançar o processo de consolidação, um país deveria pré-dispor de um Estado forte, um processo de transição concluído e governos que desempenhem suas prerrogativas a partir das

normas democráticas. Desses requisitos, os autores apontam as condições que encaminhariam a consolidação propriamente dita, tais como uma sociedade civil organizada e autônoma; uma sociedade política que propicie o direito legítimo de concorrer e exercer o poder; o constrangimento do poder do Estado pelas normas constitucionais (*Rule of Law*); uma burocracia eficiente, útil e eficaz e, finalmente, uma sociedade econômica autônoma em relação ao Estado e comprometida com o desenvolvimento nacional. No modelo que apresentam, Linz e Stepan enaltecem a máxima de que todos os elementos são interconectados, de modo que a existência de um dependa obrigatoriamente da verificação dos demais. Por isso, em vez de regime democrático, o que propõem é entendermos um *sistema democrático* a ser consolidado.

Mas para a crítica de Guillermo O'Donnell (1996a; 1996b; 2000; 2001), como já nos referimos, as propostas de consolidação são marcadas pelo viés Ocidental, delineando modelos que provêm das experiências europeias e estadunidenses, não contextualizadas, obrigatoriamente, com a lógica da América Latina. Segundo o teórico, a região desafia as tradições democráticas, pelo menos na visão liberal, uma vez que sua dinâmica é processada também sob a lógica de instituições informais, como o *particularismo*, por exemplo. Ressalta-se que esta forma de comportamento, baseada no clientelismo, nepotismo, troca de favores e indistinção entre público e privado, não afasta, obrigatoriamente, a natureza poliárquica da região para O'Donnell. Deveríamos, portanto, entender que o que está em jogo não é a baixa institucionalização dos governos latino-americanos, mas, sim, a carência de organizações ou padrões altamente formais (O'DONNELL, 2001).

A questão de O'Donnell, portanto, é reconhecer os países latino-americanos como exemplares que combinam instituições formais – neste caso, as próprias eleições regulares – com particularismo. Dessa simbiose, deriva a proposta de *Democracias Delegativas* para designar os governos da região, em que há pouca transparência no exercício das regras do jogo; ausência de mecanismos expressivos para *accountability* vertical e horizontal; constantes acusações e disputas entre o Executivo e o Legislativo; personificação política na figura do Presidente da República, entendido como mandatário legítimo para decidir sem que haja constrangimentos ao seu cargo, e isolamento deste no poder (O'DONNELL, 1996a). Nas palavras do autor, o modelo delegativo estabelece:

[...] a concepção cesarista e plebiscitária de um executivo eleito que se supõe estar investido de poder de governar o país de forma como lhe prouver [...]. Segundo as concepções delegativas, o congresso, o judiciário, e as diversas agências estatais de controle são obstáculos colocados no meio do caminho da adequada execução das tarefas que foram delegadas ao executivo pelo eleitorado. Os esforços do executivo para enfraquecer essas instituições, invadir a autoridade que lhes é legalmente atribuída e para desprestigiá-las constituem um corolário lógico dessas concepções (O'DONNELL, 2000, p. 26).

Mas o debate fundamental que queremos reforçar é o de que, embora as premissas da Democracia Liberal não sejam perfeitamente aplicáveis aos regimes latino-americanos, ainda assim conformam parâmetros na literatura ocidental em se tratando de avaliação da consolidação. Isso significa que, na mesma lógica apontada por Dahl (1989) sobre os atos “maximizadores” – ou seja, de que o cumprimento de todos os requisitos da normatividade democrática aproximaria as Poliarquias das democracias ideais –, quanto mais próximo aos requisitos da Democracia Liberal estiver um regime, maior será a sua avaliação e, portanto, a sua legitimidade, tanto para a academia, quanto para a política regional, como veremos em breve.

Decorre, então, o que Hadenius e Teorell (2005) enfatizam como *escalas de democracia*, dentre as quais os índices que utilizamos apresentam variantes qualitativas tricotômicas: a Freedom House (2013a) com sua classificação de “Livre”, “Parcialmente Livre” e “Não-Livre”, e a Polity IV (2011a) com os domínios “Democracia”, “Anocracia” e “Autocracia”. Em função do que expusemos, a Democracia Liberal é referência no Ocidente e, em especial, aos esforços internacionais para consolidar as novas democracias, embora saibamos que seus limites são desafiados pelas dinâmicas da América Latina, que tornam seu alcance cada vez mais questionável.

Reconhecendo essas questões, propomos um modelo qualitativo a partir da óptica liberal para avaliar os mini-estudos a serem investigados no Capítulo 4. O modelo sintetiza três indicadores analíticos: *Direitos Políticos*, *Liberdades Civis* e *Autoridade Política*, fornecidos pelos relatórios da Freedom House (2013a) e Polity IV (2011a).

Sua construção partiu notadamente de Schumpeter (1961) e Dahl (1989; 2005) quanto ao modelo procedural mínimo. Vale lembrar que, de acordo com os debates do tópico anterior, a proposta desses autores não assume apenas o requisito da competitividade eleitoral, mas incorpora, ademais, os componentes das liberdades e garantias aos indivíduos como elementos necessários às democracias. Isso porque as eleições, isoladas, são insuficientes para indicar uma democracia a ser consolidada, lembrando os próprios dizeres de Terry Karl (1991), para quem os pleitos não determinam a democracia. Por isso é que, junto às eleições regulares, justas e livres, outros requisitos do sistema político, como as liberdades

e garantias ao cidadão, emergem como elementos que definem as condições mais elementares de um governo para ser considerado como democrático. Partindo do pressuposto de que os nossos estudos de caso ocorreram em contextos onde as eleições são institucionalizadas, queremos avaliar a qualidade desses regimes em termos de liberdades e garantias do sistema político, como trabalha Dahl (2005). Estas dimensões que, somadas aos pleitos eleitorais conformam o modelo procedural mínimo, assumirão os indicadores de *Liberdades Civis* e *Direitos Políticos*, fatores que, além de reconhecer o regime, abordam sua qualidade em termos de liberdade democrática dos países (DIAMOND, 1997; 1999).

Se necessários para definir uma democracia, estes atributos passam a ser insuficientes para avaliar a consolidação dos novos governos, especialmente os latino-americanos. E a própria Democracia Liberal nos termos de Diamond (1996; 1999) já trazia a importância da ordem constitucional, supremacia da autoridade civil e capacidade de *checks and balances* para o exercício do poder, como elementos adicionais de um modelo procedural mínimo expandido. Os atributos inseridos por Diamond ganham destaque também para Maria Helena de Castro Santos (2001), sob os conceitos de *governabilidade* e *governança*. O primeiro, segundo a autora, indica o fortalecimento das instituições e autoridades para enfrentar as pressões e sobrecargas de demanda do sistema político. Já a governança – tradução do termo *governance*, em inglês – problematizaria a eficácia do processo decisório.

E estes são, por assim dizer, conceitos caros à América Latina, onde o autoritarismo mantém sua sombra, seja pelas ameaças militares à ordem civil, ou pela tendência à centralização no Executivo, como trabalha O'Donnell (1996a; 1996b; 2000; 2001). Nos estudos de caso do Capítulo 4, fica evidente que as *crises*, na verdade, resultam da incapacidade do regime em dar respostas ao sistema político e proceder com processo decisório dentro das instituições democráticas. Em outros termos, tanto a governabilidade quanto a governança testam as próprias instituições liberais das novas democracias, especialmente no que concerne ao desempenho da autoridade política e sua capacidade de decidir, fato que leva Castro Santos (2001) a sugerir a abordagem de ambos sob o termo de *Capacidade Governativa*. E esta, dada as circunstâncias que já descrevemos da América Latina, são fundamentais para investigar a consolidação da Terceira Onda nesta região. Surge, portanto, o terceiro indicador do nosso modelo: a *Autoridade Política*. Formalizamos nosso modelo, a partir desses debates, na ilustração a seguir:

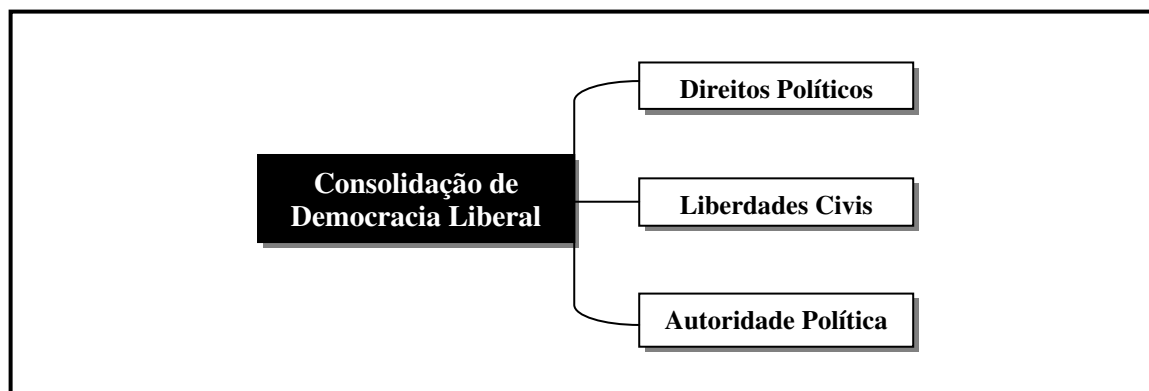


Figura 2 – Modelo de consolidação de Democracia Liberal proposto à investigação

1.2.3 Instrumentos para mensurar os Indicadores da Consolidação de Democracia Liberal

Traçado o modelo, resta-nos discutir os mecanismos através do qual seus indicadores serão mensurados. Para isso é que aplicaremos os instrumentos da Freedom House (2013a) para avaliar os Direitos Políticos e as Liberdades Civis, ao passo que os recursos da Polity IV (2011a) analisarão a Autoridade Política.

Na publicação *Freedom in the World*, a Freedom House (2013a) investiga 195 países e 14 territórios no que concerne a duas categorias específicas: os Direitos Políticos e as Liberdades Civis. A primeira dimensão é analisada nos termos dos processos eleitorais, pluralismo político e participação. Ao fazer o levantamento de cada país, tais quesitos são considerados a partir de 10 questões, recebendo, para tais, uma nota que varia entre 0 e 4. A média aritmética dos quesitos compõe a avaliação quantitativa dos Direitos Políticos.

Com as Liberdades Civis, um procedimento semelhante é encabeçado. Nesta categoria, são avaliados a liberdade de crença e expressão, o direito de associação e organização, o Estado de Direito, como também a autonomia pessoal e os direitos individuais. Cada elemento é pontuado em 15 questões, recebendo a mesma quantificação de escala entre 0 e 4. A média que resulta destes cálculos encaminha a avaliação quantitativa das Liberdades Civis (FREEDOM HOUSE, 2013a).

Obtendo, portanto, os resultados de ambas as categorias, a Freedom House traça uma nova média entre os Direitos Políticos e as Liberdades Civis, cujo saldo encaminha seu Índice. Este pode resultar em valores entre 1 e 7, transformados pela instituição em uma escala para medir a liberdade do país. Sendo assim, no intervalo entre 1 e 2,5, o Estado em análise é qualificado como “Livre”; com o resultado entre 3 e 5 “Parcialmente Livre” e, por

fim, as notas acima de 5 particularizam os regimes “Não-Livres” (FREEDOM HOUSE, 2013a).

A Polity IV (2011a), numa abordagem diferente, debruça-se sobre uma amostra de 166 países entre os anos de 1800 e 2010. Seu instrumento examina concomitantemente as qualidades de democracia e autocracias, conformando uma única avaliação denominada *Authority Trends*. Isso porque, em sua perspectiva, tanto as democracias quanto as autocracias são modelos não-excludentes, mas possíveis de combinação na realidade política – já que certos casos demonstrariam elementos de ambas – e influenciam igualmente a forma como a Autoridade Política é exercida. Esta perspectiva se torna muito pertinente, inclusive, à própria América Latina.

Os relatórios da Polity IV avaliam os critérios seguintes: formas de posse do Executivo, estrangulamentos ao poder deste e competição política. As notas obtidas em cada quesito são combinadas no *Authority Trends Index*, codificando uma escala entre -10 e +10. De acordo com os intervalos, cada governo pode receber a seguinte classificação: “Autocracia” (-10 a -6), “Anocracia” (-5 a +5) e “Democracia” (+6 a +10).

Nas “Autocracias”, a participação política é restrita ou suspensa; o Executivo é empossado hereditariamente ou por meio de regras da elite dirigente e, uma vez no poder, seus líderes não são contrabalanceados pelo Judiciário, Legislativo ou instituições da sociedade civil. As “Anocracias” são regimes híbridos onde a Capacidade Governativa é baixa e as instabilidades políticas recorrentes. Por fim, as “Democracias” apresentam procedimentos de participação aberta, competitiva e deliberativa; alternância do Executivo por meio de eleições regulares e transparentes; e imposições substanciais de contrapesos ao Presidente (POLITY IV, 2011).

Em suma, os três indicadores que avaliaremos resumem tanto os critérios do modelo procedural mínimo – Direitos Políticos e Liberdades Civas – quanto da Democracia Liberal – especialmente no tocante à Capacidade Governativa e aos contrapesos políticos. Para que um país seja considerado “Democracia Liberal” propriamente dita, seus indicadores deverão apresentar as qualificações mais altas: “Livre” para os quesitos dos Direitos Políticos e Liberdades Civas e “Democracia” para a Autoridade Política. Nesse sentido, a fórmula “Democracia + Livre” é o que redundaria em Democracia Liberal para nosso modelo.

1.2.4 A Promoção de Democracia Liberal no Pós-Guerra Fria

Embora as políticas de exportação democrática fossem ensejadas desde 1945 pelos Estados Unidos nos exemplos da Alemanha Ocidental e do Japão, as variáveis externas não

foram priorizadas por boa parte da literatura da época. Isso porque as democratizações do século XX, como entende a maioria dos teóricos, ganharam espaço nos ambientes altamente institucionalizados. Nesses locais, compostos por Estados consolidados em soberania, averiguou-se que os fatores domésticos – como a sociedade civil, o desgaste econômico e os novos pactos entre civis e militares – seriam o fator principal das mudanças de regime para a democracia. Guillermo O’Donnell e Philippe Schmitter (1986) são referências quanto a este entendimento.

Além disso, vale lembrar a própria condição internacional desfavorável na época. Com o intento de afastar a ameaça comunista no mundo ocidental, os Estados Unidos conferiam suporte tanto às ditaduras quanto aos governos democráticos, e as Instituições de seu fomento – como a OTAN e inclusive a OEA – não dispunham de mecanismos para aplicar a condicionalidade democrática. Por isso é que, junto ao pressuposto de Farer (1996) sobre a ambivalência dessas forças internacionais, concluímos que a construção de democracias era tratada como aptidão eminentemente nacional durante a Guerra Fria, e as variáveis externas não recebiam atenção significativa pela maior parte da literatura.

Com os acontecimentos que marcaram a proeminência norte-americana e as transições políticas no Leste Europeu, uma nova forma de se investigar as democratizações passou a compor a literatura (CASTRO SANTOS, 2010). A partir desse momento, um conjunto de autores anglo-saxões ponderou as forças internacionais como elementos importantes para a instalação dos governos democráticos. As democracias seriam factíveis e consolidáveis não somente por conta doméstica, mas também a partir dos incentivos externos. Como nos indica Laurence Whitehead,

Apesar de o estabelecimento e a consolidação de regimes democráticos demandarem um forte compromisso por parte de um largo escopo de forças políticas internas, não devemos deixar de lado os contextos internacionais distintamente restritivos, em meio aos quais a grande maioria das democracias “realmente existentes” (“poliarquias”) vieram a se estabilizar, ou a se reestabilizar (WHITEHEAD, 1993, p. 35).

Na abordagem feita por Castro Santos (2010), esta tendência conforma a “literatura da exportação de democracia”. Em se tratando dos aspectos metodológicos, esta tradição adota o modelo liberal como variável dependente e os fatores internacionais como variáveis independentes – ou, “externas” aos Estados. A relação que se estabelece entre ambas seria a de facilitação, veiculação ou promoção desses regimes nos contextos nacionais.

Mas a noção a ser reconhecida são as chances do efeito internacional no processo de democratização – embora, como lembra Castro Santos (2010), a literatura não seja consensual

quanto à importância dessas variáveis. Por isso é que Laurence Whitehead (2005), centrado no contexto Pós-Guerra Fria, admite que a influência externa seria determinante nos Estados “fracos” ou “falidos”, onde, dada a vulnerabilidade e escassez dos atributos weberianos, a balança da democratização penderia para as variáveis exteriores. Mas o autor não se limita a este conjunto de países e retoma as derrotas militares em conflitos externos, como observamos em Portugal e na Argentina, para indicar que as influências exógenas desempenharam um papel considerável, embora não determinante, inclusive nas ditaduras dos anos 1970 e 1980.

E observando as diferentes formas da dimensão internacional nas democratizações, Whitehead (1993) condensa as variáveis externas em três abordagens de promoção de democracia: contágio, controle e consenso. O primeiro estabelece o exemplo do “efeito dominó” para demonstrar como, a partir de um epicentro geográfico, as democracias podem se instalar em outras regiões por conta do processo contagiante. Já o segundo abdica da neutralidade anterior e pontua os interesses que estão por trás das imposições do exterior para atingir os padrões democráticos. Por fim, o consenso pondera os interesses externos junto às preferências domésticas, demonstrando que a sustentação democrática deve ser buscada pelo apoio e envolvimento de todos os atores.

De todo o fato, as perspectivas que parecem centrais ao nosso trabalho são as de controle e consenso nos termos de Whitehead (1993). Isso porque, trazendo novamente para o debate a noção de Keohane (1984), a busca pelos interesses é uma constante nas relações interestatais e a razão, inclusive, das próprias Instituições Internacionais. De acordo com este referencial teórico, a compreensão das Instituições passa necessariamente pelos interesses em jogo e é por isso que podemos pensar também o próprio RDI como estrutura que opera segundo os interesses regionais. Mas, como os estudos de caso mostrarão, a efetividade externa para controlar ou reverter as crises deve muito ao comprometimento das partes – daí a importância também do consenso.

A partir das ideias acima, e com o suporte na geração mais recente da literatura – mesmo reconhecendo o viés norte-americano que a marca –, parece-nos coerente pressupor que os atores externos influem de alguma forma na consolidação das democracias e não podem ser negligenciados. Os regimes políticos demonstram cada vez mais a participação do externo na (re)configuração da Democracia Liberal. E é por isso que as investigações, desde então, devem considerar as forças que partem do exterior.

Mas o trabalho a que nos propomos seria equivocado se alegasse os fatores internacionais – ou, mais precisamente, o RDI – como instrumentos que agem de maneira

uniforme e exitosa para reverter as crises. Ao contrário, a problematização a ser feita deve considerar também os exemplos de ineficiência ou falhas nessa dinâmica em promover Democracias Liberais. Isso nos sugere, portanto, que a nossa Variável Dependente, a própria “consolidação de democracia”, nem sempre apresentará os resultados esperados – neste caso, o valor de “Democracia Liberal”. Antes, no entanto, de constatar tais resultados, trabalha-se no capítulo a seguir o próprio Regime Democrático Interamericano, que será tomado como Variável Independente Principal da nossa pesquisa.

CAPÍTULO 2: O REGIME DEMOCRÁTICO INTERAMERICANO

Neste capítulo, testaremos as chances de as Instituições Regionais como OEA, CC, CA, Mercosul, Unasul e ALBA serem interpretadas como Regimes de acordo com a Teoria Funcionalista. Para isso, investigaremos suas respectivas propostas sobre promoção e restabelecimento de democracias, e buscaremos identificar nelas os elementos que, segundo Keohane (1984), definem os Regimes Internacionais – princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão. Em seguida, exploraremos a dimensão comum que alude ao Complexo chamado de Regime Democrático Interamericano, e o investigaremos em suas causas e componentes institucionais. Por fim, encerraremos este capítulo e a Parte I trazendo as conclusões gerais sobre a “expectativa na qual convergem os países” quanto à promoção de democracia. Caberá à segunda parte da dissertação avaliar a efetividade dessas normas.

2.1 INSTITUIÇÕES REGIONAIS E A PROMOÇÃO DE DEMOCRACIA

Segundo Rafael Villa (2003), a reemergência das Instituições Internacionais no Pós-Guerra Fria foi um passo fundamental para a reformulação das relações internacionais e, principalmente, do seu quadro institucional. No entanto, é óbvio que nem todos os autores compartilham desse aforismo, a exemplo de Mearsheimer (1994-1995), para quem haveria razões para que os Estados continuem a se ameaçar, buscar sua sobrevivência e garantir a maximização dos seus poderes relativos, mesmo no contexto das Instituições.

O fato é que, sem descartar a proposta deste neorrealista, Keohane (1984) vai além ao demonstrar que o pressuposto da escolha racional e da natureza egoísta não veta as possibilidades de cooperação entre os Estados, como vimos em momento anterior. Ao contrário, há circunstâncias em que o reconhecimento de interesses comuns encaminha a importância das Instituições para se buscar objetivos que, isoladamente, os países teriam dificuldade de obter. Acreditamos, assim, que a proliferação e (re)emergência das entidades intergovernamentais é resultado das próprias manobras entre os Estados em termos de estratégias para acordos sobre diferentes questões.

Pode-se dizer que, especialmente no Pós-Guerra Fria, as organizações assumiram de maneira mais expressiva e atuante a função de promotoras de democracia. O que Villa aborda como “requisito sistêmico de adequação às necessidades normativas de ordenamento” (VILLA, 2003, p. 57) é, nada mais, que o pressuposto de Whitehead (1993) segundo o qual a promoção de democracias abdicou da exclusividade doméstica para figurar como resultado também das fontes externas – dentre elas, as Instituições Internacionais. Em outros termos, os

países “[...] passam a ser vinculados e obrigados a democratizar-se a partir de uma certa racionalidade formal não de caráter nacional mas *exógena*, internacional” (VILLA, 2003, p. 57).

O continente Americano foi emblemático nesse sentido. Desde as últimas décadas, percebe-se que certos processos de integração definiram propostas que direcionam a percepção coletiva quanto à democracia e ordenam as decisões em casos de desvios. Por isso, os governos latino-americanos tornaram-se foco do que Hawkins e Shaw (2008) chamam de “legalização das normas democráticas” ou, em outros termos, um processo no qual as regras internacionais quanto à democracia tornam-se mais obrigatórias e específicas, de modo que as entidades institucionais passam a desempenhar maior autoridade para gerir, monitorar e implementar tais normatizações.

Vale ressaltar que as iniciativas regionais não demonstram regulamentações homogêneas quanto à agenda em questão. Ao contrário, como mostraremos, há um quadro de hibridismo entre Instituições altamente regulatórias e consolidadas, de um lado, e propostas abstratas ou fragmentadas de outro, tornando ainda mais possível as chances de haver um Complexo entre Regimes (KEOHANE; VICTOR, 2010), em virtude das funções comuns que assumem.

2.1.2 A Organização dos Estados Americanos (OEA)

2.1.2.1 A Formação do Sistema Interamericano de Estados

Desde o século XIX, o continente revelou iniciativas marcantes quanto à integração dos países. Aquele momento foi marcado pelas sucessivas emancipações latino-americanas que, ao conquistarem suas independências, recebiam formalmente o reconhecimento por parte dos Estados Unidos. A atuação deste foi importante para os processos emancipatórios, pois, com a elaboração da Doutrina Monroe em 1823, a ameaça de novas colonizações europeias se viu afastada em função da nova proeminência regional. Assim, a partir das relações assimétricas entre Washington e o restante do continente, nota-se os primeiros esforços na direção um Sistema Interamericano de Estados².

²Aprovada pelo Congresso em 1823, a política de Monroe previa a abstenção dos EUA nos assuntos europeus e, da mesma forma, solicitava àqueles países a não exercer intervenção nos assuntos americanos. Ao afastar a presença do Velho Continente, o governo estadunidense mostrava claramente a intenção de se afirmar como líder das Américas, responsável por eliminar qualquer obstáculo que atrapalhasse a sua influência na região (CERVO, 2008). Nesse sentido é que, a partir de um novo centro gravitacional, os Estados passam a desenvolver uma nova dinâmica em um espaço comum para suas interações. A ideia de “Sistema Interamericano” pressupõe-nos, assim, um conjunto de conexão entre Estados, cujas relações promovem impactos uns nos outros e formam uma composição de capacidades e estratégias desiguais (WOODS, 1996).

Uma iniciativa contraposta à norte-americana foi ensejada por Simón Bolívar com vistas a uma confederação entre os latino-americanos. Apesar dos laços comuns de etnia, língua, religião e tradições legais, a base da união representava, antes de tudo, um discurso de defesa mútua do que, propriamente, o compartilhamento de projetos específicos (FENWICK, 1965). Mesmo após sua desarticulação, as investidas bolivarianas permaneceram como um símbolo de união e ideal político aos fundadores da ALBA. Como sintetiza Amado Cerro:

[...] a versão bolivariana combinou sonhos de um ‘sistema internacional americano’ guiado pela manutenção da paz, pela força do direito internacional, pela solução negociada de controvérsias, pela aliança política que proscreve o exercício da potência, pelo acordo geral de todos os Estados americanos, que seria concluída no Congresso do Panamá em 1926. Ambas as manifestações, a norte-americana mais que a latina, tinham fundamento realista: os Estados Unidos desejavam enfraquecer a preeminência européia na América Latina e preservar a região como sua área de influência; os hispânico-americanos reagiam ante ameaças de reconquista européia (CERVO, 2010, p. 59).

Próximo ao fim do século XIX, o envolvimento mais direto dos Estados Unidos com os vizinhos do sul e o desenvolvimento de novos meios de comunicação tornaram possível esboçar as primeiras Instituições claramente voltadas aos objetivos de Washington. Em 1889, com a anuência do Congresso, o presidente estadunidense convocou a I Conferência Internacional dos Estados Americanos, ocorrida em sua capital, e marcada como a primeira participação daquele país em um foro do continente. Durante os encontros, o foco se deslocou para as questões de cooperação econômica, cuja supervisão e gerência seriam assumidas pelo Secretário de Estado (HERZ, 2008). Tal decisão não agradou os governantes latino-americanos, instigando-os a não ratificar a resolução e impedindo, assim, que o tratado entrasse em vigor (FENWICK, 1965).

Na II Conferência Internacional dos Estados Americanos, realizada em 1901, criou-se o Escritório Internacional das Repúblicas Americanas. Posteriormente, em 1910, a organização foi renomeada para União Pan-Americana e passou a ter como presidente o Secretário de Estado da Casa Branca, cuja função era controlar as agendas de debate. Duas décadas depois, através da “política da boa vizinhança” elaborada por Franklin D. Roosevelt, a potência hemisférica incluiu na pauta das conferências as questões relacionadas à segurança da região. Com isso, foi possível estabelecer a ideia de que qualquer disputa entre os Estados deveria ser tratada como um problema coletivo e, em casos de ameaças à segurança hemisférica, os países se mobilizariam buscar, através de reuniões conjuntas, a solução para o dilema (HERZ, 2008).

2.1.2.2 A OEA e as primeiras tentativas de regionalizar a democracia nos tempos da Guerra Fria

Desses esforços para coletivizar a agenda de segurança, decidiu-se formar em 1948, ao fim da IX Conferência Internacional Americana, uma nova instância para o trato da questão: a Organização dos Estados Americanos (OEA). Em termos históricos, vale lembrar que a OEA emergiu num contexto árduo da política internacional, marcada pela bipolaridade entre as superpotências e afirmação da Guerra Fria. Apesar dos esforços para institucionalizar cada vez mais o processo de integração, a OEA evidenciou grandes contradições de interesse entre os Estados Unidos e os países do sul desde os primeiros anos. Enquanto os norte-americanos defendiam uma zona de segurança no continente para rebater as ameaças soviéticas, os demais Estados focalizavam suas expectativas na promoção do desenvolvimento econômico e social (RIBEIRO, 2006).

Não seria indubitável que, em face dessas divergências, os propósitos estadunidenses levaram vantagem em relação aos demais. Ao longo das décadas que compuseram a Guerra Fria, o que observamos na dinâmica hemisférica foram empenhos para estabelecer uma noção comum de segurança, deixando para segundo plano a agenda de democracia.

Na Carta da Organização (OEA, 1948), observa-se um propósito democrático que, ainda tímido e abstrato, interconectava-se estritamente aos desígnios da segurança regional. Ao enfatizar seu intento de “garantir a paz e segurança continentais”, a OEA enfatizou no Artigo 03 que o gozo da cooperação e solidariedade seria atingido necessariamente a partir do exercício da democracia representativa. Esta matéria, como fica claro, introduziu-se como uma normatividade à convivência regional, sem medidas ou regras específicas para regulá-la.

Por isso, em 1959, duas iniciativas tentaram refinar a proposta da Carta, acrescentando-lhe elementos mais específicos, o que as fez ser descartadas da ordem política. No Projeto de Declaração de Santiago, redigido sob os auspícios brasileiros, os líderes propuseram 8 requisitos para qualificar o conceito de “democracia representativa” expresso na Carta. Na mesma sequência, o Conselho Permanente trabalhava um documento para deslegitimar possíveis governos gerados a partir de Golpes de Estado e convocar reuniões extraordinárias para que a comunidade regional deliberasse medidas punitivas. Não seria por menos que, em face da proliferação de ditaduras, ambos os acordos não conseguiram as assinaturas necessárias para que entrassem em vigor (CÂMARA, 1998).

Em 1962, a fatídica suspensão do governo de Cuba instrumentalizou o princípio democrático expresso na Carta em justificativa para a retaliação à ilha. É indiscutível que esta medida se pautou nas intenções norte-americanas de mobilizar os líderes a impedir que a

ameaça soviética se alastrasse pelo continente. O discurso da segurança coletiva assumiu tons da defesa da democracia, afirmando que os acontecimentos capitaneados por Fidel Castro seriam um atentado à norma democrática e, portanto, inaceitáveis à convivência hemisférica. No entanto, a OEA indispunha de mecanismos legais para suspender regimes alternativos à democracia representativa; não havia instrumentos que punissem essas reestruturações políticas. Por isso, a suspensão cubana se tornou duvidosa aos olhos do Brasil e questionada em sua legalidade para a época, embora a maioria das ditaduras e os próprios Estados Unidos vencessem a decisão de encabeçá-la.

Nos anos 1970, uma postura semelhante foi observada, porém, agora, em oposição a uma ditadura não-socialista. Durante a VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores em 1979, os países condenaram o regime autoritário de Anastasio Somoza na Nicarágua. Até mesmo a Assembleia Geral chegou a exigir que aquele país substituísse o governo por um novo regime eleito pelo povo. De modo inusitado para o histórico da OEA até então, essas medidas reprovaram uma forma autoritária não-socialista, com a concordância de quase todos os países. Por isso é que Cooper e Legler (2001) entendem que, a partir de então, a entidade se capacitou a legitimar ou deslegitimar os governos sob as bases legais. Iniciava-se, nos anos seguintes, um empenho mais enfático na defesa da democracia.

Em 1980, foi adotado o *Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos* (OEA, 1980), enfatizando que a vigência de democracias seria imprescindível para a garantia dos direitos fundamentais. Para tal fim, exigiu-se dos Estados-membros a interrupção das perseguições políticas, dos abusos de poder e, de maneira inédita, a redemocratização.

Cinco anos mais tarde, o *Protocolo de Cartagena das Índias* (OEA, 1985) reformou a Carta da OEA e fixou a democracia entre os objetivos da Organização. Já no preâmbulo, o novo documento determinou esta forma política como condição indispensável para a estabilidade, paz e o desenvolvimento da região. Ao modificar também o Artigo 02, o Protocolo dispôs o propósito da Organização de “Promover e consolidar a democracia representativa, respeitando o princípio da não-intervenção” (OEA, 1985), atribuindo com maior ênfase essa responsabilidade que a Instituição deveria seguir, o que, desde então, tornou oficial a sua prerrogativa enquanto promotora de democracia. Medidas para conquistar tal finalidade, no entanto, foram estabelecidas em seus dispositivos subseqüentes.

2.1.2.3 O Pós-Guerra Fria e a conformação de um ordenamento específico para a promoção de democracia

O papel da OEA nas democratizações regionais deve ser entendido na lógica do Pós-Guerra Fria, quando se desfez suas posturas ambíguas nesta matéria. Fatores como “fenômeno global” da democracia (FUKUYAMA, 1991), redemocratização dos países latino-americanos e menor intervenção direta dos Estados Unidos permitiram aos membros criar uma ideia comum quanto à democracia e fixá-la como princípio da convivência dos seus 34 membros. Para Rubén Perina (2001), inicia-se, desde então, o que denomina de “Novo Rol da OEA”.

Nesse sentido, o *Compromisso de Santiago com a Democracia Representativa e Renovação do Sistema Interamericano* (OEA, 1991a) destacou que a democracia é “o regime de governo do continente”, e seu exercício, promoção, consolidação e desenvolvimento seriam tomados como ações necessariamente compartilhadas. Por isso a Organização estabeleceu iniciativas para que os Estados delineassem uma agenda unificada e específica para dar respostas aos casos de crises.

O instrumento que emergiu deste propósito foi a *Resolução 1080* (OEA, 1991b). Em suas disposições, o documento conferiu ao Secretário Geral a incumbência de convocar extraordinariamente o Conselho Permanente, bem como a Assembleia Geral e a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, mediante a interrupção súbita da ordem democrática. Segundo as regras desta Resolução, as instâncias deveriam examinar o caso em pauta a fim de adotar medidas pertinentes e instruir alternativas para restaurar o regime ora em crise.

No ano seguinte, a *Declaração de Nassau* (OEA, 1992a) estabeleceu que quaisquer abalos contra a ordem democrática seriam forte e enfaticamente rejeitados. Dessa forma, o *Protocolo de Washington* (OEA, 1992b) foi além ao propor uma medida que possibilitava suspender o direito de participação de um governo deposto pela força, caso iniciativas anteriores se mostrassem infrutíferas. O Protocolo não prevê, contudo, o rompimento das relações, uma vez que incentiva a continuidade de rodadas diplomáticas, mesmo após a suspensão.

Em 1993, novas regras para fortalecer a consolidação das democracias foram regulamentadas. A *Declaração de Manágua* (OEA, 1993a) pressionou os Estados a aplicar medidas que promovessem a reconciliação nacional, cultura democrática, participação de todos os grupos na política, diálogo e respeito às minorias. Ao propor essas normas, reconheceu-se que o papel da OEA não se esgotaria somente aos atentados à ordem democrática, mas se ampliaria em esforços para consolidar esses governos e preveni-los de

possíveis regressões autoritárias. No entanto, como discutiremos em momento oportuno, os acontecimentos dos anos 1990 ocasionaram situações nas quais a Organização foi incapaz de reverter os Golpes ou deposições de governos, como disciplinavam os documentos até então.

Por isso, em 2001, conveio-se estabelecer um marco mais enfático e regulatório na agenda regional, de modo a sistematizar todos os instrumentos anteriores numa única concordata. A *Carta Democrática Interamericana* (OEA, 2001a) foi emblemática nesse sentido por traçar, ineditamente, uma definição precisa para o conceito de democracia representativa³, afeiçoado ao próprio modelo liberal de Diamond (1999). E em termos de normas, a entidade atribuiu a democracia como direito de todos os povos da América e repartiu com os Estados o dever de defendê-la e promovê-la.

Além disso, a Carta Democrática Interamericana ratificou procedimentos tanto para reverter quanto para evitar as crises. Em ocasiões que pudessem afetar a ordem legítima do poder ou o exercício da institucionalidade democrática, tanto o Secretário Geral quanto o Conselho Permanente têm a prerrogativa de encaminhar visitas ao país a fim de investigar, elaborar relatórios e propor medidas para evitar possíveis abalos. Já as ocorrências de rupturas democráticas ou de alteração da ordem constitucional, concebidas como “obstáculos à participação do Estado na OEA” (OEA, 2001a), despertam reuniões extraordinárias do Conselho Permanente para a adoção de instrumentos, como medidas diplomáticas, ou convocação extraordinária da Assembleia Geral. Se esta constatar a permanência da crise e o insucesso das gestões diplomáticas, o governo é suspenso da OEA e se mantém nessa condição até que a crise seja revertida.

Para facilitar a compreensão desta proposta regional, delineamos abaixo um quadro que sintetiza, em torno das variáveis de Regimes, os principais elementos da OEA:

³ Cf. (OEA, 2001), p. 35.

Quadro 2 – A proposta da Organização dos Estados Americanos para a promoção de democracia

Estados-membros	Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Estados Unidos da América, Equador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela.
Princípio(s)	A democracia representativa é condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região. A solidariedade dos Estados americanos e seus fins requerem a organização política com base na democracia representativa. A democracia representativa é a forma de governo da região. A democracia é expressão da legitimidade, vontade e determinação dos povos. Reconhecimento dos esforços da OEA para solucionar ou evitar crises, dialogar, entender e mediar. Nenhum problema enfrentado pelos países justifica rompimento democrático. Ruptura é um obstáculo intransponível à participação do governo.
Norma(s)	Comprometimento com promoção da democracia representativa e direitos humanos com respeito à não-intervenção e auto-determinação. O papel da OEA não deve se esgotar na defesa da democracia em locais onde há seu colapso, mas se esforçar para consolidar este regime e prevenir sua reversão. A democracia é direito de todos os povos das Américas e os governos têm a obrigação de defendê-la e promovê-la.
Regra(s)	Interrupção súbita ou irregular da institucionalidade democrática ou do exercício legítimo de poder de um governo democraticamente eleito encaminham decisões coletivas para reverter a crise. Qualquer tentativa contra a ordem institucional democrática é forte e categoricamente rejeitada e também despertam a ação regional.
Procedimento(s) de tomada de decisão	Nas circunstâncias de ruptura, convoca-se extraordinariamente o Conselho Permanente, ou também a Assembleia Geral e a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores. O Conselho Permanente deverá: 1) examinar o caso; 2) adotar medidas pertinentes com base no Direito Internacional e na Carta da OEA, tais como: a) apoio moral, b) condenação moral, c) encaminhamento às Nações Unidas, d) missões técnicas, e) mediação política, f) missões de observação eleitoral; 3) instruir a adoção de alternativas conjuntas para fortalecer e preservar a democracia. O governo democraticamente eleito que seja deposto pela força poderá ter sua 4) participação suspensa das sessões ou dos órgãos da OEA após serem infrutíferas gestões diplomáticas.

Fonte: elaborada pelo autor a partir de OEA (1948; 1980; 1985; 1991a; 1991b; 1992a; 1993a; 2001a).

2.1.3 A Comunidade do Caribe (CC)

O processo de integração no Caribe teve seu impulso em 1958, quando se institucionalizou a Federação das Índias Britânicas Ocidentais. Quatro anos mais tarde, o bloco sofreu alterações e foi substituído pela Associação Caribenha de Livre Comércio em 1965 (CARICOM, 2013a).

Durante a sétima Conferência de Chefes de Estados da Associação, decidiu-se alavancar uma comunidade regional e transformar o bloco econômico num mercado comum. Desses objetivos, adotou-se em 1973 o *Tratado de Chaguarama* (CARICOM, 1973), que estabeleceu o sistema CARICOM, formado pela Comunidade do Caribe (CC) e pelo Mercado Comum. Seus membros originais eram Barbados, Jamaica, Guiana e Trinidad e Tobago. Nos anos seguintes, Bahamas, Antígua e Barbudas, Suriname, Belize, Dominica, Granada, Montserrat, Haiti, Santa Lúcia, São Cristóvão e Névis e São Vicente e Granadinas aderiram ao Tratado (CARICOM, 2013a).

Segundo os dispositivos de Chaguarama, a Comunidade do Caribe tem por fim elevar os padrões de vida e trabalho; garantir empregabilidade plena aos trabalhadores; acelerar, coordenar e sustentar o desenvolvimento econômico; expandir as relações comerciais e econômicas com terceiros países; elevar a competitividade, produção e produtividade regionais e estimular um desenvolvimento tecnológico, social, educacional e cultural entre os povos do Caribe (CARICOM, 2013b). Evidencia-se, portanto, o caráter econômico da Instituição, preocupada com uma agenda de desenvolvimento e comércio no Caribe, sem maiores especificações quanto à promoção de democracia.

Esta matéria, no entanto, recebeu uma única regulamentação na *Declaração de Montego Bay* em 1997 (CARICOM, 1997). Conhecido também como “Posicionamento dos Estados Caribenhos para o Século XXI”, o documento reconhece a democracia como valor inerentes às sociedades da região e compromete os Estados a respeitar os direitos civis. Os demais instrumentos da organização, todavia, não apresentam quaisquer referências ao trato da democracia ou, ainda, às medidas necessárias para o seu exercício. O quadro a seguir sintetiza os elementos desta proposta regional ao trato da democracia:

Quadro 3 – A proposta da Comunidade do Caribe para a promoção de democracia

Estados-membros	Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, Montserrat, Santa Lúcia, São Cristóvão e Névis, São Vicente e Granadinas, Suriname e Trinidad e Tobago.
Princípio(s)	Não há
Norma(s)	Comprometimento do bloco com os princípios democráticos e a criação da participação política dentro da Comunidade.
Regra(s)	Não há
Procedimento(s) de tomada de decisão	Não há

Fonte: elaborada pelo autor a partir de CC (1973; 1997).

2.1.4 A Comunidade Andina (CA)

Nos Andes, a integração remete aos anos 1960 quando as lideranças do Chile, Equador, Peru, Bolívia e Colômbia firmaram o *Acordo de Cartagenas* (CA, 1969), dando origem ao que se conveio chamar de Pacto Andino. Em 1973, houve a adesão da Venezuela e, três anos mais tarde, a retirada do Chile. O governo de Caracas viria também a se retirar em 2006.

Em seu Artigo 01, o Acordo previa os objetivos da nova organização, tais como a promoção do desenvolvimento equilibrado e harmônico; a integração e cooperação em

matérias econômicas e sociais; aceleração do crescimento e suporte ao mercado comum (CA, 1969). Desses propósitos, estabeleceu-se em 1993 uma zona de livre comércio na região.

Já em 1997, reformas foram empreendidas no Acordo de Cartagenas, fixando o Conselho Presidencial Andino e o Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores como novos órgãos da estrutura regional. Formava-se, a partir de então, a Comunidade Andina (CA) propriamente dita, em substituição ao antigo Pacto Andino.

A Instituição que surgia trouxe a novidade de ampliar os objetivos anteriores ao acrescentar-lhes planos de desenvolvimento social, cultural, econômico, comercial, político e ambiental. Dessa forma é que o preâmbulo do Acordo passou a reconhecer que os princípios da solidariedade, paz, justiça e democracia seriam essenciais para a conformação de um sistema de integração e cooperação destinado ao desenvolvimento econômico (CA, 2013). A democracia, como se nota, passou a compor o quadro de princípios e fundamentos da organização emergente o que, a partir de então, possibilitou à Comunidade formatar regras e procedimentos específicos para defender e consolidar este regime político.

Tanto foi assim que, já no ano posterior, a CA formalizou seu papel enquanto promotora de democracia ao oficializar o *Protocolo Adicional ao Acordo de Cartagena sobre o Compromisso da Comunidade Andina com a Democracia* (CA, 1998). Todavia, como perceberemos no Capítulo 4, embora tenha se afirmado como promotora de democracia em 1998, a CA demonstrou baixo envolvimento nas crises democráticas do Pós-Guerra Fria.

Nas disposições iniciais do Protocolo, determina-se a responsabilidade de buscar, através de uma política externa comum, o desenvolvimento, aperfeiçoamento e consolidação da democracia e do Estado de Direito. Isso porque o modelo democrático de governo assume para a Comunidade uma condição fundamental para que haja cooperação das diversas instâncias entre os países.

Na categoria de requisito, o mesmo documento instituiu que quaisquer ocorrências de rompimento da ordem democrática ou do exercício do Estado de Direito despertariam a ação coletiva para reverter a crise. Por isso, em face dessas formas de abalo, a Comunidade Andina delineou um quadro de medidas como consultas entre membros e países afetados, além de convocação extraordinária do Conselho de Ministros das Relações Exteriores. Caso este órgão constate o rompimento político e reconheça a gravidade do abalo, é discernida a adoção de recursos como suspensão do país, tanto da Comunidade quanto de outras instâncias de cooperação regional e bloqueio das garantias derivadas do Acordo de Cartagenas (CA, 1998). Sua regulamentação da matéria é compendiada a seguir:

Quadro 4 – A proposta da Comunidade Andina para a promoção de democracia

Estados-membros	Bolívia, Colômbia, Equador e Peru.
Princípio(s)	Solidariedade, paz, justiça e democracia são essenciais para a conformação de um sistema de integração e cooperação que encaminhe o desenvolvimento econômico, equilibrado e compartilhado entre os países. A plena vigência das instituições democráticas e do Estado de Direito fundamentam a cooperação e o processo de integração.
Norma(s)	A Comunidade Andina e sua política externa comum têm como objetivo o desenvolvimento, aperfeiçoamento e consolidação da democracia e do Estado de Direito.
Regra(s)	Ruptura da ordem democrática em qualquer país membro encaminha decisões coletivas para reverter a crise.
Procedimento(s) de tomada de decisão	Em caso de ruptura, as medidas a serem tomadas compreendem: 1) consultas entre si e, se possível, com o país afetado; 2) Convocação do Conselho Andino dos Ministros das Relações Exteriores para averiguação do caso e adoção de: a) suspensão de participação em alguns órgãos do Sistema Andino de Integração; b) suspensão nos projetos de cooperação internacional da Comunidade; c) extensão da suspensão a órgãos regionais e internacionais; d) suspensão dos direitos e garantias do Tratado de Cartagena; e) outras medidas em conformidade com o Direito Internacional.

Fonte: elaborada pelo autor a partir de CA (1969; 1998).

2.1.5 O Mercado Comum do Sul (Mercosul)

As origens do Mercosul remetem aos esforços entre Argentina e Brasil para delinear os primeiros acordos sobre integração comercial em 1985. Após várias rodadas de negociações, adotou-se o *Tratado de Assunção* em 1991 (MERCOSUL, 1991), junto às assinaturas do Paraguai e Uruguai. Este foi o marco que instituiu o novo bloco.

Já no Artigo 01, o Tratado apresentou os propósitos de buscar a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os membros a partir da eliminação das restrições nacionais; estabelecer uma tarifa externa e política comercial comuns para a região; coordenar as políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados e harmonizar suas respectivas legislações nacionais para o fortalecimento do processo integracionista (MERCOSUL, 1991).

No caso do Mercosul, embora a democracia fosse um valor compartilhado pelos membros desde a formação do bloco – ou, mais especificamente, pelas suas lideranças que tentavam afirmar sua legitimidade após as décadas de autoritarismo –, sua regulamentação não compôs a matéria do Tratado de Assunção. Este documento imbuía-se de mecanismos para um mercado comum ante à intensificação do comércio mundial.

As primeiras referências quanto à democracia constaram na Declaração da Segunda Cúpula Presidencial do Mercosul de 1992 (HOFFMANN, 2005), em que se fixou a vigência deste regime como requisito à existência e desenvolvimento do bloco. No entanto, apenas com a assinatura dos *Protocolos de Ushuaia* (MERCOSUL, 1998, 2011a), o bloco regulamentou, finalmente, uma agenda específica para a condicionalidade democrática.

No primeiro Protocolo de Ushuaia (MERCOSUL, 1998), ratificou-se o princípio segundo o qual o exercício das instituições democráticas é essencial para a existência e desenvolvimento do Mercado Comum. O Protocolo de Ushuaia II (MERCOSUL, 2011a) vai além e acrescenta, junto à democracia, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais. Dessa forma é que, além de reconhecer a importância dos valores democráticos no aprofundamento do regionalismo, o Mercosul responsabilizou também os Estados a promover, defender e proteger a democracia, o Estado de Direito e as liberdades fundamentais, como tarefa para manter sua participação no bloco. Políticas ou atitudes contraproducentes nessa matéria são penalizadas pela comunidade regional.

Desse feito, estabelece-se no Protocolo de Ushuaia I (MERCOSUL, 1998) que a ruptura da ordem democrática encaminha consultas imediatas entre os países membros e o Estado afetado. Em caso de ineficácia nessas gestões diplomáticas, o bloco deve considerar a natureza e o alcance das medidas a serem aplicadas, podendo ser, desde a suspensão nos órgãos do Mercosul, até o rompimento dos direitos e obrigações advindos do processo integracionista.

Por seu turno, o Protocolo de Ushuaia II (MERCOSUL, 2011a), que é estendido também aos associados Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru, reconhece não somente as rupturas em si, mas as ameaças nessa direção. Por isso, mediante a essas crises, os Estados devem se reunir em caráter emergencial no âmbito do Conselho do Mercado Comum para realizar consultas, interpor os bons ofícios e gerenciar negociações diplomáticas. O fato é que, mediante a ineficácia dessas medidas, o novo documento propõe a alternativa de formar comissões técnicas ou de mediação entre os atores antes de encaminhar instrumentos mais intransigentes. Caso seja constatada a gravidade da ruptura política, o Protocolo abre espaço à aplicação de instrumentos como suspensão dos direitos e garantias do bloco; fechamento total ou parcial das fronteiras terrestres; pressão a outras instâncias internacionais para que também encaminhem a suspensão do país ora em crise e sanções diplomáticas.

Quadro 5 – A proposta do Mercado Comum do Sul para a promoção de democracia

Estados-membros	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela
Princípio(s)	A vigência das instituições democráticas é essencial para existência e desenvolvimento do bloco.
Norma(s)	O compromisso com a promoção, defesa e proteção da democracia, do Estado de Direito e suas instituições, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais garante o direito de participação.
Regra(s)	Ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, constitucional ou ameaça ao exercício legítimo do poder e dos valores e princípios democráticos encaminham decisões coletivas para reverter a crise
Procedimento(s) de tomada de decisão	Mediante às regras acima, encaminham-se: 1) convocação extraordinária do Conselho do Mercado Comum; 2) consultas entre si e o Estado afetado; 3) Formação de missão técnica ou de missão de mediação entre os atores sociais e políticos envolvidos no caso; 4) suspensão do direito de participar nos órgãos; 5) fechamento total ou parcial das fronteiras terrestres; 6) suspensão dos demais direitos e garantias do bloco; 7) encaminhamento da suspensão em outras instâncias regionais e internacionais; 9) sanções diplomáticas.

Fonte: elaborada pelo autor a partir de MERCOSUL (1991; 1998; 2001a).

2.1.6 A União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)

A América do Sul, nas últimas décadas, revelava duas formas de articulação intergovernamental – a Comunidade Andina e o Mercosul –, ao passo que as relações para além dessas instâncias se restringiam a acordos *ad hoc* ou bilaterais. Sobretudo a partir dos governos esquerdistas, reconheceu-se a necessidade de criar uma nova estrutura que tornasse permanente o diálogo e os compromissos, fortalecendo uma posição conjunta e articulando projetos de cunho social, econômico, político e cultural.

Dessa razão, os Chefes de Estado e Governo formalizaram em 2006 a *Declaração de Cochabamba*, que instaurou a “pedra fundamental para a união sul-americana” (UNASUL, 2006). Dois anos mais tarde, os mesmos líderes assinaram o *Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas* (UNASUL, 2008a), marco desse novo sistema formado por Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Sua ratificação em 2011 possibilitou que a Unasul, de fato, entrasse em vigor, embora Colômbia e Paraguai ainda não formalizem tal instrumento de adesão.

A Unasul também se responsabiliza com a democratização. Na Declaração de Cochabamba, os países firmaram o princípio de que, tanto a democracia quanto o pluralismo seriam fundamentais para consolidar uma integração sem ditaduras e respeitosa aos direitos humanos. Dessa forma é que propõe alianças estratégicas baseadas, dentre outros, no compromisso democrático (UNASUL, 2006).

Por sua vez, o Tratado Constitutivo ratifica a democracia como base da integração e salienta o princípio segundo o qual “a vigência das instituições democráticas e o respeito aos

direitos humanos são condições essenciais para a construção de um futuro comum de paz e prosperidade econômica e social e o desenvolvimento do processo de integração” (UNASUL, 2006). Assim, a organização determina o objetivo conjunto de fortalecer a democracia.

Traçadas estas bases, coube ao *Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre o compromisso com a Democracia* (UNASUL, 2010) orientar medidas específicas para lidar com possíveis abalos contra a ordem constitucional. O novo documento ratifica a máxima de que, tanto a defesa quanto a promoção e proteção da democracia, do Estado de Direitos e de suas instituições são elementos indispensáveis ao processo de integração. Dessa forma é que o Artigo 01 determina que rupturas da ordem democrática ou ameaça destas, violação constitucional ou quaisquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores democráticos encaminham a ação imediata dos países para reverter conjuntamente a crise.

Por isso, o Protocolo delinea um rol de medidas para que a Unasul gerencie tais abalos políticos de forma a restaurar a normalização democrática. Perante uma crise dessa ordem, convoca-se extraordinariamente o Conselho de Chefes de Estado e Governo para consideração da natureza do caso e decisão quanto às medidas a serem adotadas. Para tanto, abre-se a possibilidade de suspender o direito de participação nos órgãos da Unasul; fechar total ou parcialmente as fronteiras terrestres; encaminhar a suspensão do Estado também em outras instâncias regionais e internacionais; adotar sanções políticas e diplomáticas, além de permanecer com as rodadas de negociação para restaurar a institucionalidade democrática. Sumariamente, podemos representar a proposta da Unasul no quadro a seguir:

Quadro 6 – A proposta da União das Nações Sul-Americanas para a promoção de democracia

Estados-membros	Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.
Princípio(s)	Democracia e pluralismo são princípios para consolidar uma integração sem ditadura e respeitosa aos direitos humanos e à dignidade humana. Tanto a integração quanto a união sul-americana se baseiam no princípio da democracia, paz e pluralismo. A plena vigência das instituições democráticas e o respeito irrestrito aos direitos humanos são condições essenciais para a construção de um futuro comum de paz e prosperidade econômica e social e o desenvolvimento do processo de integração.
Norma(s)	Compromisso com a defesa, promoção, proteção e fortalecimento da ordem democrática, do Estado de Direito e suas instituições, dos direitos humanos e liberdades fundamentais.
Regra(s)	Ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, da violação constitucional ou qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores democráticos encaminham situações para reverter a crise.
Procedimento(s) de tomada de decisão	Em ocorrência das regras anteriores, encaminham-se: 1) convocação extraordinária do Conselho de Chefes de Estado e Governo para consideração da natureza do caso e adoção: a) Suspensão do direito de participação nos órgãos da Unasul; b) fechamento total ou parcial das fronteiras terrestres; c) encaminhamento da suspensão do Estado em outras instâncias regionais e internacionais; d) adoção de sanções políticas e diplomáticas; e) gestões diplomáticas para restauração.

Fonte: elaborada pelo autor a partir de UNASUL (2006; 2008a; 2010)

2.1.7 A Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA)

A proposta de criar uma aliança contra a influência norte-americana foi delineada por Fidel Castro em 2001, durante a III Cúpula de Chefes de Estado e Governo da Associação de Estados Caribenhos. No entanto, apenas em 2004, com a assinatura da *Declaração Conjunta* (ALBA, 2004) entre Cuba e Venezuela, o projeto ganhou materialização. Surgia naquele contexto a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) em represália ao projeto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

A ALCA, embora figurasse como o maior bloco econômico a ser implementado no hemisfério, despertou a desconfiança dos latino-americanos e a oposição declarada de Fidel Castro – cujo país não constava entre os convidados pela ALCA. Em virtude da posse de Hugo Chávez em 2002, Cuba e Venezuela articularam-se para afastar o bloco econômico e fortalecer uma posição conjunta como alternativa.

Mas vale frisar que, embora fosse o estopim à construção da Aliança, a oposição à ALCA não encerra os esforços do grupo; ao contrário, sua proposta vai além do simples confronto e encontra no antigo ideal de Simón Bolívar a inspiração para materializar seus projetos. Como sintetiza Fernando Bossi, um dos seus militantes:

Apesar de nascer como uma proposta alternativa à ALCA, a ALBA responde a uma velha e permanente confrontação entre os povos latino-americanos caribenhos e o imperialismo. *Monroísmo* contra do *Bolivarismo* talvez seja a melhor maneira de colocar os projectos em luta. O primeiro, é o que se resume ao “América para os americanos”, na realidade “América para os norte-americanos”. Este, é o projecto imperialista, de dominação, saque e rapina. O segundo é a proposta de unidade dos povos latino-americanos caribenhos, a ideia do Libertador Simón Bolívar de criar uma Confederação de Repúblicas. Em síntese: uma proposta imperialista enfrentada por uma proposta de libertação (BOSSI, 2005. online).

Já na Declaração Conjunta (ALBA, 2004), os presidentes expressaram os objetivos da Aliança em formação: 1) comércio e investimentos como formas para alcançar um desenvolvimento justo e sustentado sob a égide estatal; 2) tratamento especial e diferenciado aos menos favorecidos para maximizar o processo de integração; 3) complementaridade econômica; 4) cooperação e solidariedade, como forma de adequar os diferentes níveis de desenvolvimento, promover saúde e educação e lutar contra o analfabetismo; 5) criação de um fundo emergencial; 6) desenvolvimento como forma de integrar as comunicações e os transportes; 7) sustentabilidade do desenvolvimento; 8) integração energética; 9) fomento de capitais latino-americanos na própria região; 10) defesa da cultura e identidades dos povos que integram a ALBA; 11) defesa da propriedade intelectual frente às empresas transnacionais; 12) concerto de posições nas esferas multilaterais e defesa da democracia e transparência das instâncias internacionais. Em breves termos, a proposta se resume nos princípios da complementaridade, cooperação, solidariedade e respeito pela soberania dos países.

Em 2006, a Aliança implementou o Tratado de Comércio entre os Povos (TCP), juntamente com a adesão da Bolívia. Nos anos seguintes, houve a ampliação de novos projetos junto com a Nicarágua, Dominica, Honduras, Equador, São Vicente e Granadinas e Antígua e Barbuda, conformando, atualmente, uma associação entre 9 Estados da América Latina e do Caribe, contrapostos aos princípios do neoliberalismo que marca os demais blocos.

Tendo em vista seu caráter alternativo às tendências da economia neoliberal, a ALBA não formaliza um conceito ou ideia clara quanto à democracia. Tão pouco há grandes referências sobre a defesa ou consolidação desse regime político.

Algumas premissas, embora não diretamente regularizadoras desta matéria, merecem ser consideradas para se ter a noção feita pela Aliança. Nesse sentido, o preâmbulo da Declaração Conjunta enfatiza o propósito dos países de transformar “las sociedades Latinoamericanas, haciéndolas más justas, cultas, participativas y solidarias y que, por ello, está concebida como un proceso integral que asegure la eliminación de las desigualdades

sociales y fomenta la calidad de vida y una participación efectiva de los pueblos en la conformación de su propio destino” (ALBA, 2004).

Decorre desta passagem que, para a Instituição, a democracia é um princípio regional, porém, em termos da participação popular. Ou seja, a ALBA se abstém de regulamentar uma democracia em sua formatação política para enfatizar a importância do seu conteúdo em termos participativos. Por essa razão, não se declara enfaticamente a expressão “democracia”, mas, em contraposição, os valores e princípios que, tradicionalmente, vinculam-se a este conceito.

Tanto é assim que a única norma específica para a matéria é inserida no *Compromisso de Caracas* (ALBA, 2005), em que os líderes se comprometem a intensificar a forma participativa, baseada no respeito às decisões soberanas feitas pela maioria do povo. Resume-se adiante seus nortes quanto à ideia de democracia:

Quadro 7 – A proposta da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América para a promoção de democracia

Estados-membros	Antígua e Barbuda, Bolívia, Cuba, Dominica, Equador, Honduras, Nicarágua, São Vicente e Granadinas e Venezuela.
Princípio(s)	Objetivo de transformar as sociedades latino-americanas, tornando-as mais justas, cultas, participativas e solidárias, para eliminação da desigualdade, aumento da qualidade de vida e participação efetiva dos povos na conformação do seu próprio destino.
Norma(s)	Compromisso de intensificar as formas participativas, baseada no respeito pelas decisões soberanas feitas pelas maiorias.
Regra(s)	Não há
Procedimento(s) de tomada de decisão	Não há

Fonte: elaborada pelo autor a partir de ALBA (2004; 2006).

2.2 ESBOÇO AO REGIME DEMOCRÁTICO INTERAMERICANO

A análise anterior permite-nos constatar que, em suas particularidades, cada uma das Instituições delinea uma forma própria para tratar da promoção de democracia, seja com maior ou menor grau de institucionalização. No continente, essa tendência ratifica o que David Hawkins e Carolyn Shaw (2008) propõem como “legalização” das normas democráticas. Em outras palavras, as organizações regionais passaram a delinear estruturas para formatar o tema, forçar os países a cumprir tais regulamentos e assumir autoridade suficiente para acompanhar estas gestões.

A pluralidade de organismos indica que todos os Estados, ainda que pertencentes a arranjos ou grupos particulares, inserem-se em pelo menos uma das propostas investigadas e sofrem alguma incidência dessas variáveis externas – embora nem sempre cumpram suas normas, como veremos. No quadro seguinte, dispomos a relação de todos os Estados soberanos do continente e as entidades a(s) qual(is) pertencem na condição de membros efetivos:

Quadro 8 – Membros das Instituições Regionais

	INSTITUIÇÕES	OEA	CC	CA	Mercosul	Unsaúl	ALBA
ESTADOS SOBERANOS	Antígua e Barbuda	X	X				X
	Argentina	X			X	X	
	Bahamas	X	X				
	Barbados	X	X				
	Belize	X	X				
	Brasil	X			X	X	
	Bolívia	X		X		X	X
	Canadá	X					
	Chile	X				X	
	Colômbia	X		X			
	Costa Rica	X					
	Cuba						X
	Dominica	X	X				X
	El Salvador	X					
	Equador	X		X		X	X
	EUA	X					
	Granada	X	X				
	Guatemala	X					
	Guiana	X	X				
	Haiti	X	X				
	Honduras	X					X
	Jamaica	X	X				
	México	X					
	Nicarágua	X					X
	Panamá	X					
	Paraguai	X				X	X
	Peru	X			X		X
	República Dominicana	X					
Santa Lúcia	X	X					
São Cristóvão e Névis	X	X				X	
São Vicente e Granadinas	X	X					
Suriname	X	X				X	
Trinidad e Tobago	X	X					
Uruguai	X				X	X	
Venezuela	X				X	X	

Fonte: elaborada pelo autor

Do quadro, constata-se que a Instituição mais abrangente em termos de participação regional é a OEA, da qual apenas Cuba está suspensa até o momento. Não é por menos que os mini-estudos de caso revelarão, no Capítulo 4, a presença deste organismo em todas as crises.

Mas, em se tratando de organizações numerosas e diferenciadas, quais os fatores que originaram seus respectivos Regimes ou normatizações para a promoção de democracia? No caso da OEA, lembramos que o propósito democrático teve o ímpeto norte-americano, como esforço para vincular democracia e segurança e regionalizar estes conceitos contra a influência soviética. Embora não se valesse de mecanismos à promoção de democracia na época, a OEA traçou seus *princípios* já no período da Guerra Fria, em decorrência da ação dos Estados Unidos. E as propostas para acurar esses princípios democráticos – Projeto de Declaração de Santiago – ou questionar suas aplicações – caso da suspensão de Cuba – não obtiveram sucesso em virtude dos vetos do *hegemon*, o que demonstra o peso desta variável na conformação do Regime da OEA.

Por outro lado, enquanto nesta organização os Estados Unidos foram produtores, por assim dizer, na criação de princípios de Democracia Liberal, um efeito oposto ocorre na ALBA. Vale lembrar que a Aliança Bolivariana se opõe aos projetos e valores liberais, já que, para este grupo, a construção de normatividades deve resgatar a solidariedade e o idealismo de Simón Bolívar como reação afrontiva aos planos de Washington. Por isso, consideramos que a variável “*hegemon*” suscitou na ALBA um efeito contrário ao da OEA: enquanto nesta Organização os Estados Unidos são uma das fontes de princípios de Democracia Liberal, na Aliança Bolivariana, o efeito que desperta é de reação opositora. A proposta de democratização da ALBA difere-se claramente dos padrões liberais da OEA.

Com isso, conclui-se que a presença dos Estados Unidos é importante, mas não suficiente para explicar a formação dos Regimes e Instituições. Em outros termos, parece-nos que a causa deve-se também a outros fatores, como a escolha racional dos países para antecipar a função dessas entidades para coordenar a ação coletiva de promover ou consolidar as democracias. Em todos os casos, constatamos este pressuposto, inclusive na OEA desde o Pós-Guerra Fria, quando os Estados Unidos perderam seu peso relativo – em comparação à proeminência que mantinha no período bipolar, quando se originaram os princípios democráticos.

Desde os anos 1990, a promoção de democracia deixou seu pretexto contra o comunismo para ser uma estratégia dos próprios governos para legitimar suas reformas da Terceira Onda. Por isso Craig Arcenaux e David Pion-Berlin (2007) entendem que a

democracia nas Américas deixou de ser exceção para ser uma *expectativa* propriamente dita e compartilhada.

Nesse sentido, o marco legal sobre a democratização, também chamado de “novo rol da OEA” (PERINA, 2001), deve ser entendido como decisão dos próprios Estados para coordenar os interesses que mantêm quanto à consolidação das novas democracias. E aqui, a ação da hegemonia parece ter menor incidência na explicação do Regime que surgiu desde 1991, com a assinatura da Declaração de Santiago. Por isso, motivados pelos interesses coordenáveis entre si, podemos dizer que o Regime da OEA, desenvolvido especialmente no Pós-Guerra Fria, deriva da escolha racional dos governos, e não exclusivamente da ação do *hegemon* – embora reconheçamos o peso deste ator para fixar os princípios iniciais da Democracia Liberal durante as primeiras décadas da Organização, como apontamos anteriormente.

O mesmo pode ser observado nos casos do Mercosul, Unasul e Comunidade Andina. O desenvolvimento de seus Regimes parece derivar mais da escolha dos países-membros do que pela força da hegemonia. Formatados no limiar dos anos 1990, quando a maioria dos países encerrara as transições políticas e iniciava o processo de consolidação democrática, os Regimes vieram atender aos interesses da comunidade regional, seja para legitimar os novos governos, buscar a cooperação ou manter a estabilidade entre si. Apesar das diferenças evidentes quanto às propostas de cada quadro legal, os exemplos mencionados – OEA, Mercosul, Unasul e Comunidade Andina – apresentaram a característica comum de sintetizar os elementos institucionais que conformam seus respectivos Regimes.

Por outro lado, a Aliança Bolivariana e a Comunidade do Caribe não configuram exemplos dessa modalidade institucional, apesar de serem criadas também pela escolha racional dos Estados-membros. A ALBA, em especial, demonstra também a incidência do *hegemon* para produzir suas normas democráticas, embora, como já vimos, o efeito que esta variável despertou no bloco foi de oposição aos padrões liberais.

Mas a atenção que chamamos é o fato de ambas as estruturas, tanto da ALBA quanto da CC, não apresentarem até o momento a combinação de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão. Em vez disso, o que observamos são propostas pouco institucionalizadas nesse sentido e elementos esparsos que, sozinhos, não dão conta de encaminhar um Regime nos termos do nosso referencial teórico.

A partir desses debates, o Quadro 9 resume os elementos quanto à formação e institucionalização de cada proposta investigada:

Quadro 9 – Formação e institucionalização das propostas de promoção de democracia

	Elemento	Presença ou incidência do <i>hegemon</i> na formação institucional	Escolha racional em busca do auto-interesse das partes	Princípio(s) democráticos	Norma(s) democrática(s)	Regra(s) democrática(s)	Procedimento(s) de Tomada de Decisão quanto à democracia	Conforma um Regime?
Instituição	OEA	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	CC	Não	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não
	CA	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	Mercosul	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	Unsaul	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	ALBA	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: elaborada pelo autor

Desses resultados, somos levados a reconhecer que, somente a combinação de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, obtida dos interesses das partes – e não exclusivamente da ação do *hegemon* – determina em si os Regimes. Empregando-se as terminologias de Lakatos e Marconi (1992), o *hegemon* passa a ser uma Variável Independente *Substituível* (X), uma vez que, na sua ausência, a Variável Dependente “Regimes” (Y) também ocorre a partir da escolha racional dos Estados em busca do auto-interesse (H), Variável Independente *Explicativa* dos casos investigados. O diagrama abaixo ilustra a relação entre tais variáveis:

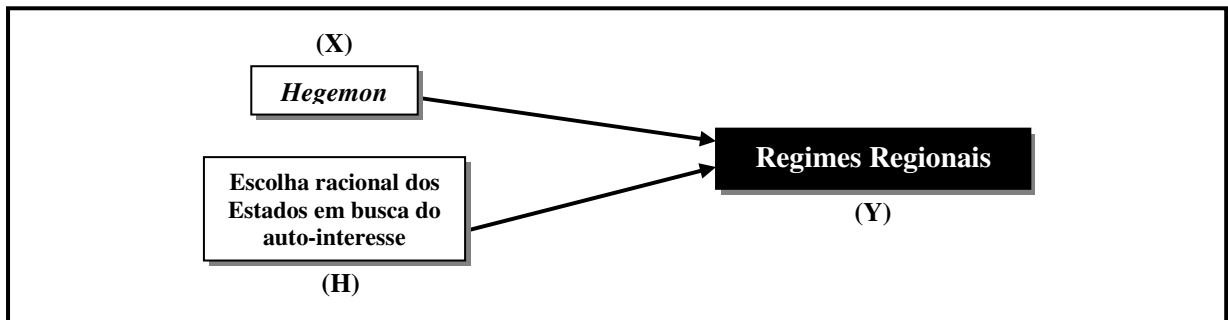


Figura 3 – Formação dos Regimes Regionais de promoção de democracia
(X: Variável Independente Substituível; H: Variável Independente Explicativa; Y: Variável Dependente)

Mas, feitas as considerações sobre a formação e os elementos institucionais dessas organizações, cumpre-nos agora analisar o conteúdo do que chamamos de Regime Democrático Interamericano. Em outros termos: qual o quadro legal deste Complexo de Regimes? O que propõem seus elementos institucionais? Para responder a estas indagações, empregaremos novamente o método comparado, agora proposto por Giovanni Sartori (1997). Cada um dos elementos institucionais, como princípios, normas, regras e procedimentos de

tomada de decisão de cada Instituição serão comparados em suas semelhanças e diferenças. A partir da combinação das propostas comuns em cada item, traçaremos o quadro legal propriamente dito do RDI.

No que se refere aos *princípios*, a OEA, notadamente, apresentou um conteúdo mais amplo e denso. Para ela, a democracia é a expressão da coletividade regional e se vincula à segurança, paz e ao desenvolvimento, sem deixar de propiciar a solidariedade entre os países e o respeito à legitimidade dos povos. Uma ideia mais recente veio acrescentar este conjunto, entendendo que a democracia representativa se reforça com a participação. No entanto, embora também conste nos princípios da ALBA, a participação não recebe o mesmo significado em ambas as ocorrências, de modo que, na OEA, entende-se mecanismos participativos para robustecer a forma representativa; já na Aliança Bolivariana, por sua vez, a participação alude as possibilidades de transformação social.

As demais propostas não parecem ir além desses valores. Destaca-se as ideias de democracia e cooperação na Comunidade Andina; o requisito dessa forma de governo para a existência e o desenvolvimento do Mercosul, e as associações entre pluralismo e democracia para uma integração respeitosa aos direitos humanos na Unasul. Guardadas as particularidades de cada iniciativa, e reconhecendo os pontos comuns entre si, podemos enunciar o princípio do RDI da seguinte forma: *a democracia, assim como o Estado de Direito, são condições para a paz, segurança e o desenvolvimento da região, na medida em que propiciam a solidariedade entre os países e o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais.*

Com relação às *normas*, uma convergência maior é demonstrada na análise. Os casos corroboram o comprometimento com a promoção e consolidação das democracias e do Estado de Direito. Vale ressaltar o emblema da OEA, fixando a democracia como *dever* dos Estados e *direito* dos povos.

Ainda quanto a esta avaliação, somente a OEA declara expressamente o respeito à soberania e não-intervenção – o que não exclui tal preceito também das outras Instituições. A negligência deste termo nas demais propostas não insinua ou abre precedentes para descumprir essa ordem; ao contrário, todas as medidas revelam o respeito claro com a inviolabilidade das soberanias.

Outras propostas como o Mercosul e a Unasul ampliam o compromisso para abarcar também as noções de liberdades individuais, direitos humanos e desenvolvimento. A Comunidade do Caribe e a Aliança Bolivariana, por sua vez, são as únicas a referir o compromisso com o valor participativo da democracia e o empenho para que as formas

políticas garantam maior espaço aos cidadãos – embora, novamente, é importante lembrar do sentido “transformador” com o qual a participação é doutrinada na ALBA. Desses reconhecimentos, o denominador comum pode ser expresso nos termos de que *os Estados têm o compromisso de promover e fortalecer a democracia, seus valores e o Estado de Direito, com respeito à não-intervenção.*

Já com relação às *regras*, não há dúvidas de que as acepções da OEA, CA, Mercosul e Unasul confirmam um grau maior de concordância, diferenciando-se apenas na forma como a enunciam. Desse modo, tendo em vista a coesão aqui, podemos afirmar que a regra comum se desdobra nos desígnios: *As interrupções irregulares da ordem democrática ou do exercício legítimo do poder, assim como as ameaças nesse sentido, são rejeitadas pelos membros e encaminham medidas regionais para revertê-los.*

Por fim, os *procedimentos de tomada de decisão* formatam medidas também muito semelhantes entre as organizações. Para a OEA, convoca-se extraordinariamente o Conselho Permanente, ou ainda a Assembleia Geral e o Conselho de Ministro das Relações Exteriores para avaliação e exame do caso, podendo estes órgãos adotar gestões diplomáticas, apoio ou condenação moral, encaminhamento do caso às Nações Unidas, missões técnicas ou de mediação e, até mesmo, suspensão na entidade quando ineficazes os instrumentos anteriores. Semelhantemente ocorre na Comunidade Andina com as decisões emergenciais do Conselho Andino ao suspender a participação ou as garantias do bloco ao Estado em crise. No Mercosul, como também na Unasul, é previsto o fechamento das fronteiras, suspensão e encaminhamento desta aos demais órgãos regionais e internacionais

Dessas constatações, podemos combinar os procedimentos de tomada de decisão acima na seguinte proposta: *Em face dos acontecimentos previstos nas Regras, os órgãos competentes de cada Instituição regional são convocados de forma extraordinária para o exame e deliberação do caso. A partir do reconhecimento da sua transgressão aos princípios e normas da entidade, abrem-se, inicialmente, rodadas de negociações diplomáticas e coordenação de pressões ou discursos conjuntos. Em caso de ineficiência, medidas mais incisivas são previstas, como a suspensão da participação, dos direitos e garantias da associação, e canalização destas aos demais foros regionais e internacionais.*

Isto posto, notamos que a recorrência de várias Instituições na mesma agenda de democracia conforma um certo grau de coesão hemisférica no que se refere, principalmente, às normas e regras, o que não ocorre, por seu turno, com os princípios e procedimentos de tomada de decisão, em que as idiossincrasias são marcantes. A construção que se estabelece, portanto, entre as Instituições com a função comum de democratização possibilita-nos

comprovar a existência do Complexo de Regimes como definem Robert Keohane e David Victor (2010) e que, para efeitos desta pesquisa, é denominado de Regime Democrático Interamericano.

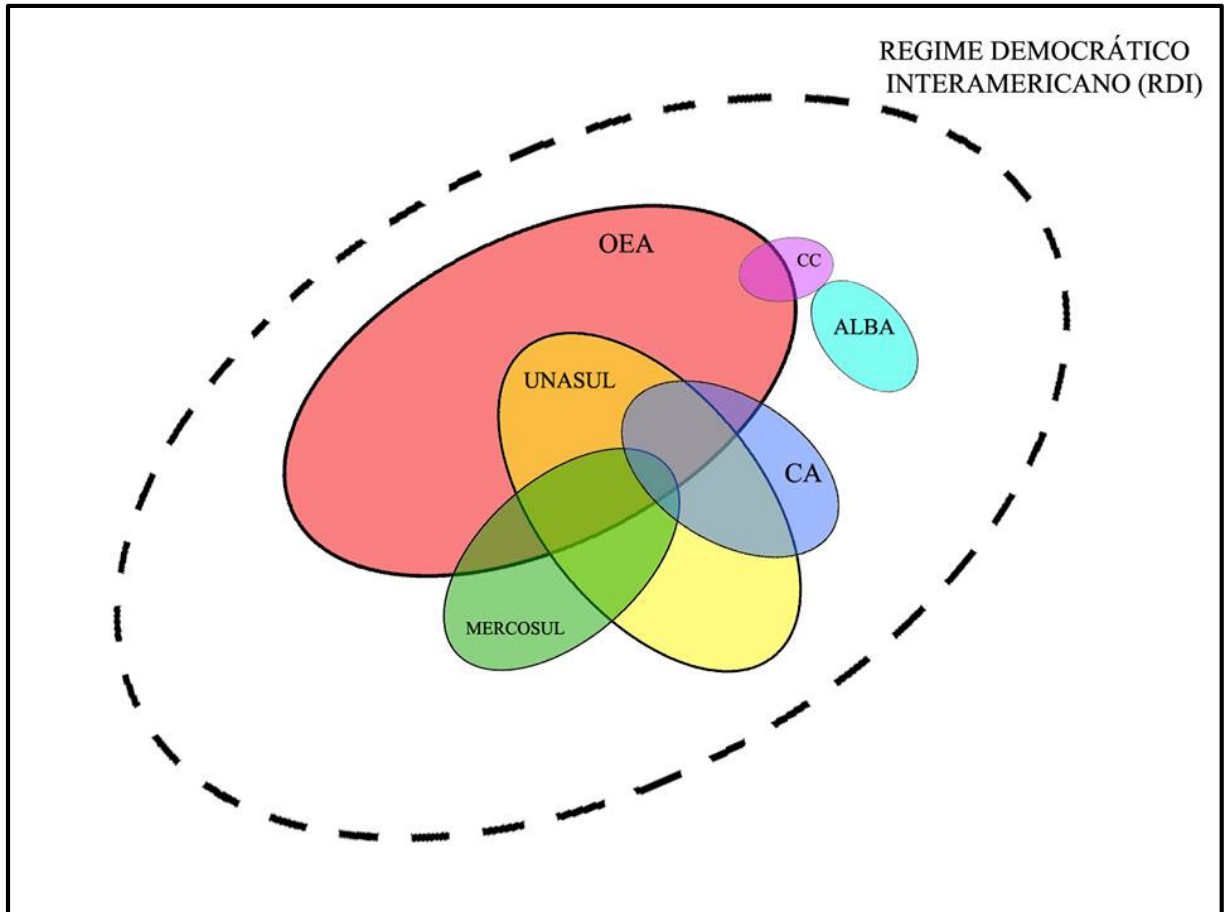


Figura 4 – Esboço do Regime Democrático Interamericano (RDI)
Fonte: elaborada pelo autor

Sendo uma proposta analítica para estudar a promoção de democracia no continente, o RDI toma a configuração de Complexo de Regimes que, para utilizar os termos de Hopkins e Puchala (1983), classifica-se como *específico, formal, evolucionário e distributivo*. Em outras palavras, o RDI regulamenta normatividades claramente voltadas ao fim da promoção de democracia – especificidade – a partir de termos oficializados pelos governos – formalidade – e construídos gradativamente no tempo – evolução – de modo que, ganhos ou custos dentro desse arranjo são disseminados aos participantes – distribuição –, tornando a entidade capaz de legitimar e institucionalizar padrões de valores e comportamentos.

Combinando em seu conteúdo os termos sintetizados anteriormente, o Regime Democrático Interamericano pode ser descrito no quadro abaixo:

Quadro 10 – Quadro Legal do Regime Democrático Interamericano

Componente	Definição
Princípios	A democracia, assim como o Estado de Direito, são condições para a paz, segurança e o desenvolvimento da região, na medida em que propiciam a solidariedade entre os países e o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais.
Normas	Os Estados têm o compromisso de promover e fortalecer a democracia, seus valores e o Estado de Direitos, com respeito à não-intervenção.
Regras	As interrupções irregulares da ordem democrática ou do exercício legítimo do poder, assim como as ameaçadas nesse sentido, são rejeitadas pelos membros e encaminham medidas regionais para revertê-los.
Procedimentos de tomada de decisão	Em face dos acontecimentos previstos nas Regras, os órgãos competentes de cada Instituição regional são convocados de forma extraordinária para o exame e deliberação do caso. A partir do reconhecimento da sua transgressão aos princípios e normas da entidade, abrem-se, inicialmente, rodadas de negociações diplomáticas e coordenação de pressões ou discursos conjuntos. Em caso de ineficiência, medidas mais incisivas são previstas, como a suspensão da participação, dos direitos e garantias da associação, e canalização destas aos demais foros regionais e internacionais.

Fonte: elaborada pelo autor a partir de OEA (1948; 1980; 1985; 1991a; 1991b; 1992a; 1993a; 2001a), CA (1969; 1998), CARICOM (1973; 1997), MERCOSUL (1991; 1998; 2011a); UNASUL (2006; 2008a; 2010) e ALBA (2004; 2006).

2.3 CONCLUSÕES PRELIMINARES

A partir dos debates e resultados anteriores, chegamos à conclusão de que não somente a influência dos Estados Unidos, mas, principalmente, a escolha racional dos países em busca dos respectivos interesses originaram as Instituições Regionais. Nas circunstâncias em que estas institucionalizaram um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão quanto à promoção de democracia, formaram-se Regimes propriamente ditos nos termos da Teoria Funcionalista (KEOHANE, 1984). A coexistência de Regimes e Instituições com a mesma função de promover democracias, embora diferentes quanto à coesão de seus atributos, possibilita-nos reconhecer um Complexo de Regimes desde 1991 no hemisfério, abordado por nós como Regime Democrático Interamericano.

- PARTE II -

CAPÍTULO 3 - A TERCEIRA ONDA DE DEMOCRACIA: O CASO DA AMÉRICA LATINA

Como já dissemos, a segunda parte desta dissertação se encarrega de testar a efetividade do Regime Democrático Interamericano em promover Democracias Liberais no Pós-Guerra Fria para, ao final, formular uma hipótese-conclusiva sobre a questão. Antes, no entanto, o Capítulo ora iniciado analisa os desafios apresentados pela América Latina para a consolidação de democracias desde a Terceira Onda. Para isso, resgataremos os debates sobre esta proliferação no fim do século XX. Em seguida, analisaremos propriamente o desenrolar da Terceira Onda no continente, com o intuito de reconhecer o contexto das crises. Por fim, o Capítulo apresentará o conceito e os indicadores do que chamamos de *crises* e, com eles, classificará a amostra de tensões políticas que levantamos para o estudo. Algumas conclusões serão retiradas quanto ao panorama da Terceira Onda na América Latina.

3.1 A “LONGA MARCHA PARA A DEMOCRACIA”

Os primeiros autores da literatura de democratização compartilhavam um otimismo exacerbado quanto às mudanças no fim do século XX. Em suas teses, a vitória dos Estados Unidos sobre a União Soviética demonstrava um momento “extraordinário” e “sem precedentes” à difusão da Democracia Liberal em instâncias cada vez mais amplas (DIAMOND, 1992).

Francis Fukuyama (1991) é central nesta geração, pois encontra no pretexto ideológico a razão pela qual a democracia é um “fenômeno global” desde os anos 1990. Para o autor, o simples desenvolvimento econômico e o aumento nos padrões de vida não dariam conta de explicar a opção gradativa pelas formas democráticas; o caráter material seria importante, mas não suficiente. Por isso é que Fukuyama identifica a questão ideológica como elemento fundamental para o desejo inexorável pela democracia – ou, como diz Diamond (2011), “the only game in town”. Nesta tese, a democracia é uma “opção universal” e encaminha o “Fim da História”.

Samuel Huntington (1994; 1996) é outro teórico para quem a mesma tendência ilustra a chamada “Terceira Onda”. Este movimento iniciado em 1974 teria dado sucessão a uma maré de transições democráticas que, em decorrência da dimensão geográfica, número de democracias resultantes e inexistência de contra-fluxos autoritários, seria idiossincrática e superior às Ondas que a antecederam. Ou seja, na lógica de Huntington, a Terceira Onda deve

sua especialidade ao fato de não sofrer um movimento reacionário de transições para o autoritarismo, ratificando novamente o caráter “global” da democracia, como aponta Fukuyama (1991).

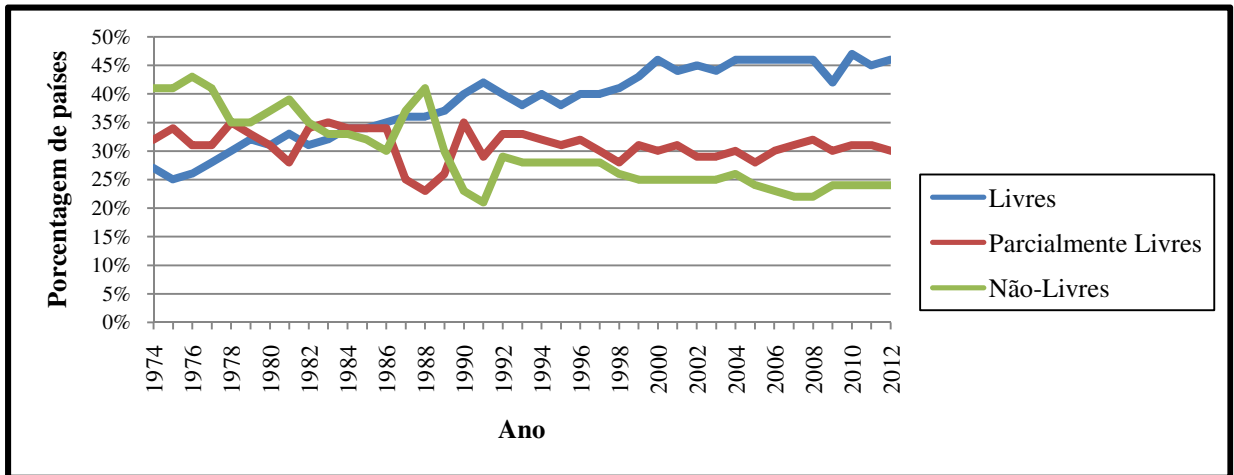


Gráfico 1 – Freedom in the world: 1974-2012

Fonte: FREEDOM HOUSE, 2013a.

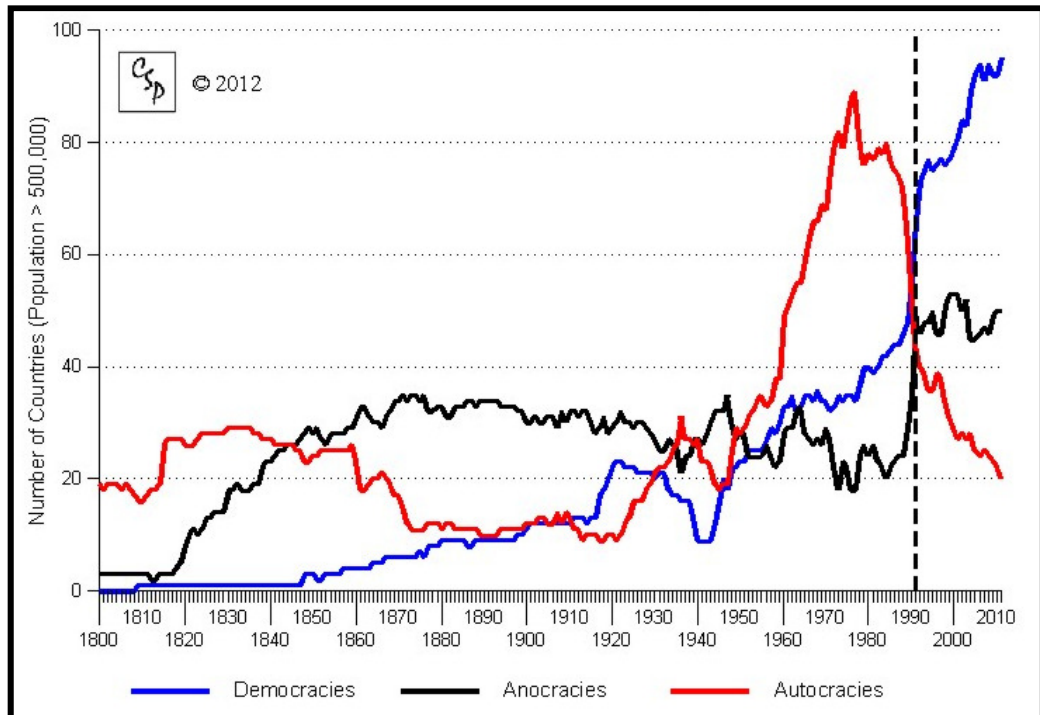


Gráfico 2 – Global Trends in Governance: 1800-2011

Fonte: POLITY IV, 2011a.

As figuras comprovam as teorias mencionadas. No primeiro gráfico, percebe-se o salto dos países “Livres” e “Parcialmente Livres” a partir dos anos 1990, em contraposição ao declínio dos “Não-Livres”. Desde então, as duas primeiras categorias tornaram-se superiores,

de modo que, na última avaliação realizada, os regimes considerados “Livres” (46%) apresentaram um resultado aproximadamente duas vezes maior que os “Não-Livres” (24%).

A mesma constatação se faz no segundo gráfico, em que as modalidades de regimes democráticos e anocráticos divulgaram marcas quantitativamente elevadas em comparação às Autocracias desde o Fim da Guerra Fria. Para a investigação mais recente, 95 países atingiram o limiar de “Democracia”, ao passo em que 22 deles se mantêm na categoria autocrática.

Dessa forma, o que ambas as figuras ratificam é o resultado majoritário de democracias geradas com a Terceira Onda. Tanto as premissas da literatura como também as mudanças no cenário internacional autenticavam a confiança no desenvolvimento apontado. Sua ocorrência suportou a credibilidade na ideia da Terceira Onda, tornando a geração de teóricos convicta desse avanço e otimista quanto aos sucessos nessa direção. Segundo Castro Santos, “De modo geral, implícita ou explicitamente, todos manifestam a ‘esperança de que os sistemas políticos avaliados venham a tornar-se democráticos ou consolidados. O forte viés normativo pró-democracia é inequívoco.” (CASTRO SANTOS, 2001, p. 732).

Porém, a forma como os novos governos conduziram seus processos de democratização instigou a literatura a problematizar qualitativamente os resultados da Terceira Onda. Isso porque, como lembra Diamond (1999), a proliferação defendida por Huntington (1994; 1996) resultou não obrigatoriamente em democracias nos padrões liberais, mas, mais propriamente, em Democracias Eleitorais.

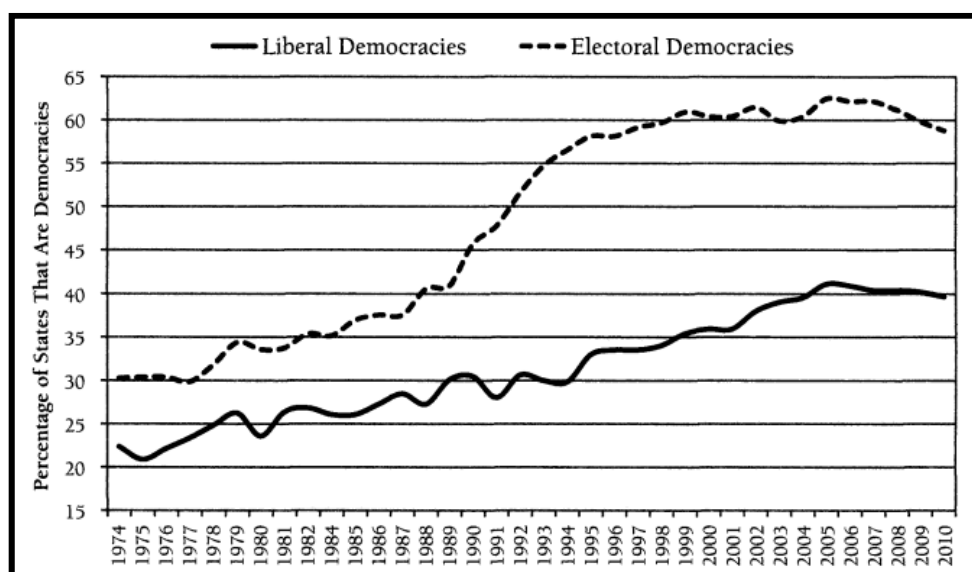


Gráfico 3 – The Growth of Democracy: 1974-2010

Fonte: DIAMOND, 2011.

Nos termos de Diamond (2011), o gráfico demonstra a porcentagem consideravelmente superior das Democracias Eleitorais sobre as Liberais. Desde o início da Terceira Onda, a primeira categoria se mostrou elevada e, especialmente com o desenrolar dos anos 1990, seu aumento tornou ainda mais distante a amplitude entre ambas as categorias. Nas palavras do autor, “When the Third Wave of democracy began in the mid-1970s, democracy seemed to be where the world had been or where the West had settled, but not where the rest of the world was going” (DIAMOND, 2013, p. 6).

Por isso é que, superados os desafios para transformar o autoritarismo, a lógica seguida pelos novos governos resultou em modelos políticos não necessariamente em sintonia com as expectativas da Democracia Liberal, como se evidencia no incremento das Democracias Eleitorais que, embora não pertencentes à categoria autoritária, ainda assim não demonstram todos os requisitos liberais. Com isso, para além da questão quantitativa – o que é mais do que evidenciado nos gráficos –, a Terceira Onda trouxe o desafio de evitar regressões no processo de democratização e refinar os regimes emergentes na direção do modelo liberal. Em outras palavras, o otimismo de Huntington (1994; 1996) e Fukuyama (1991) demonstrava seus primeiros sinais de desgaste.

Por essa razão é que Jowitt (1996) traça uma crítica pertinente nesta literatura, demonstrando que o fim da Guerra Fria não encaminhou automaticamente os países do Terceiro Mundo à ordem liberal-ocidental. Ao contrário de únicos ou universais, os valores desta tradição seriam uma das formas possíveis (*ways of life*) para se enquadrar na dinâmica internacional desde então. Reconhecendo os desafios e instabilidades que permaneceram mesmo com a expectativa da Democracia Liberal e seus esforços internacionais para realizá-la, o autor propõe a ideia da “longa marcha para a democracia”, enfatizando um processo não imune de enfraquecimentos ou regressos, ao contrário do que preferia acreditar a primeira geração.

3.2 A TERCEIRA ONDA NA AMÉRICA LATINA: CRISES E INSTABILIDADES

De modo bastante generalizado – não necessariamente aplicável a todos os países –, podemos marcar os desdobramentos da Terceira Onda na América Latina em dois grandes momentos. O primeiro, de 1970 a meados de 1990, marcado pela instalação das democracias e crescente liberalização econômica, e o segundo, desde os anos 2000, caracterizado pela ampliação participativa, reações contra as reformas de mercado e surgimento de novas lideranças políticas (COUTINHO, 2006).

No primeiro período, a maior parte da região experimentou processos de liberalização política, nos quais os indivíduos passaram a desfrutar cada vez mais de liberdades e garantias contra a arbitrariedade autoritária (O'DONNELL; SCHMITTER, 1986). A partir da “fase decisória” entre as elites (ROSTOW, 1970), na qual se delinearam as primeiras instituições e regras para o jogo político, as ditaduras foram substituídas paulatinamente pelas novas formas democráticas, institucionalizadas, a partir de então, nas constituições nacionais e alternada por eleições regulares.

Como salienta Marcelo Coutinho (2006), embora os pleitos tenham se estabelecido e as possibilidades de retorno militar são menos prováveis – salvo algumas exceções, como veremos adiante –, as crises tornaram-se recorrentes neste período. Um número considerável de Golpes de Estado, suspensão da ordem constitucional, interrupção de mandatos ou manipulação das eleições puseram à prova, desde cedo, as instituições da Terceira Onda na América Latina.

É o que observamos, por exemplo, com os Golpes do General Cédras contra o presidente do Haiti, e do General Oviedo sobre Carlos Wasmosy, no Paraguai. Outras crises também deste período foram os Autogolpes no Peru e na Guatemala, em que seus respectivos presidentes suspenderam a regularidade constitucional para centralizar o poder e remediar os descompassos que seus países enfrentavam. Junto aos mesmos desdobramentos, lembramos também a ameaça de Golpe no Paraguai em 1999 e a deposição de Abdalá Bucaram no Equador em 1997.

Dificuldades foram encontradas também na manutenção da agenda econômica neoliberal, comprometida com a estabilização monetária, abertura dos mercados e redução das prerrogativas estatais. Segundo Coutinho (2006) e Lowenthal (2001), o consenso em torno dessas medidas, perdurado desde os anos 1980 por incentivos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM), sofreu descrença dos próprios latino-americanos, ao reconhecerem os limites não superados por tais reformas. Nestes anos de auge do neoliberalismo, o crescimento econômico continuou baixo, aumentando o desemprego e a

desigualdade social, sem que modificações significativas fossem observadas na questão da pobreza (COUTINHO, 2006). Por isso é que a situação de desgaste econômico permeou, direta ou indiretamente, o desenrolar de todas as instabilidades políticas que se alastraram neste período. Em suma,

A possibilidade latino-americana de um período pós-neoliberal ou pós-hegemônico abriu-se, portanto, quando as fragilidades do momento liberal vigente, que nunca chegou concretamente a ser desenvolvido, tornaram-se visíveis e ainda mais incongruentes com uma região em franco processo democrático e que ainda precisava resolver problemas sociais e políticos básicos, como a incorporação de novos atores e uma mínima condição de bem estar e igualdade (COUTINHO, 2006, p. 115).

Como decorre, a região apresentou nos anos 2000 o esgotamento das fórmulas neoliberais de economia e encaminhou medidas tanto de continuidade quanto de mudança nos países. Ao mesmo tempo em que se manteve a internacionalização econômica, certas alternativas foram postas como expressão de euforia contra as décadas anteriores, mas que, ao mesmo tempo, não significaram rupturas a muitas das suas conquistas (COUTINHO, 2006). Mas o objetivo deste trabalho não é debater os pormenores das causas e implicações dessas políticas econômicas, e sim reconhecê-las como parte desse primeiro momento da Terceira Onda no continente e que veio a ser criticado, mas não necessariamente abolido, pela fase posterior, desenrolada principalmente na América do Sul.

Nesse sentido, o segundo momento já referido vem se caracterizando por uma onda de transformações políticas que, de maneira geral, tentam complementar ou buscar alternativas para o desenvolvimento econômico e político. Desde então, novas ênfases são dadas à participação e controle da política por atores com forte expressão popular. Emergiram na última década as figuras de Hugo Chávez, Lula, Evo Morales, Rafael Correa e Cristina Kirchner com propostas para defender o Estado, as reformas sociais e o desenvolvimento. De acordo com as inferências de Coutinho:

[...] o diferencial dessa nova onda política é que a região passa a experimentar formas de conter o ímpeto da liberalização já iniciada, e a tirar vantagens do bom momento mundial, enquanto aproveita para reorganizar a economia; reduzir a dívida pública, a vulnerabilidade externa e os índices de pobreza; reestruturar a capacidade de infra-estrutura; reindustrializar-se e buscar instrumentos próprios de financiamento da região (COUTINHO, 2006, p. 119).

O fato é que, mesmo nesse novo momento, os governos ainda assim foram abalados por movimentos ou rupturas que entravam a consolidação de suas democracias. Marcus Melo (2010) mostra-nos as tendências de centralização na figura dos novos líderes, abuso de poder

desses, poucos mecanismos de *accountability* e descrença nas instituições democráticas como ingredientes expressivos junto às debilidades já apontadas na fase anterior.

Desde então, a forma de crise mais recorrente se tornou as interrupções presidenciais ou, mais precisamente, a deposição de governantes dentro das regras constitucionais. Ilustrações são observadas com Sánchez Lozada na Bolívia em 2003, Lúcio Gutierrez no Equador em 2005, como também, recentemente, no contexto da deposição de Fernando Lugo, em 2012, no Paraguai. Os Golpes, ainda que menos reentrantes aqui, tiveram ocorrências registradas também na Venezuela contra o líder Chávez em 2002, e em Honduras no ano de 2009, depondo o então presidente Manuel Zelaya.

A partir de tudo o que se argumentou, concluímos que a Terceira Onda na América Latina, embora tenha formalizado as eleições como regularidade dos novos governos e fixado a regra constitucional como fonte da legitimidade política, ainda se mostra aquém de consolidar verdadeiras Democracias Liberais em muitas realidades. E é por isso que, mais uma vez, a proposta de O'Donnell (1996a; 1996b; 1999; 2001) quanto ao modelo delegativo ganha força por explicar o caráter político da região como contraponto às expectativas que se faz na literatura. O que nos parece evidente é que, de fato, as teses de Huntington (1994; 1996) e Fukuyama (1991) se mostram insuficientes para justificar o desenrolar da Terceira Onda no continente, onde a construção das novas democracias registra incidências de reveses autoritários e descumprimentos recorrentes das normas democráticas liberais.

Reconhece-se, desde já, o desafio lançado aos esforços de promoção de democracia para refinar a qualidade desses regimes:

Whatever their fallings, the countries of Latina America are no longer dictatorships; even the most fragile cases of political pluralism or incipient polyarchy do not fit the authoritarian model. Perhaps the situation is better described as meeting the threefold challenge of 1) improving regime quality, 2) consolidating democracy, and 3) ensuring governability (BOENINGER, 1997, p. 34).

Por isso é que nos parece claro apontar a América Latina nos termos da “longa marcha para a democracia” expressa por Jowitt (1996), como região com entraves significativos à construção do modelo liberal desde as últimas décadas.

3.3 CRISES, INSTABILIDADES E SEUS INDICADORES

Como já assinalamos, os debates mais recentes reúnem a preocupação quanto aos elementos que podem elevar ou denegrir a qualidade das novas democracias – novamente, nos parâmetros liberais. Ainda que não consensual quanto aos requisitos de uma consolidação efetiva, pode-se dizer que a maior parte dos autores problematiza as *questões institucionais* da democratização.

Os teóricos institucionalistas na Ciência Política partem do pressuposto de que a democracia não demanda, a priori, uma cultura democrática para se consolidar (ROCHA, 2009). Ao contrário, o desenvolvimento dos novos regimes passa, obrigatoriamente, pelas instituições representativas, as únicas capazes de canalizar o comportamento democrático. Por isso é que Guillermo O'Donnell (2000) nos lembra de que, por estarmos inseridos num emaranhado de instituições desde que nascemos, a democracia resulta, não de um contrato que pressuponha interesses particulares, mas de uma *aposta institucionalizada* na qual as decisões são encaminhadas independentemente das vontades de cada ego.

Ou seja, para o autor, as instituições prescrevem regularidades na forma de interação entre os indivíduos e geram a expectativa de que tais padrões continuarão a se repetir no tempo, ainda que opiniões particulares discordem. Tanto nas novas quanto nas mais tradicionais democracias, as instituições – como as eleições regulares e universais, por exemplo – são institucionalizadas, isto é, apresentam os critérios de coerência, complexidade, autonomia e adaptabilidade, como propõe Huntington (1968).

No entanto, a abordagem de O'Donnell (1996a; 1996b; 2000; 2001) se opõe à noção de que, mesmo com a presença eleitoral, os regimes da Terceira Onda – e, em especial, os da América Latina – deixam de ser “altamente institucionalizados”, como são os modelos norte-americanos e europeus, por conta da ausência de outras instituições formais. Para o autor, como já vimos no primeiro capítulo, o que singulariza as democracias latino-americanas não é a baixa institucionalização, mas sim a coexistência de instituições formais e informais que, em face do grande distanciamento entre si, conformam modalidades de Democracias Delegativas.

Mas o que queremos resgatar de modo geral com esses argumentos é a centralidade que as instituições desempenham no desenrolar da consolidação. Para Carlos Rocha (2009), o foco institucionalista parte da concepção weberiana do Estado como regulador das relações sociais. Sendo esta entidade fundamental ao transcorrer de todo o processo democrático, os institucionalistas se preocupam com os arranjos que desempenham com melhor eficiência, ou até mesmo entram a continuidade da consolidação democrática – embora, como salienta

Coutinho (2006), a literatura não chegue a uma conclusão quanto ao melhor *frame* institucional.

Nesse sentido, para a noção que trazemos, falar em crises nas democracias remete às crises nas instituições desse regime, podendo estas ser o sistema partidário, eleitoral, de governo, as próprias eleições e as garantias individuais fixadas pela constituição. E é por isso que a perspectiva institucionalista, seja quanto à democratização ou quanto aos Regimes – retomando nosso referencial da Teoria Funcionalista – reforça para nós a possibilidade de diálogo entre a Ciência Política e as Relações Internacionais para tratar do nosso problema de pesquisa.

O modelo que propomos para o estudo da consolidação democrática – composto pelos indicadores de Direitos Políticos, Liberdades Civas e Autoridade Política –, na verdade, avalia três quesitos que se baseiam em diferentes *instituições formais* da Democracia Liberal. Com os dois primeiros, perseguem-se as garantias positivadas na lei ou institucionalizadas na sociedade para que os indivíduos possam participar da decisão política, competir nas eleições, associarem-se livremente, expressarem suas opiniões e outras prerrogativas afiançadas pelo Estado de Direito e sem possíveis arbitrariedades. O mesmo ocorre com a Autoridade Política, uma vez que seu exame é pautado na capacidade das instituições, como o Executivo nacional, por exemplo, ser contrabalanceado pelos demais poderes e manter a Capacidade Governativa.

Sendo assim, fica evidente a percepção institucionalista que fazemos, redundando o conceito de “crise na democracia” como “crise nas instituições da Democracia Liberal”. A partir disso, abre-se a possibilidade para analisarmos os estudos de caso do próximo capítulo com o auxílio dos instrumentos do Observatório Político Sul-Americano (OPSA, 2010) que, embora atento a esta região, fornece-nos um recurso pertinente também à avaliação das crises latino-americanas de modo geral, dado o seu foco institucionalista, compartilhado também pela nossa dissertação.

No relatório “Mapa da Estabilidade”, o Observatório calcula o Índice de Instabilidade Política dos países sul-americanos. Este Índice resume duas dimensões: as crises institucionais e as violências políticas. Para significar uma instabilidade política – ou, nos termos da nossa pesquisa, uma “crise nas instituições democráticas” –, as ocorrências devem apresentar pelo menos um dos indicadores abaixo, seguidos das respectivas definições:

Quadro 11 – Indicadores de Instabilidade Política

INDICADOR	DEFINIÇÃO
Golpe	Golpe, Atentado de Golpe, Contragolpe
Guerra Civil	Avanço de guerrilhas, ataques maciços, violação de acordos, choque de tropas, assassinato de autoridades
Estado de Emergência	Declaração ou extensão de Estado de Emergência em escala nacional, departamento província ou estado com mais de 100.000 habitantes
Interrupção do Mandato Presidencial	<i>Impeachment</i> , resignação, antecipação de eleições
Revolta Social	Violência contra o governo central e implicação de 100 feridos ao mínimo.

Fonte: OPSA, 2010

A amostra de tensões democráticas do Capítulo 4 resume 20 estudos de caso entre o primeiro semestre de 1990 e o último de 2012. O levantamento das causas e eventos dessas crises possibilitou-nos classificar suas naturezas de acordo com os indicadores do OPSA (2010) que, na amostra, registraram as seguintes modalidades: Golpes, Interrupção do Mandato Presidencial, Estado de Emergência e Revoltas Sociais. No quadro a seguir, classificamos o período de registro, país de ocorrência e a natureza das respectivas crises:

Quadro 12 – Natureza das crises nas democracias latino-americanas do Pós-Guerra Fria

Ano(s)	País	Evento(s)	Natureza(s) da crise (segundo indicadores do OPSA)
1991-1994	Haiti	Golpe de Estado	Golpe
1992	Venezuela	Golpe de Estado e <i>Impeachment</i>	Golpe e Interrupção do Mandato Presidencial
1992	Peru	Auto-Golpe	Golpe e Interrupção do Mandato Presidencial
1993	Guatemala	Auto-Golpe	Golpe
1996	Paraguai	Golpe de Estado	Golpe
1997	Equador	<i>Impeachment</i>	Interrupção do Mandato Presidencial
1999	Paraguai	Tentativa de Golpe e Renúncia	Golpe e Interrupção do Mandato Presidencial
2000	Peru	Renúncia	Interrupção do Mandato Presidencial
2000	Equador	Renúncia do Cargo	Interrupção do Mandato Presidencial
2000	Paraguai	Tentativa de Golpe	Golpe
2001-2006	Haiti	Resignação e conflitos sociais	Interrupção do Mandato Presidencial e Revoltas Sociais
2002	Venezuela	Conflitos e Golpe de Estado	Golpe e Revoltas Sociais
2003	Bolívia	Renúncia	Interrupção do Mandato Presidencial
2005	Equador	Instalação de Estado de Emergência e Resignação	Estado de Emergência e Interrupção do Mandato Presidencial
2005	Bolívia	Renúncia do Cargo	Interrupção do Mandato Presidencial
2005	Nicarágua	Tentativa de Golpe	Golpe
2008	Bolívia	Desobediência Civil e Estado de Emergência	Revoltas Sociais e Estado de Emergência
2009-2011	Honduras	Golpe de Estado	Golpe
2010	Equador	Estado de Emergência	Estado de Emergência
2012	Paraguai	Resignação	Interrupção do Mandato Presidencial

Fonte: elaborada pelo autor

Como percebemos no quadro, as instabilidades levantadas se diversificam quanto ao país de ocorrência, duração e natureza dos abalos. Mesmo com suas particularidades, o recorte histórico demonstra a recorrência de certos eventos, como os Golpes e Interrupções de Mandatos, por exemplo, que se sobressaíram quantitativamente às demais crises. Para que tivéssemos uma perspectiva sobre as categorias das crises e suas proporções em relação à amostra, traçamos o gráfico que segue:

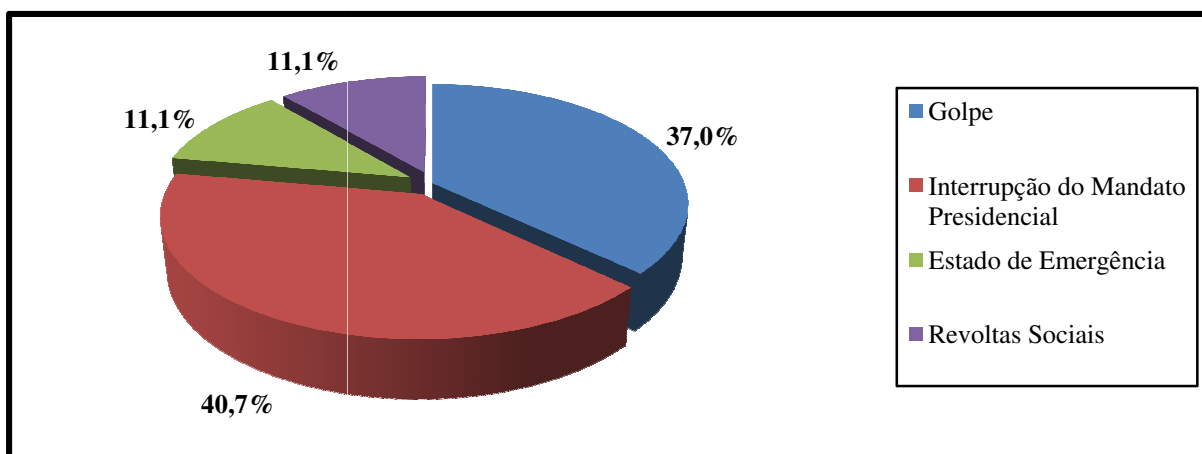


Gráfico 4 – Proporção das naturezas das crises desde o Pós-Guerra Fria (1990-2012)
 Fonte: elaborada pelo autor a partir dos indicadores do OPSA (2010)

A imagem nos mostra que, dos casos investigados, a maior parte se enquadra nas tipologias de Golpe (37%) e Interrupção do Mandato Presidencial (40,7%), ao passo que as demais – Estado de Emergência e Revoltas Sociais – conformam igualmente 11,1%. Depreende-se, portanto, que as crises mais reentrantes no período – que, juntas, somam 77,7% das ocorrências – são também as formas de abalo mais críticas que um regime em consolidação democrática pode enfrentar. Isso porque, tanto os Golpes quanto as Interrupções do Mandato Presidencial são modalidades que rompem claramente a ordem democrática e demandam esforços mais custosos, por parte dos atores domésticos e do próprio RDI, para a reversão do quadro e continuidade da consolidação.

A partir das análises deste Capítulo, concluímos que a Terceira Onda na América Latina, apesar de reconfigurar as antigas ditaduras em democracias representativas, defronta-se com o desafio de manter a consolidação dessas estruturas e evitar um refluxo ou rompimento do processo. Os abalos recentes, também chamados de crises nas instituições das novas democracias, apresentaram em nossa amostra a reentrância de Golpes e Interrupção de Mandato Presidencial, as tensões mais frequentes no período, seguidos também pelos Estados de Emergência e Revoltas Sociais. Sua recorrência desde o Pós-Guerra Fria, momento em que houve também a construção dos Regimes Regionais, já debatidos no Capítulo 2, estimula-nos a questionar a efetividade dessas Instituições para conduzir um processo exitoso de consolidação e, mais propriamente dito, de conversão desses governos em Democracias Liberais. Antes de inferirmos as conclusões gerais para tal problemática, investigaremos os resultados de cada crise após a gestão regional.

CAPÍTULO 4 - CRISES NA CONSOLIDAÇÃO DAS DEMOCRACIAS LATINO-AMERICANAS: OS CASOS DA BOLÍVIA (2003, 2005 e 2008); EQUADOR (1997, 2000, 2005 e 2010); GUATEMALA (1993); HAITI (1991-1994, 2001-2006); HONDURAS (2009-2011); NICARÁGUA (2005); PARAGUAI (1996, 1999, 2000, 2012); PERU (1992 e 2000) e VENEZUELA (1992 e 2002)

Este capítulo investiga 20 “mini-estudos de caso”, por assim dizer, sobre crises democráticas em certos países da América Latina. A amostra foi colhida com base, primeiramente, no critério de envolvimento regional: todos os casos deveriam ter sensibilizado alguma(s) das Instituições do Capítulo 2 e receber dessa(s) alguma medida para solucionar a crise. Os casos foram refinados numa segunda etapa a partir dos seguintes critérios: 1) contemplar regiões distintas da América Latina; 2) estar distribuído de modo mais ou menos uniforme entre o recorte temporal (1991-2012) e 3) apresentar resultados de eficiência, invariação ou falha na promoção da Democracia Liberal após as ingerências regionais.

Para investigar esta amostra, aplicamos o *Método de Estudos de Caso Múltiplos de Tipo Imbuído* (YIN, 2009), através do qual consideramos 3 níveis de análise: as variáveis domésticas que geraram as crises, as Instituições ou Regimes regionais atuantes no contexto, bem como os resultados de cada instabilidade após os envolvimento do RDI. Para facilitar este trabalho, as crises serão agrupadas neste Capítulo de acordo com os países de ocorrência.

4.1 BOLÍVIA

A Bolívia teve seu período autoritário entre 1964 e 1982, em meio ao qual, especialmente nos anos 1970, deu-se a proliferação de grupos sindicais e partidos indígenas. A figura do Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR) foi central ao buscar negociações com o Estado para instrumentalizar propostas de Reforma Agrária e universalização do voto durante a crescente liberalização política. Os pactos entre militares e sindicato, no entanto, adquiriram um tom clientelista até serem rompidos de fato em 1974, com o assassinato de dois líderes do movimento (GUTIERREZ; LORINI, 2007).

Já os grupos camponeses passaram a conquistar maior autonomia desde então. Segundo Carlos Gutierrez e Irma Lorini (2007), o êxodo rural, acompanhado pelo maior acesso à educação e surgimento de ideologias nacionalistas despertou nos indígenas o sentimento de identificação coletiva, nutrida especialmente em torno de uma herança histórica de desigualdade e injustiças. E estes se tornaram os atores que souberam coordenar com maior

eficácia as ações populares – embora deturpadas em algumas situações pelo clientelismo –, tornando-os peças importantes na dinâmica da consolidação democrática.

No que se refere ao plano econômico, o primeiro governo pós-autoritário substituiu as atividades mineradoras pelo gás natural como item por excelência da exportação boliviana. No entanto, a queda nos preços dessa *commodity* e a redução de suas exportações trouxeram ao país uma crise econômica marcada pela redução do PIB (Produto Interno Bruto) e aumento da hiperinflação. Paralelamente à economia formal, desenvolvia-se a produção de coca que, no período de 1980 a 1985, atingiu um aumento de 493% (AYERB, 2011).

A presença gradativa do narcotráfico junto aos desgastes da economia formal gerou uma crise de governabilidade, na qual eventos como o sequestro do presidente Zuazco, manifestações sociais e greves de fome tornaram-se emblemáticos no desgaste dessa primeira fase democrática. Tal situação, no entanto, arrefeceu-se a partir de 1985, com a eleição de Victorio Paz Estenssoro.

O novo presidente emergiu como líder do Pacto pela Democracia, uma aliança conservadora entre o MNR e a Ação Democrática Nacionalista (ADN). Embora não voltada às expectativas populares, a chamada “Nova Política Econômica de Estenssoro” determinou a liberalização dos preços, salários e taxas de juros. Acompanharam-se também a abertura dos mercados, privatização das empresas nacionais e regularização do narcotráfico junto à receita federal. O aumento dessas novas reservas gerou estabilização do câmbio e controle da inflação.

No auge dessas medidas, não tardaram novos desgastes. O Presidente Jaime Paz Zamora (1989-1993), do Movimento Esquerda Revolucionária (MIR), dedicou-se a atender certas reivindicações indígenas, mas a crise econômica e a deterioração social também denegriram sua popularidade (SALMAN, 2007). Por seu turno, o mandato de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), do MNR, ao mesmo tempo em que liderou reformas significativas – como a mudança constitucional que reconheceu o caráter multiétnico do Estado boliviano e concedeu certas terras comunitárias aos indígenas –, é lembrado pela baixa transparência nas receitas públicas, falhas na aplicação das políticas econômicas e déficits nos programas sociais. Em meio a tais crises, deu-se a formação do Movimento Ao Socialismo (MAS), grupo que se tornou central na nova fase política.

De acordo com Gutierrez e Lorini (2007), o MAS descende das lutas cocaleiras até formalizar, junto com os grupos de esquerda, um movimento nacional em 1999. Suas principais metas incluem um Estado forte, a anulação das privatizações, nacionalização do gás, busca pelo desenvolvimento e oposição às empresas transnacionais. Os mesmos autores

acrescentam ainda que o discurso deste movimento ganhou força entre os grupos indígenas e, até mesmo, em certas camadas da classe média, possibilitando sua expressividade nas competições eleitorais desde então.

4.1.1 Bolívia (2003)

O segundo governo de Sánchez Lozada (2002-2003), popularmente conhecido como “Goni”, herdou a estagnação econômica já apontada. A Bolívia atingia patamares elevados quanto ao desemprego e o novo governo era acusado de fraudes. Com a decisão de Goni para criar certos impostos sobre a renda dos cidadãos, houve uma onda de protestos que resultou na morte de 38 civis (GUTIERREZ; LORINI, 2007).

Outro incidente que agravou o quadro foi a chamada Guerra do Gás em 2003, como reação ao projeto de exportar este hidrocarboneto aos Estados Unidos e ao México, através de um gasoduto que passaria pelo Chile. Como grande parte da população ainda utilizava lenha para o consumo próprio, os camponeses reivindicavam uma política para abastecimento interno e valorização deste produto antes da sua exportação. Ainda que não sancionada, a proposta de Goni despertou confrontos entre os indígenas e as tropas do governo. Com a perda de legitimidade, Sánchez Lozada não suportou os desdobramentos da crise e declarou sua renúncia em outubro de 2003 – substituído, então, pelo vice, Carlos Mesa.

Já no início daquele ano, o Conselho Permanente da OEA adotou uma resolução na qual declarava total apoio ao presidente Goni, e condenava o uso da violência no país (OEA, 2003a). Após o incidente da renúncia, o mesmo órgão realocou seu apoio a Carlos Mesa, em virtude do respeito à ordem constitucional durante a sucessão presidencial, e solicitou o diálogo entre as partes como principal recurso para reverter a crise (OEA, 2003b). Outra medida foi o suporte da OEA a Instituições Financeiras Internacionais para que formulassem alternativas de redução da pobreza na Bolívia e auxiliassem o processo de desenvolvimento social do país.

4.1.2 Bolívia (2005)

A posse de Carlos Mesa Gisbert, vinculado ao MNR, revelou-se frágil ante o contexto de crise. Desde os acontecimentos de 2003, tramitava no Congresso o Projeto de Lei dos Hidrocarbonetos, medida que previa o aumento na taxa de recursos às indústrias multinacionais. Esta proposta sintetizava parte das reivindicações anteriores, encabeçadas principalmente pelo MAS e pela Central Obreira Boliviana (COB).

Quando aprovada na Câmara, a Lei foi questionada por Mesa, alegando possíveis reduções no financiamento estrangeiro. Uma nova onda de manifestações e greves tomou a Bolívia, interditando seus principais acessos, aeroportos e estradas. Em março de 2005, o presidente encaminhou ao Congresso seu pedido de renúncia, que não foi aceito pelo Legislativo. O clima de fragilidade institucional, baixa legitimidade e pressões dos grupos indígenas e sindicais fez com que Mesa reapresentasse sua renúncia em junho de 2005, assumindo em seu posto Eduardo Rodríguez Veltzé, presidente da Suprema Corte.

Em virtude desses acontecimentos, a OEA reconheceu uma “exacerbação” da crise política, mas considerou a resignação de Mesa como procedimento legal dentro da constituição. Novamente, a entidade pediu o acordo e diálogo entre os atores domésticos para respeitar a carta e a unidade bolivianas, expressando também sua disposição em dar suporte a todos esses processos (OEA, 2005a). O Conselho Permanente chegou a declarar Eduardo Rodríguez como governante exemplar por cumprir as responsabilidades de promover e defender a democracia com base na constituição boliviana, Carta da OEA e Carta Democrática Interamericana, colocando em pauta o auxílio técnico para realizar e monitorar as eleições que ocorreriam no mesmo ano (OEA, 2005b).

4.1.3 Bolívia (2008)

Sob o acompanhamento da OEA, o pleito de 2005 deu vitória a Evo Morales, ícone do Movimento Ao Socialismo. Descendente dos camponeses e militante da nacionalização boliviana, Morales fez questão de marcar uma nova forma de governo ao tomar posse concomitantemente no Palácio Queimado e na cerimônia ritualística dos seus ancestrais – de acordo com o seu discurso, para enfatizar a chegada da “era indígena” ao país (GUTIERREZ; LORINI, 2007).

Como apresentam Gutierrez e Lorini (2007), o novo presidente compendiava a maior parte das demandas populares. Apoiado pelas massas, o líder conquistou 53,7% do total de votos, simbolizando a enorme expectativa para superar as crises já apontadas. Não seria por menos que esta insurgência, ou “guinada para a esquerda” (GUTIERREZ; LORINI, 2007), logo despertou a aversão e o descontentamento dos conservadores.

Pode-se dizer que, em grandes termos, o programa de Evo assimilava três propostas: realização de uma Assembleia Constituinte; nacionalização dos hidrocarbonetos; cultivo e industrialização da coca (AYERB, 2011). A primeira cumpriu-se no mesmo ano, quando se delineou a nova constituição boliviana e o rebatismo do país sob o nome de “Estado Plurinacional da Bolívia”. A carta determinou também a possibilidade dos mandatos

presidenciais serem revogados por referendos, o que tornava mais efetivo o recurso de *accountability* vertical – e descontentava, novamente, as expectativas da elite conservadora. Sua promulgação foi saudada pelos membros da ALBA como expressão da “vontade soberana dos irmãos bolivianos”, motivo que legitimaria a solidariedade internacional para auxiliar a construção da democracia (ALBA, 2008). Em virtude da reforma, Morales submeteu-se a um referendo em 2008, que confirmou sua permanência no poder para os próximos anos.

Ainda em 2006, e em conformidade à segunda proposta de governo, adotou-se a chamada “Lei da Nacionalização dos Hidrocarbonetos”. A partir desta, os lucros do gás natural deveriam canalizar divisas a todo o Estado boliviano – e não somente aos departamentos produtores, como se processava. Instantaneamente, os grandes produtores, juntamente com a oposição conservadora, iniciaram uma revolta contra as novas medidas de Morales.

Tanto é assim que, em 2008, os departamentos de Santa Cruz, Tarija, Bení, Pando e Chuquisaca reportaram sua “desobediência civil” às políticas do novo governo. Num movimento de confronto em Pando, houve a deflagração de revoltas e, inclusive, a expulsão do embaixador norte-americano, acusado por Morales de instigar o separatismo no país. Em reação às instabilidades, o Presidente declarou Estado de Sítio em dezembro do mesmo ano.

Durante a crise que se desenrolava, o Conselho Permanente da OEA decidiu integrar os esforços de mediação conduzidos pelo Grupo “Amigos da Bolívia” – composto pelo Brasil, Argentina e Colômbia. Expressando solidariedade ao povo boliviano e ao governo constitucional de Morales, o Conselho repudiou os atentados e solicitou o diálogo como melhor saída para a crise. A OEA reafirmou também seu compromisso para fornecer quaisquer suportes técnicos e implementar acordos de fortalecimento da governança (OEA, 2008).

A Unasul, por sua vez, também rechaçou as tentativas de guerra civil e ataque às instituições (UNASUL, 2008b). Condenando a violência crescente, o Conselho de Chefes de Estado e Governo estruturou uma missão para investigar os conflitos em Pando, cujos resultados reportaram solidariedade às vítimas e ao governo de Evo Morales. O mesmo órgão ressaltou a importância do respeito ao Estado de Direito, à ordem constitucional e aos direitos humanos, colocando-se também à disposição para coordenar medidas técnicas de reforço institucional (UNASUL, 2008b).

No quadro abaixo, sintetizamos as medidas desses atores regionais para tratar das crises bolivianas:

Quadro 13 – Principais medidas dos atores regionais nas crises da Bolívia

Crise	OEA	Unasul	ALBA
Interrupção do Mandato Presidencial (2003)	1) Condenação da violência; 2) Apoio à manutenção da ordem democrática; 3) Pressão Internacional.	---	---
Interrupção do Mandato Presidencial (2005)	1) Condenação da violência; 2) Apoio à manutenção da ordem democrática; 3) MOE.	---	---
Revoltas Sociais e Estado de Emergência (2008)	1) Mediação; 2) Apoio à manutenção da ordem democrática; 3) Apoio Técnico.	1) Condenação da violência; 2) Envio de missão técnica; 3) Apoio à manutenção da ordem democrática; 4) Apoio Técnico.	1) Reconhecimento do novo governo; 2) Apoio político.

Fonte: elaborada pelo autor a partir de OEA (2003a; 2003b; 2005a; 2005b; 2008), ALBA (2008) e UNASUL (2008b).

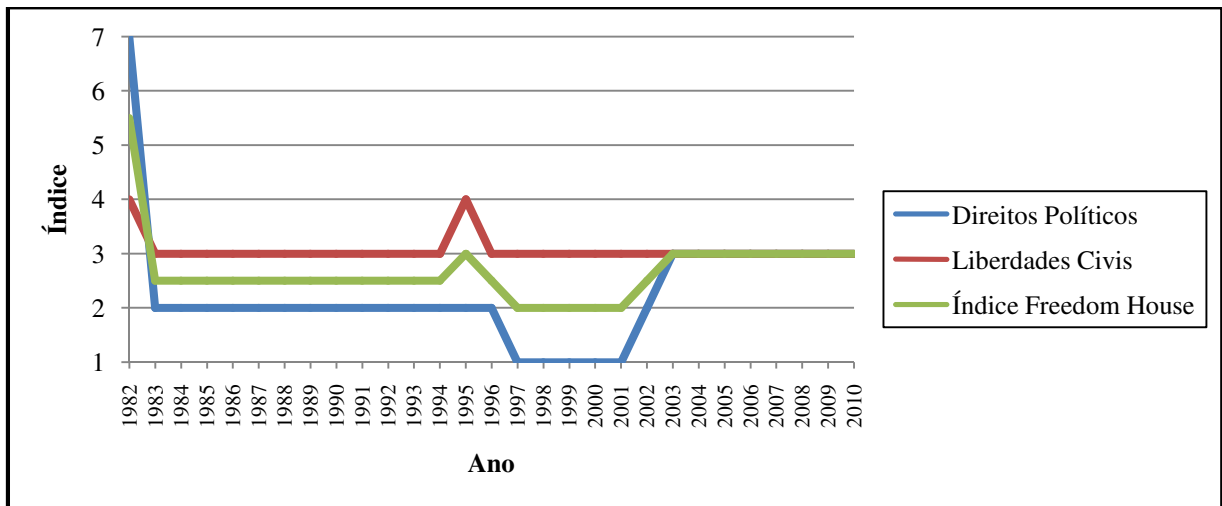


Gráfico 5 – Direitos Políticos e Liberdades Civas na Bolívia

Fonte: FREEDOM HOUSE, 2013b.

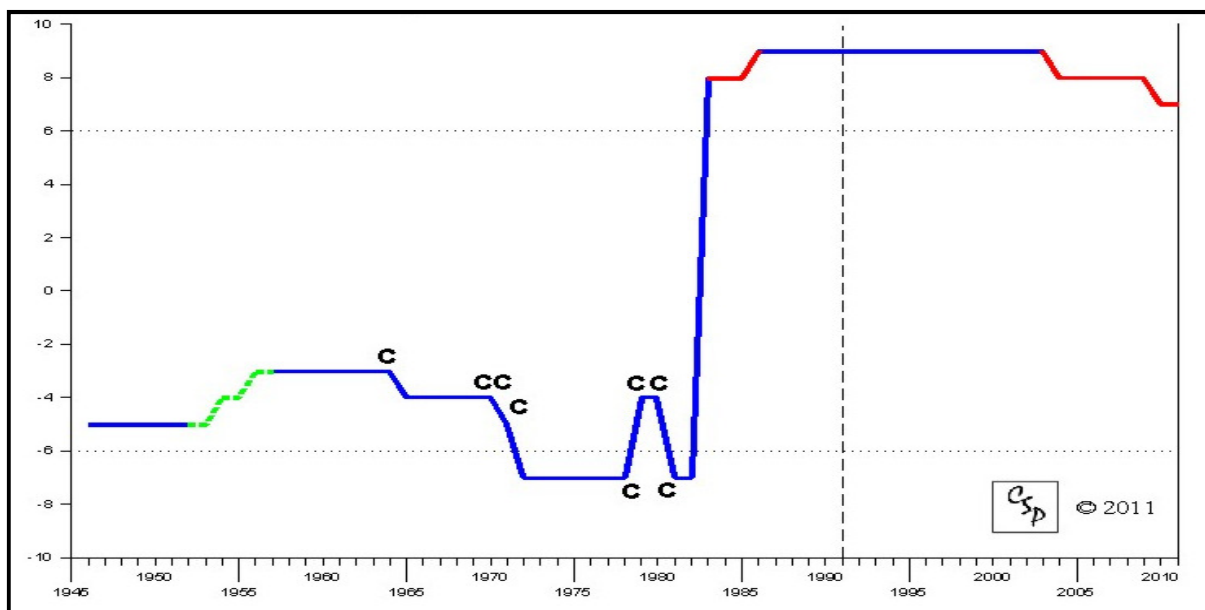


Gráfico 6 – Authority Trends, 1946-2010: Bolívia
Fonte: POLITY, 2011b.

A partir deste caso, percebemos que as dificuldades econômicas, somadas à fragilidade das instituições políticas, são marcas de uma crise delongada na democracia boliviana, redundando em duas Interrupções de Mandatos, bem como Revoltas Sociais e adoção do Estado de Emergência. As incidências comprometeram a consolidação, como bem demonstram ambos os gráficos ao expressarem a redução qualitativa do processo a partir de 2003.

Os dados do Gráfico 5 apontam para o agravamento no indicador de Direitos Políticos, ao passo que as Liberdades Civas permaneceram constantes desde meados da década de 1990. A marca de ambos a partir de 2003 revela a qualidade de regime “Parcialmente Livre”, condição na qual a Bolívia permaneceu no desenrolar dos três abalos investigados.

Já com relação à Autoridade Política, o gráfico da Polity IV expressa a qualidade “democrática” do indicador, ainda que, em decorrência das últimas crises, este tenha denegrido de 9 para 7. Nesta abordagem, fica mais evidente as deturpações das três crises, uma vez que se nota o enfraquecimento na capacidade de manter a autoridade nos últimos governos.

Dessas considerações, depreendemos que as medidas adotadas tanto pela OEA quanto pela Unasul e ALBA não trouxeram resultados significativos à consolidação da democracia boliviana a partir do nosso modelo liberal. Qualquer mudança na condição de liberdade não foi constatada nos dados, demonstrando que o país se manteve na categoria de

“Parcialmente Livre”, mesmo com a gerência das Instituições Regionais. O mais agravante é observado no indicador da Autoridade Política, em que o gráfico da Polity IV imprime a queda deste quesito. Portanto, o que se conclui é que o Regime Democrático Interamericano, especialmente na centralidade da OEA, Unasul e ALBA para estes casos, não trouxe efeitos satisfatórios à democratização boliviana na avaliação liberal.

4.2 EQUADOR

No Equador, diferentemente dos outros sul-americanos, o regime ditatorial teve permanência breve (1972-1979) e não demonstrou tamanha repressão como seus vizinhos (ZAMOSC, 2007). Já no fim dos anos 1970, a transição foi marcada pela nova carta e ressurgimento do multipartidarismo. Da aliança entre a Concentração das Forças Populares (CFP) e Democracia Popular (DP), Jaime Aguilera foi eleito para a Presidência em 1979 e, por decorrência do seu falecimento, substituído dois anos mais tarde pelo vice, Osvaldo Larrea.

O fato é que, semelhantemente à Bolívia, o desdobramento da nova fase política teve grande peso dos indígenas, cuja relevância, para Leon Zamosc (2007), não se observa em proporções equiparáveis nos demais movimentos do continente. E a abertura para tal se deu na própria carta, que fixou o direito de voto aos analfabetos e permitiu, assim, a incorporação definitiva dos nativos à ordem política.

A primeira tentativa de institucionalizar suas demandas ocorreu no governo de León Rivandoneira, quando se organizou a Confederação das Nacionalidades Indígenas do Equador (CONAIE) em 1986. Segundo James Bowen (2011), a CONAIE acumulou centralidade nas décadas seguintes ao reconhecer a pluralidade cultural, reivindicar autonomia política e ensejar novos partidos voltados às questões desses povos. O autor lembra como resultado a importância da Confederação em certos programas governamentais nos anos 1980, como políticas de educação bilíngue e criação de fundos para suas comunidades.

A força da CONAIE foi expressiva também em 1990, quando, ao tomar uma igreja no centro de Quito, seus líderes reivindicaram novas demandas ao então presidente, Borja Cevallos. Três anos mais tarde, junto aos militares e outros órgãos da sociedade civil, a Confederação aderiu ao movimento oposicionista contra o estadista Durán Ballén e, em 1996, oficializou o Pachakutik, partido oficial das representações indígenas.

Dois acontecimentos distinguiram este ano na política equatoriana. O primeiro foi a proposta de reformas constitucionais na qual o presidente Ballén adquiriria fortalecimento político para enfraquecer as uniões populares e conduzir a privatização. As pressões da

CONAIE rechaçaram a proposta e evitaram que a medida fosse aprovada. O segundo remete à vitória de Abdalá Bucarám, presidente que viria testar novamente os grupos indígenas e iniciar, a partir de então, um período de turbulências na ordem política do Equador (ZAMOSC, 2007).

4.2.1 Equador (1997)

O governo de Bucarám associa-se ao personalismo, escândalos políticos, denúncias de corrupção e tentativas de dividir os movimentos indígenas, já ensaiadas pelo seu antecessor. No ano de 1997, o novo governante planejou cortes nas verbas de segurança pública, aumento nas taxas dos combustíveis, reformas trabalhistas e monetárias para se adequar aos parâmetros neoliberais.

Em poucos dias, o país foi tomado por uma onda de protestos. Lideranças da oposição, junto aos representantes sindicais e aos partidários da CONAIE, reivindicavam a deposição de Abdalá Bucaram no Congresso que, em fevereiro do mesmo ano, declarou o *impeachment*, sob a justificativa de “incapacidade mental do presidente para governar”. Em seu lugar, assumiu o interino, Fabián Alarcon, que, em referendo posterior, teve seu governo ratificado até o fim daquele mandato.

Sobre estas ocorrências, não houve qualquer menção por parte da Assembleia Geral da OEA. Tão pouco se convocou o Conselho Permanente especialmente para a questão; este órgão chegou apenas a solicitar o respeito aos procedimentos constitucionais e à ordem democrática, sem tomar medidas para além do discurso (LISBOA, 2011). Mesmo com essas medidas pouco enfáticas, como observaremos nos gráficos a seguir, o Equador atingiu a condição de Democracia Liberal após o envolvimento da OEA.

4.2.2 Equador (2000)

Nos primeiros momentos do interino, a CONAIE exigiu uma Assembleia Constituinte a ser integrada por representantes de cada órgão da sociedade civil. Contrariando tal proposta, Alarcon e seus aliados decidiram que a escolha se processaria através de eleições populares e não da nomeação por parte da sociedade civil. Dentre as lideranças escolhidas, o Pachakutik assumiu 10% dos assentos (ZAMOSC, 2007).

Conquistas importantes derivaram dessa representação indígena, como o a nomeação do Equador enquanto “país multicultural” e a ampliação dos direitos culturais, sociais e políticos aos seus povos. Não obstante tais garantias, e ainda descontentes com o processo de representação, a CONAIE desafiou a legitimidade quando organizou uma Assembleia

alternativa junto à oposição. Não foi por menos que o governo afastou prontamente esta iniciativa sob o discurso da ilegalidade.

O fato é que, apesar das desavenças, a Constituinte determinou eleições presidenciais, vencidas por Jamil Mahuad, do Partido Democrata Cristão (PDC). Com o intento de conquistar maior participação no novo governo, a CONAIE apoiou Mahuad, em troca de assumir a frente do recém criado Conselho Nacional de Planificação dos Povos Indígenas e Negros do Equador (CONPLADEIN).

Mas os motivos pelos quais o governo de Mahuad é lembrado se relacionam à intensificação da crise político-econômica. Aumentos foram sentidos no custo de vida e produção dos bens indígenas, além da exacerbação inflacionária que, em resposta governamental, encaminhou a substituição do *sucre* pelo *dollar* e o congelamento das contas bancárias. Estagnavam-se as reformas econômicas dos anos 1990, especialmente em decorrência das pressões do FMI (BOWEN, 2011).

No plano político, Jamil Mahuad se envolveu em conflitos populares, que o acusavam de corrupção, lavagem de dinheiro e austeridade, enquanto rumores identificavam uma suposta tentativa de golpe pelo presidente. As acusações fizeram a CONAIE retirar seu apoio a Mahuad para integrar um movimento de deposição. Este grupo adquiriu força junto a dissidências militares sob a ordem do General Lúcio Gutiérrez.

A dimensão dos que pediam a renúncia tomou proporções e instigou o Congresso a declarar um “Governo de Salvação Nacional”. Sobretudo após a marcha da CONAIE em Quito, Mahuad se deparou com a não-obediência dos militares para conter o protesto, já que muitos deles também se opunham às posturas do governo. A solução encontrada pelo presidente foi declarar renúncia em 22 de janeiro de 2000, encaminhando seu posto ao vice, Gustavo Noboa.

Num primeiro momento, o Conselho Permanente da OEA apoiou Mahuad e classificou os acontecimentos do Equador como “atentado à ordem democrática legitimamente constituída” (OEA, 2000a). Num documento seguinte, o mesmo órgão os qualificou como “ameaça à promoção de democracia na América” e, para isso, apresentou seu repúdio aos atos de violência e subversão da institucionalidade democrática. Além disso, o documento fez questão de enfatizar o compromisso constitucional da sucessão, motivo pelo qual passou a apoiar o novo governo de Gustavo Noboa. Recomendações foram destinadas também às Instituições Financeiras Internacionais para que contribuíssem com o desenvolvimento econômico do país (OEA, 2000b).

No âmbito da Comunidade Andina, decisões similares foram adotadas. O Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores deu suporte às instituições democráticas no Equador e respaldou o novo presidente. Outra medida foi a exortação a organismos financeiros para que cooperassem com a solução da crise econômica e replanejassem acordos de estabilização no país (CA, 2000).

4.2.3 Equador (2005)

Para as eleições de 2002, a aliança que depusera Mahuad converteu-se em coalizão política e elegeu Lúcio Gutiérrez, do recém formado Partido Sociedade Patriota (PSP). Apesar dos discursos e imagens populistas durante a campanha, Gutiérrez manteve outro perfil ao conquistar a cadeira presidencial, fatores que instantaneamente contrariaram seus apoiadores e enfraqueceram seu governo.

Em vez de contemplar a coalizão, o novo estadista resolveu designar um gabinete formado, em grande parte, por tecnocratas e lideranças corporativas para conter as instabilidades fiscais. Os resultados foram o congelamento dos salários do setor público e aumento nos preços dos combustíveis, transportes e energia. Os grupos indígenas e a sociedade civil novamente protestaram contra a degradação social e exigiram a revisão das políticas de Gutiérrez.

A perda de representação fez a coalizão se desarticular em agosto de 2003. As novas medidas de austeridades, como o decreto presidencial para nomear unilateralmente os representantes das agências indígenas, não tardaram a oposição da CONAIE, como também a reação popular que condenava a corrupção e o nepotismo (ZAMOSC, 2007).

Embora tenha conseguido neutralizar as revoltas, o presidente arrasava sua base no Congresso – composto em grande parte, vale lembrar, por lideranças do Pachakutik. Mediante tal enfraquecimento, Lúcio Gutiérrez interferiu na Suprema Corte e substituiu 27 dos 31 juízes. Ademais, como parte da mesma reação, o estadista declarou em abril de 2005 a instalação do Estado de Emergência. Em face da grande oposição política – e, sobretudo a partir da falta de apoio militar –, o Congresso ganhou forças para destituir Gutiérrez e empossar seu vice, Alfredo Palácio, como novo governante do Equador.

Em virtude dos acontecimentos, a Assembleia Geral da OEA expressou suporte ao diálogo e manutenção da ordem democrática no país (OEA, 2004). O Conselho Permanente, por sua vez, aprovou o envio de uma missão técnica para investigação dos acontecimentos e elaboração de pareceres quanto à situação política (OEA, 2005c). Em face dos resultados que investigou, o Conselho pediu o fortalecimento da governança democrática, especialmente a

partir da separação e independência entre os três poderes, e colocou à disposição do Equador o auxílio técnico para atingir esta finalidade.

4.2.4 Equador (2010)

Na competição de 2007, um novo partido ganhou força no cenário equatoriano, a Aliança País, tendo como líder o emblemático Rafael Correa. Este afirmou uma oposição clara e imediata às políticas neoliberais, convergindo reivindicações dos trabalhadores, indígenas e, até mesmo, certos grupos da classe média. Ao vencer as eleições com 56, 67% dos votos, Correa simbolizou um “triumfo às forças de esquerda” que, segundo Gustavo Menon (2012), deveu-se às promessas que renovaram as expectativas das massas.

Já em seu discurso de abertura, o presidente declarou o “fim da triste e longa noite neoliberal em toda a América Latina” (MENON, 2012), como anúncio de uma nova época de fortalecimento do Estado e integração à linha política dos bolivarianos. Dessas premissas, a nova proposta compreendia a renegociação da dívida externa, revisão dos contratos petrolíferos, revogação dos acordos militares com os Estados Unidos e convocação de uma nova Constituinte.

A carta promulgada em 2008, e aprovada em referendo no ano seguinte, traçou regras claras para o exercício da nova política. Em primeiro lugar, houve a valorização do Estado e a ênfase das políticas sociais. Seu Artigo 5º, ao dispor que “o Equador é um Estado de Paz. Não se permite o estabelecimento de bases militares estrangeiras”, anulou as instalações norte-americanas no território, como forma da autonomia militar (MENON, 2012).

As políticas desse presidente simbolizaram uma ameaça às lideranças tradicionais. Com a decisão de reduzir os gastos com a segurança pública em 2010, deu-se o estopim para uma onda de manifestações estimuladas pelos grupos mais conservadores. Em setembro do mesmo ano, os protestos ganharam o espectro nacional. Os confrontos entre tropas leais e oposição elevaram os índices de violência e desencadearam uma rebelião policial em Quito, cujos bombardeios atingiram, inclusive, o próprio Rafael Correa. Hospitalizado e recebendo o anúncio de que não poderia deixar o local em virtude de um isolamento da oposição, o presidente qualificou os acontecimentos como “tentativa de Golpe”.

O retorno ao Palácio de Carondelet foi seguido pelo Estado de Emergência. Nas semanas posteriores, o estadista aprovou um novo acordo sobre revisão da lei de gastos públicos e aumento salarial. Juntamente com a suspensão do Estado de Emergência em

dezembro, a situação parecia se normalizar no Equador, pelo menos no que concerne a deflagração de novas ondas de violência como as daquele ano.

No plano regional, já no início da insurreição, o Conselho Permanente da OEA emitiu repúdio contra a violência e as tentativas de alteração democrática. Advertindo a “responsabilidade” de Correa em manter a ordem constitucional, o mesmo documento solicitou o respeito dos demais atores às regras da democracia e apresentou o apoio da Organização, na figura do Secretário Geral, para preservar o regime (OEA, 2010). Mas o interessante desta crise foi a negligência da OEA quanto ao Estado de Emergência: tanto a Assembleia Geral quanto o Conselho Permanente não expressaram qualquer posição ou veicularam quaisquer medidas para esta decisão de Correa. Aos poucos nesta pesquisa, percebemos o caráter seletivo das Instituições Regionais para se envolverem com as instabilidades.

Um discurso diferenciado houve na ALBA, cujos representantes, ao classificarem os acontecimentos como “tentativa de golpe contra o rumo do processo de transformação popular”, chegou até mesmo a responsabilizar os Estados Unidos pela crise que, segundo a Aliança, trata-se de um país que “busca a qualquer preço recuperar o domínio perdido” (ALBA, 2010a). Sob o tom de solidariedade a Rafael Correa e ao povo “irmão” do Equador, a ALBA clamou a unidade para resgatar a autoridade e os direitos democráticos. No entanto, assim como a postura da OEA, nenhum discurso ou medida dos bolivarianos fez referência ao Estado de Emergência.

De modo geral, sintetizamos os envolvimento dessas entidades no quadro abaixo:

Quadro 14 – Principais medidas dos atores regionais nas crises do Equador

Crise	OEA	CA	ALBA
Interrupção do Mandato Presidencial (1997)	Apoio à manutenção da ordem democrática.	---	---
Interrupção do Mandato Presidencial (2000)	1) Condenação das instabilidades políticas; 2) Apoio à manutenção da ordem democrática; 3) Pressão internacional.	1) Apoio à manutenção da ordem democrática; 2) Pressão internacional.	---
Estado de Emergência e Interrupção do Mandato Presidencial (2005)	1) Apoio à manutenção da ordem constitucional; 2) Envio de Missão Técnica; 3) Apoio técnico.	---	---
Estado de Emergência (2010)	1) Condenação das instabilidades políticas; 2) Apoio à manutenção da ordem democrática.	---	1) Condenação das instabilidades políticas; 2) Apoio ao governo e povo; 3) Pressão regional.

Fonte: elaborada pelo autor a partir de LISBOA (2011), OEA (2000a; 2000b; 2004; 2005c; 2010), CA (2000) e ALBA (2010a).

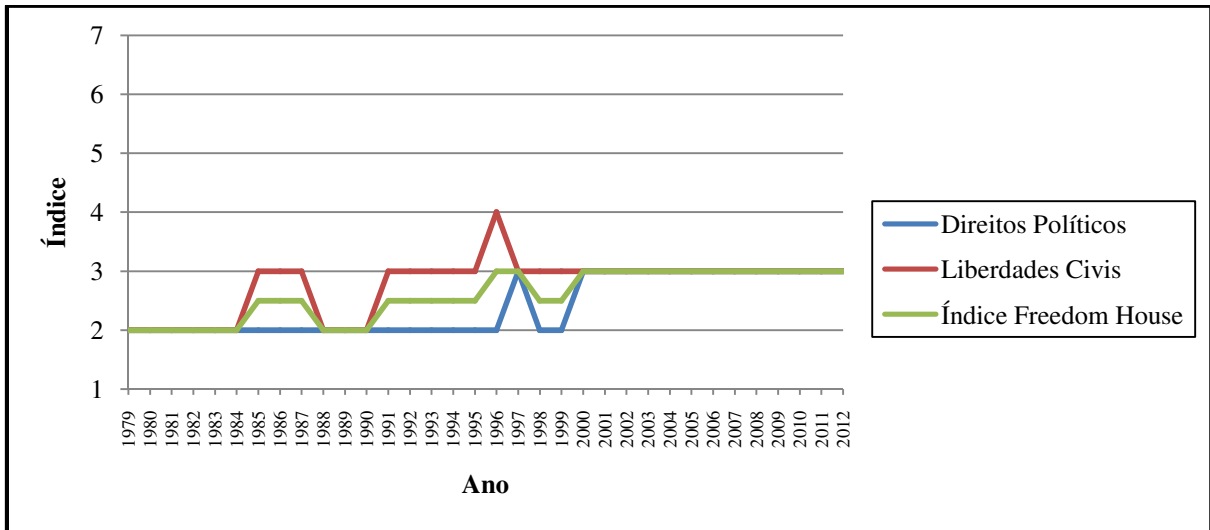


Gráfico 7 – Direitos Políticos e Liberdades Civas no Equador
Fonte: FREEDOM HOUSE, 2013b.

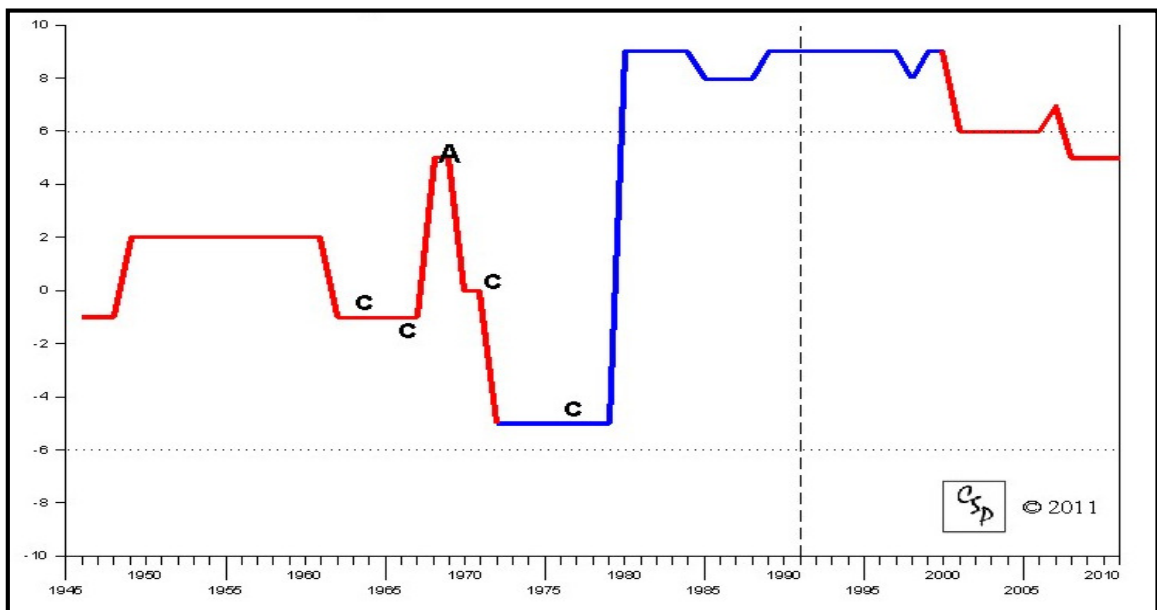


Gráfico 8 – Authority Trends, 1946-2010: Ecuador
Fonte: POLITY IV, 2011c.

Do exposto, reconhecemos o papel central das organizações indígenas na democratização equatoriana, especialmente no aumento participativo e ampliação das garantias sócio-políticas. Tanto a CONAIE quanto o Pachakutik, ainda que marcados pelo núcleo indígena, procederam de forma própria durante o período, chegando a acordos ou até mesmo conflitos entre si e as elites mais tradicionais. Estes relacionamentos, possibilitados pela institucionalização das suas representações, não os esquivou também de posturas clientelistas e desconfiadas por parte dos seus próprios representados.

Mas apesar disso, William Barndt (2010) pontua os “assaltos executivos” como traço central da consolidação democrática no país. Para o autor, apesar da incorporação dos indígenas, poderíamos notar formas de intolerância que redundam os referidos assaltos ou, no conceito proposto, as interferências do presidente, tanto nas liberdades dos indivíduos e grupos, quanto na institucionalidade da democracia. Muito semelhante à própria noção da Democracia Delegativa de O’Donnell (1996a; 1996b; 2000; 2001), o que Barndt faz questão de lembrar são as intervenções do Executivo como desafio aos contrapesos políticos e, por consequência, à institucionalização da própria democracia no país.

E é nesse sentido que avaliação da Terceira Onda no Equador, a partir do nosso modelo de consolidação de democracia, ratifica essa afirmativa. O primeiro gráfico apresenta a melhora nas questões dos Direitos Políticos e Liberdades Cíveis resultada da constituição de 1998 que, como já mencionamos, ampliou a participação e garantias, sobretudo aos indígenas, e categorizou o país como “Livre”. No entanto, os acontecimentos que advieram da crise de 2000 provocaram deturpações nos mesmos indicadores e qualificaram o regime como “Parcialmente Livre”, situação mantida até o presente.

Por sua vez, apesar da constância acima, os indicadores da Polity IV nos demonstram uma queda consecutiva. Fica evidente que tais degradações partem dos Assaltos Executivos no Equador, como ensaiado por Barndt (2010), e dos desafios de manter os contrapesos num ambiente de centralização política. Dessa forma é que, atenta a este acumulado e aos desafios à autoridade desde Rafael Correa, a Polity IV entende as razões que levam o país a deixar sua categoria democrática para se afirmar como uma “Anocracia”.

Mas o interessante a ser observado, e que nos interessa na pesquisa, é a forma de envolvimento dos atores regionais e os resultados ao país. A OEA apresentou respostas para cada uma das crises, embora tenha se absterido sobre a especificidade dos Estados de Emergência. Já a Comunidade Andina e a ALBA atuaram em 2000 e 2010, respectivamente, sem medidas aos demais casos. E ainda, enquanto a CA prestou recursos muito convergentes aos da OEA, a ALBA enfatizou sua distinção, tanto no discurso, quanto na rejeição dos Estados Unidos.

E a pergunta que nos surge é: quais os efeitos que decorreram dessas variáveis externas? Um resultado curioso surge. Na primeira interrupção presidencial, notamos um saldo positivo dessas forças, já que ambos os gráficos convergem nesta avaliação. Na crise de 2000, Direitos Políticos e Liberdades civis se deterioraram e permaneceram na mesma marca desde então, o que evidencia a ineficácia das Instituições Regionais para alterar estes quesitos.

Não é o que ocorreu com a Autoridade Política. Embora mantivessem o caráter democrático do país, a OEA e a CA não evitaram a queda ocorrida em 2000. Na crise seguinte, em 2005, uma elevação positiva, ainda que mínima, resultou dos envolvimento da OEA, o que não é observado na ocorrência da última instabilidade, em 2010. As medidas tomadas pela mesma Organização, junto às reações dos bolivarianos no âmbito da ALBA, foram insuficientes para que o Equador recuperasse suas antigas marcas, alocando-se, desde então, como modelo de “Anocracia”.

4.3 GUATEMALA

Este caso apresenta um peso significativo dos grupos militares e guerrilheiros, no plano doméstico, bem como dos Estados Unidos em suas intervenções. Obviamente que certas entidades regionais também participaram, como a OEA, por exemplo, mas a dinâmica entre os mencionados parece explicar com maior força o que investigamos nesta pesquisa.

Em 1954, Dwight Eisenhower apontou o presidente guatemalteco, Jacobo Arbenz, como uma ameaça à segurança regional e, principalmente, aos interesses da empresa norte-americana *United Fruit Companie*. Por meio da Ação *Operation Success*, a Casa Branca interveio no país, derrubou o governante e alocou em seu posto um militar aliado aos seus propósitos. Um hibridismo entre militares e civis administrou a Guatemala até 1958 quando seu comando passou definitivamente às mãos das Forças Armadas.

Os incidentes repercutiram na proliferação dos guerrilheiros. Lideradas por ex-combatentes militares, universitários e populações indígenas, as guerrilhas se opunham ao desenrolar político e à presença norte-americana. Aos poucos, este movimento extrapolou para o âmbito nacional e se transformou numa força importante – embora não homogênea – da história guatemalteca. Como afirma Kruijt (2000), em 1982, os insurgentes já operavam em 50% dos 22 departamentos do país.

Inicialmente, as guerrilhas fragmentavam-se entre o Exército Guerrilheiro dos Pobres, a Organização Revolucionária do Povo em Armas, as Forças Rebeldes e o Partido Guatemalteco do Trabalho. Em 1982, tais agremiações se fundiram na Unidade Revolucionária Nacional Guatemalteca (URNG), afirmando cada vez mais sua luta pela libertação nacional.

Não foi por menos que receberam a qualificação de “ameaça comunista”, discurso que logo fortaleceu os governos militares e instigou-os à repressão. Porém, já em meados dos anos 1980, facções do Exército, em negociação com os opositores mais moderados, convenceram-se de instalar um regime democrático no país. Os desafios para o momento,

como salienta Dirk Kruijt (2000), eram o de resgatar um governo civil baseado na democracia parlamentarista, e angariar os diferentes grupos em torno da unidade nacional.

O pacto entre as lideranças convocou a Constituinte de 1984 que, no ano seguinte, realizou novas eleições democráticas. A conquista de Venício Cereso Arévalo ao cargo presidencial encerrou as décadas de administração militar embora, na opinião de Kruijt (2000), fosse um governo transitório com grande participação das Forças Armadas. Após 5 anos de mandato, Arévalo deixou aos sucessores um legado de crise econômica, reformas falhas e denúncias de corrupção na administração pública (CAMERON, 1998).

4.3.1 Guatemala (1993)

A marca dos militares perseverou também no governo de Serrano Elías, eleito para o mandato de 1990 a 1995. O novo estadista contava com o apoio desses grupos, sobretudo pelos cargos que assumiam na política. Embora não apresentasse um programa claro para o governo (CAMERON, 1998), o presidente encabeçou negociações entre os guerrilheiros e os militares na forma de anistia. Por isso, sua administração foi exitosa na contenção das armas e, inclusive, na retomada do crescimento econômico.

Mas, apesar das conquistas, o governo falhou na tentativa de fortalecer a figura do presidente. Segundo Cameron (1998), Elías não atraiu a simpatia dos cidadãos, nem mesmo reuniu apoio dos grupos que predominavam no Parlamento. Os esforços nessa direção acumulavam desprestígio para o governante.

Foi nesse sentido que o enfraquecimento trouxe medidas de centralização, como parte de um esforço para conquistar maior governabilidade. Mas a resposta dos guatemaltecos foi imediata em forma de conflitos guerrilheiros, ao passo em que as Forças Armadas retiravam o suporte que, até então, conferiam ao governo. Grande parte não aceitava as políticas de Elías e o acusava de corrupção e demagogia.

Serrano foi categórico e objetivo: em 25 de maio de 1993, declarou a dissolução do Parlamento, da Suprema Corte e da Corte Constitucional, além de assumir funções legislativas por meio dos decretos presidenciais. Tais atitudes caracterizaram o que se convém chamar de *Autogolpe* (CAMERON, 1998).

O fato é que, se a intenção era fortalecer o poder e controlar a ordem nacional, os efeitos que decorreram do Autogolpe foram totalmente adversos do propósito original. Enquanto a Corte Constitucional se recusou a dissolver seus membros, o Supremo Tribunal Eleitoral da Guatemala também rejeitou o pedido para convocar uma nova Constituinte. Essas medidas de resistência convenceram os poucos militares que ainda apoiavam Elías a

pressionar o governante para encontrar uma solução à crise. Nesse sentido, por forças da pressão militar, guerrilheiras e, inclusive, da OEA, Serrano declarou sua resignação em junho do mesmo ano, encaminhando o posto ao ativista dos direitos humanos e presidente do Congresso, León Carpio.

Mas, apesar da deposição presidencial, a Guatemala levaria algum tempo para conquistar a estabilidade política. Desde então, iniciaram-se rodadas de negociações entre o governo, as forças armadas e a URNG, que redundaram num acordo de paz em 1995. No governo de Arzu Irigoyen, organizou-se a Assembleia da Sociedade Civil, cúpula decisiva para a desmilitarização e integração dos guerrilheiros e indígenas na unidade nacional. Sendo assim, no ano posterior, adotou-se uma declaração de paz definitiva entre tais seguimentos, colocando fim ao extenso conflito nacional que perdurava desde os anos 1960.

Tão logo se declarou o Autogolpe, o então Secretário Geral da OEA invocou a Resolução 1080 e reuniu extraordinariamente, tanto o Conselho Permanente quanto a Reunião dos Ministros das Relações Exteriores. Em comum acordo, ambos os órgãos condenaram a atitude de Serrano Elías e exigiram o retorno imediato da ordem (ARCENAU; PIO-BERLIN, 2007). O Conselho, dentro de suas prerrogativas, solicitou o envio de missão comandada pelo Secretário Geral para avaliar a crise e mediar as negociações entre as partes. Além desta, os órgãos insinuaram a possibilidade de cortes na ajuda financeira caso não houvesse o retorno imediato da normatividade constitucional (BONIFACE, 2002). Quando se deu a posse de León Cárpio, o Secretário Geral da OEA retornou de sua missão à Guatemala, e os Ministros das Relações Exteriores demonstraram satisfação com o sucesso desta medida (PARISH; PECENY, 2002).

Mas, apesar de ser a OEA a única Instituição Regional envolvida, os Estados Unidos foram, de fato, o ator externo com incidência decisiva. Bill Clinton, que à época assumia a presidência da Casa Branca, determinou unilateralmente a suspensão de um pacote de ajudas financeiras no grau de US\$ 67 milhões. Além disso, a potência iniciou uma campanha para retirar o país dos benefícios do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, em inglês), o que, instantaneamente, gerou isolamento da nação e instigou as lideranças a se organizarem com urgência para encaminhar um sucessor legítimo e reparar as perdas internacionais. Portanto, as sanções políticas e econômicas do maior parceiro da Guatemala impuseram custos imediatos ao Autogolpe e aceleraram o retorno da constitucionalidade.

A seguir, estão resumidas as principais medidas de ambos os atores externos:

Quadro 15 – Principais medidas dos atores regionais na crise da Guatemala

Crise	OEA	EUA
Golpe (1993)	1) Resolução 1080; 2) Condenação da alteração política; 3) Envio de missão de mediação; 4) Pressão econômica; 5) Apoio ao governo interino.	1) Embargo econômico; 2) Pressão internacional.

Fonte: elaborada pelo autor a partir de Arcenaux e Pion-Berlin (2007), Boniface (2002) e Parish e Peceny (2002).

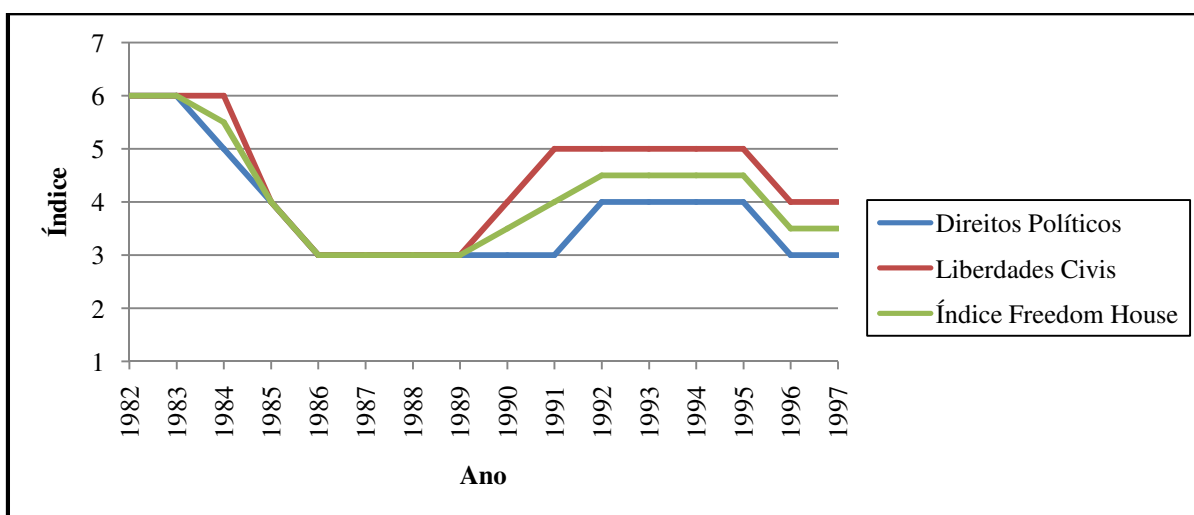


Gráfico 9 – Direitos Políticos e Liberdades Civas na Guatemala
Fonte: FREEDOM HOUSE, 2013b.

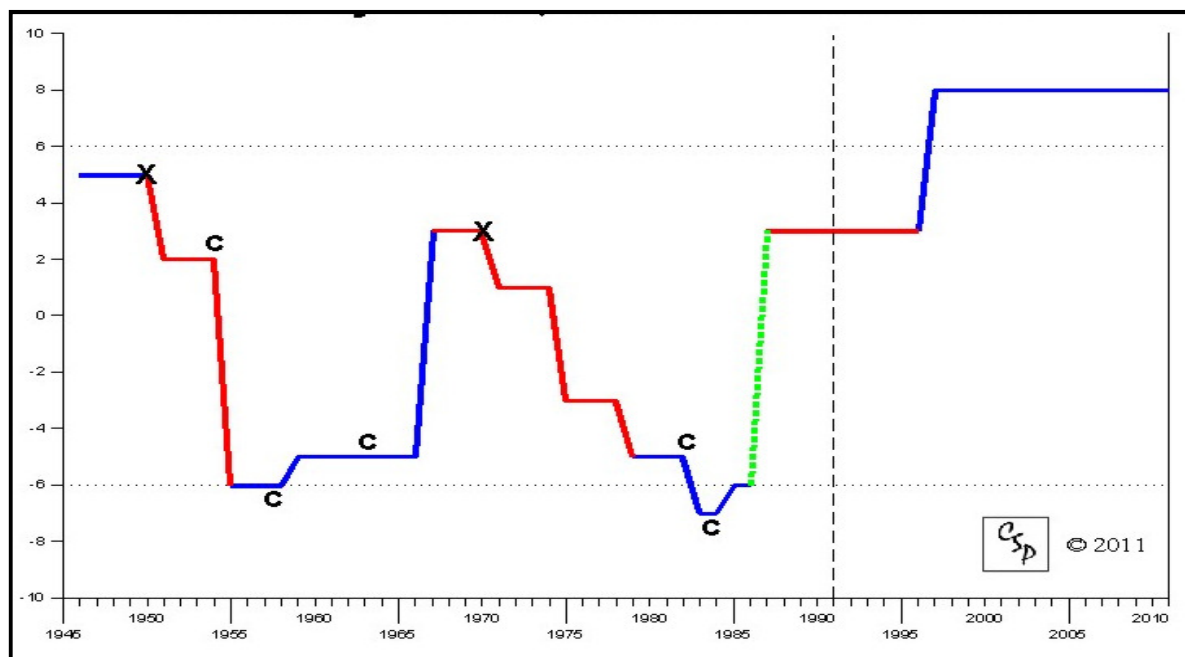


Gráfico 10 – Authority Trends, 1946-2010: Guatemala
 Fonte: POLITY IV, 2011 d.

Da análise, observamos como a transição de regimes na Guatemala não redundou em alterações significativas na composição governamental e, principalmente, na dinâmica política. A instalação dos primeiros governos pós-autoritários manteve o Estado com forte peso dos militares e a dificuldade de promover a unidade nacional, mesmo com a nova constituição. O Autogolpe de Elías, portanto, deve ser entendido como resultado de uma complexa disputa pelo poder entre os militares – o grupo mais tradicional na política guatemalteca –, a URNG e suas rebeliões, e um presidente enfraquecido. Nesse sentido é que o Gráfico 9 resume o agravamento dos Direitos Políticos e Liberdades Civas, tanto em função da centralização do presidente, quanto da repressão contra os opositores. As medidas da OEA nesse momento foram inaptas a alterar a condição de “Parcialmente Livre” deste país.

Se os propósitos eram o de fortalecer sua governabilidade e resgatar a ordem nacional, Serrano não encontrou outra consequência se não um grande fracasso que o fez, inclusive, abandonar o país logo após sua resignação. Isso porque investiu numa estratégia sem qualquer apoio doméstico, seja da sociedade civil ou das próprias instituições governamentais, custando-lhe o próprio mandato.

A crise da Guatemala foi uma das primeiras a abalar o continente desde o Pós-Guerra Fria. Como já demonstramos nos capítulos anteriores, a OEA era a única entidade com instrumentos já definidos para tratar interrupções repentinas desse cunho; não é a toa que somente esta influiu no caso em pauta.

Mas, apesar desta participação, os Estados Unidos são quem, de fato, impactaram decisivamente na recuperação da crise por conta das medidas diretas que, no plano da OEA, não foram adotadas em virtude do impedimento institucional. Os embargos, sanções e isolamento dos Estados Unidos foram sentidos pela Guatemala instantaneamente, acelerando as negociações para que o processo de paz fosse acordado e um novo presidente restituísse a legitimidade do país. Nesse sentido é que ambos os gráficos ratificam esta hipótese, revelando a melhoria dos indicadores de Liberdades Civis e Direitos Políticos da Guatemala – embora não alterando seu caráter “Parcialmente Livre” –, e o salto de “Anocracia” para “Democracia”. A eficácia do RDI para reverter o Autogolpe esteve intimamente ligada à influência da potência hemisférica.

4.4 HAITI

Um papel determinante foi exercido também pelos Estados Unidos no Haiti, seja ao apoio das ditaduras militares, ou à restauração da democracia. Em 1945, Dumarsais Estimé, membro da elite negra, assumiu a presidência e, cinco anos depois, foi destituído por uma junta militar da Casa Branca. Durante o período, efervesceu o movimento de François Duvalier que, em 1956, derrubou os dirigentes em exercício e inaugurou a ditadura militar.

François Duvalier ficou conhecido como *Papa Doc* e, já nos primeiros meses do seu mandato, comprometeu-se a defender a “causa negra” do Haiti. Embora difundisse a retórica de liberalização política e unificação nacional, suas ações foram totalmente adversas: houve desrespeito aos direitos humanos, perseguições dos opositores e desmobilização sindicais, todos encabeçados pelos *Tonton Macoutes*, a polícia secreta haitiana. Além disso, com o apoio dos Estados Unidos, Papa Doc dissolveu a Assembleia Geral e outorgou uma nova constituição.

Com o seu falecimento, Jean-Claude Duvalier, filho do ex-presidente e intitulado pela população como *Baby Doc*, assumiu prontamente o comando. No início da sua administração, e por conta das pressões de Jimmy Carter, houve algumas iniciativas tímidas em favor da abertura, manifestada através da libertação de alguns presos políticos e reforma do sistema partidário. O quadro foi revertido quando o presidente Reagan encabeçou a “nova Guerra Fria” e forçou *Baby Doc* a se empenhar na contenção soviética. Desse feito, o governo haitiano resgatou suas tendências autoritárias e centralizou suas ações na figura do Executivo.

Consequências importantes derivaram dos governos Papa Doc e Baby Doc. No plano sócio-econômico, lembramos o aumento do desemprego e inflação, agravamento das desigualdades sociais e o saldo de tragédias humanas. Já no âmbito político, a reforma do

partidarismo derivou 3 agremiações: os neo-duvalieristas – apoiadores do autoritarismo –, os reformistas – compostos pela burguesia neoliberal – e, por fim, os lavalasianos ou social-democratas, de afeições populistas (FATTON JUNIOR, 1999).

O “jogo da transição” se deu entre os dois primeiros grupos após a saída de Baby Doc em 1986. Uma nova constituição foi promulgada no ano seguinte e a instabilidade permaneceu no quadro político. Para termos uma noção, até que as eleições não fossem realizadas em 1990, o Haiti atravessou 5 administrações diferentes, sendo 3 delas comandadas por militares.

4.4.1 Haiti (1991-1994)

Onze candidatos disputaram em 1990, mas Jean-Baptiste Aristide, do movimento lavalasiano, ganhou a concorrência com o apoio da Frente Nacional para a Mudança e a Democracia, uma coalizão de pequenos partidos anti-duvalieristas. Referido pelos haitianos como *Père Titid*, o líder era sacerdote e militante da Teologia da Libertação. Suas pregações religiosas logo despertaram a simpatia e adesão das massas, fato que lhe garantiu tamanha aprovação nestas eleições. Segundo Irene Câmara,

[...] o padre Aristide destacou-se no período pós-duvalierista pelos inflamados sermões que proferia na pequena capela de São João Bosco, situada num subúrbio pobre de Porto Príncipe. Em um país onde a quase totalidade da população sempre esteve condenada ao silêncio político e à marginalização social, a figura franzina e aparentemente humilde do sacerdote, seu estilo messiânico, suas pregações populistas e seu clamor por justiça social encontraram pronta resposta na camada mais carente da população, assegurando-lhe estrondosa vitória nas eleições de 1990, com 67,48% dos votos de 1,6 milhão de eleitores haitianos (CÂMARA, 1998, p. 60).

Tão logo assumiu o cargo, Aristide reformou a administração pública, nomeando um correligionário para a Suprema Corte de Justiça e delegou a pasta dos Negócios Estrangeiros a um partidário sem a ratificação da Assembleia Nacional. Aristide contrargumentava as críticas sob o discurso da legitimidade: por ser o “primeiro presidente eleito sob o império da constituição de 1987”, o governante justificava suas reformas administrativas acreditando no suposto amparo institucional (CÂMARA, 1998).

Além dos conflitos na administração, Aristide contrariou também a oligarquia do país com suas políticas econômicas. O presidente defendia um programa de contemplação às camadas mais baixas. Realizou importantes investimentos nas áreas de saúde, educação e infra-estrutura. Junto ao Plano de Justiça Social, o governante obteve recursos estrangeiros para otimizar as áreas prioritárias como transporte, saneamento e agricultura. Foi dessas condutas que Aristide se transformou em ameaça às elites e aos militares que, em 30 de

setembro de 1991, empregaram-lhe um Golpe, reportaram-no ao exílio, e empossaram o General Rauol Cédras.

Os acontecimentos foram os que trouxeram uma das maiores mobilizações hemisféricas, transpondo-se, inclusive, para o âmbito das Nações Unidas – embora esta não componha o objetivo central da nossa análise. Além disso, a crise foi o primeiro grande desafio à OEA desde as redemocratizações na América Latina. No entanto, como veremos, a Organização perdeu peso aqui, dependendo cada vez mais da atuação norte-americana e das Nações Unidas.

No plano da OEA, os desígnios da Resolução 1080 convocaram o Conselho Permanente e os Ministros das Relações Exteriores, que, além de condenarem enfaticamente o ocorrido, acordaram em solicitar a presença robusta do Secretário Geral. É interessante que o trato desta crise assumiu, então, certos traços personalistas, uma vez que o Secretário Geral da época, o brasileiro João Clemente Baena Soares, foi substancial na mediação das partes. Este líder deslocou-se prontamente ao Haiti junto à Missão OEA-DEMOC e formalizou um acordo entre Aristide e a Comissão Parlamentar de Negociação, que previa a concórdia nacional e a reinstalação do ex-presidente. O documento, contudo, logo foi rechaçado pelos militares e pela Corte de Justiça Haitiana (CÂMARA, 1998).

No ano seguinte, a reunião *ad hoc* dos Ministros das Relações Exteriores aprovou um protocolo de novas medidas, como apoio a embargos da comunidade regional ao Haiti, exortação aos vizinhos a não concederem vistos para os golpistas e alocação do Secretário Geral no plano de recuperação econômica. Esses recursos mostraram-se falhos e, gradativamente, a OEA esgotava seus instrumentos. Foi então que, em novembro de 1992, o Secretário Geral encaminhou esta crise às Nações Unidas e se mobilizou para articular os projetos de ambas as Organizações (CÂMARA, 1998). Surgia a Missão Civil Internacional para o Haiti (MICIVIH) que, apesar do caráter exclusivo à garantia dos direitos humanos, foi impotente no combate da violência, vindo a ser complementada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Mas a atenção que chamamos é para a intervenção dos Estados Unidos, que se tornou contundente. Sua postura inicial aplicou sanções econômicas, de acordo com as orientações da própria OEA (BARROSO, 2010). Além disso, seu papel de intermediador entre 1993 e 1994 resultou no Acordo da Ilha dos Governadores, entre Aristide e o governo interino, contendo certos objetivos que previam, dentre outros, a aprovação de leis para resgatar a transição democrática. Mesmo com tamanha expectativa internacional, o Acordo não foi

cumprido e a violência se alastrou no país, fazendo com que muitos haitianos emigrassem para a Flórida.

Em reação às ineficácias anteriores, Bill Clinton respondeu com a Missão *Uphold Democracy* em 1994. Segundo Gabriel Petrus (2012), esta se desenvolveu em três etapas, a saber: 1) Controle do retorno de Aristide; 2) Manutenção da ordem sem contar com o aparato de segurança do próprio Haiti e, finalmente, 3) Reforma das instituições, especialmente do Judiciário e da polícia nacional. Cumprindo o primeiro tópico, os Estados Unidos influíram decisivamente na restituição de Jean-Bertrand Aristide em 15 de outubro de 1994.

Durante os seis meses de sua intervenção antes de transferir o comando às missões da ONU, coube à Casa Branca restaurar a ordem e reformular as instituições para as futuras eleições. Em fevereiro de 1996, por meio de um processo monitorado e reconhecido em sua legitimidade pelos observadores, inclusive os da OEA, o Haiti celebrou a vitória de René Préval, uma vez que a ocasião simbolizava o ineditismo de um presidente constitucional transferir o poder a outro eleito da mesma forma.

4.4.2 Haiti (2001-2006)

Uma importante reestruturação ocorreu no governo de Préval. Em função dos desentendimentos internos, o antigo Movimento Lavalás, que apoiara Aristide, fracionou-se em dois grupos. O primeiro, chamado de Organização Política Lavalás (OPL) reivindicava institucionalização partidária e se opunha à centralização nas mãos de Aristide. Por seu turno, a Família Lavalás (FL), liderada pelo carismático, defendia a continuidade deste poder pessoal e a compensação dos anos perdidos durante o Golpe.

Nas eleições legislativas de 1997, a OPL denunciou fraudes por parte da FL. Préval não encontrou outra saída se não anular este pleito e dissolver o Parlamento. Nas eleições de 2000, em que Aristide reconquistou a Presidência para o segundo mandato, novas denúncias envolveram sua figura. À medida que as suspeitas cresciam, ex-membros das forças armadas, em associação com certos movimentos civilistas, reuniram-se na Convergência Democrática para boicotar os resultados e exigir a renúncia do novo presidente.

Desde então, a OEA expressou preocupação com os acontecimentos. Sinalizando a possibilidade de desencadear uma crise como a anterior, a Assembleia Geral recomendou que houvesse reestruturação legislativa de modo a contemplar os diferentes grupos e fomentar o equilíbrio político (OEA, 2001b). O Conselho Permanente exortou o envolvimento do Secretário Geral e da Comunidade do Caribe, bem como o encaminhamento desta crise às pautas das Nações Unidas e da União Europeia (OEA, 2001c). Por sua vez, a CC respondeu ao

pedido da OEA demonstrando suporte à iniciativa de uma missão conjunta e recomendando novos diálogos entre os haitianos para evitar o agravamento da crise (CC, 2001).

Apesar dos esforços, a missão conjunta não solucionou a instabilidade. O Conselho Permanente da OEA organizou uma nova iniciativa a mando do Secretário Geral, que, dentre outras, trouxe um plano para fortalecer a democracia no Haiti, formar um Conselho Eleitoral Provisório, incentivar programas de desarmamento e desenvolver uma polícia independente.

Apesar do otimismo momentâneo, uma onda de violência assolou o país em 2004. Partidários radicais de Aristide em confronto com a Convergência Democrática suplantaram uma grande Revolta Social, que rendeu cerca de 46 mortes (ESTADÃO, 2004). A organização Médicos Sem Fronteiras registrou, entre 2004 e 2005, 12.000 consultas médias e 800 intervenções de emergências por conta dessa mesma rebelião (MSF, 2012).

Sob grande pressão nacional e internacional, Jean-Baptiste Aristide foi obrigado a abdicar seu posto e fugir para a República Centro-Africana em fevereiro de 2004. O Presidente da Suprema Corte, Bonifácio Alexandre, assumiu interinamente e, desde então, novas medidas regionais ganharam. A OEA veiculou a Missão Especial para o Fortalecimento da Democracia no Haiti, com medidas técnicas para restaurar a ordem e garantir a eficiência e legitimidade das próximas eleições. É interessante notar que esta Organização, a despeito da experiência anterior no país, reconheceu a importância de ações conjuntas e, para isso, demonstrou apoio e disposição para cooperar com as Nações Unidas e a Comunidade do Caribe. Esta também foi significativa ao determinar uma missão técnica para facilitar a interface entre a CC, ONU e OEA, bem como dar suporte humanitário e institucional ao país (CC, 2004).

Não obstante estas, o interino solicitou também ao Conselho de Segurança das Nações Unidas o envio de uma força para conter a beligerância doméstica. Dessa forma, sob a liderança dos Estados Unidos e participação da França e do Canadá, a Força Multinacional Interina (MFI) garantiu a segurança na escolta de Aristide e seus coligados e catalisou um governo de transição composto por representantes da FL, Convergência Democrática e das Nações Unidas. O coordenador residente designou um conselho de governo com representação pluralista a partir dos partidos e organizações da sociedade civil (PETRUS, 2012).

Após relativa estabilização, as Nações Unidas organizam uma nova força, a Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti (MINUSTAH), responsável por substituir a anterior e implementar um programa mais amplo de ajuda ao país caribenho. Na sua coordenação, o Brasil ganhou destaque por encabeçar as estratégias desta Missão, garantir a

segurança haitiana, articular os projetos de desenvolvimento e fiscalizar as eleições seguintes. Na competição de 2006, René Préval avocou o segundo mandato com a responsabilidade de cooperar com as presenças estrangeiras. Foi assim que a OEA reconheceu o sucesso das eleições, além de ratificar seu compromisso com a ordem política do país (OEA, 2006a).

Em suma, temos no quadro a seguir as principais intervenções:

Quadro 16 – Principais medidas dos atores regionais nas crises do Haiti

Crise	OEA	CC	EUA	Brasil
Golpe (1991-1994)	1) Condenação do Golpe; 2) R.1080; 3) Envio de Missão de Mediação; 4) Envio de Missão Civil; 5) Pressão Regional; 6) Apoio a embargos regionais; 7) Plano financeiro; 8) Encaminhamento do caso às Nações Unidas.	---	1) Condenação do Golpe; 2) Sanções econômicas; 3) Mediação; 4) Intervenção armada.	---
Revoltas Sociais e Interrupção do Mandato Presidencial (2001-2006)	1) Pressão para reformas políticas; 2) Envio de Missão técnica e de mediação conjuntamente com a CC; 3) Envio do caso às Nações Unidas; 4) Envio de nova Missão técnica; 5) MOE; Reconhecimento do novo governo.	1) Pressões regionais; 2) Envio de Missão técnica e de mediação conjuntamente com a OEA.	1) Pressões regionais; 2) Intervenção armada.	1) Coordenação da MINUSTAH

Fonte: elaborada pelo autor a partir de Câmara (1998), Barroso (2010), Petrus (2012), OEA (2001b; 2001c; 2006a) e CC (2001; 2004).

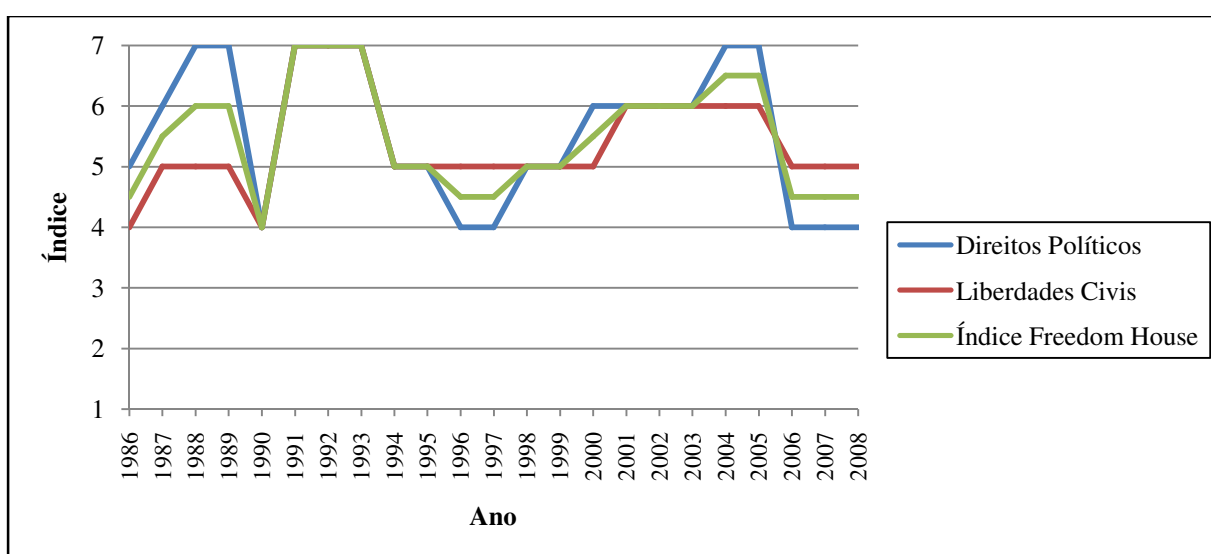


Gráfico 11 – Direitos Políticos e Liberdades Cívicas no Haiti

Fonte: FREEDOM HOUSE, 2013b.

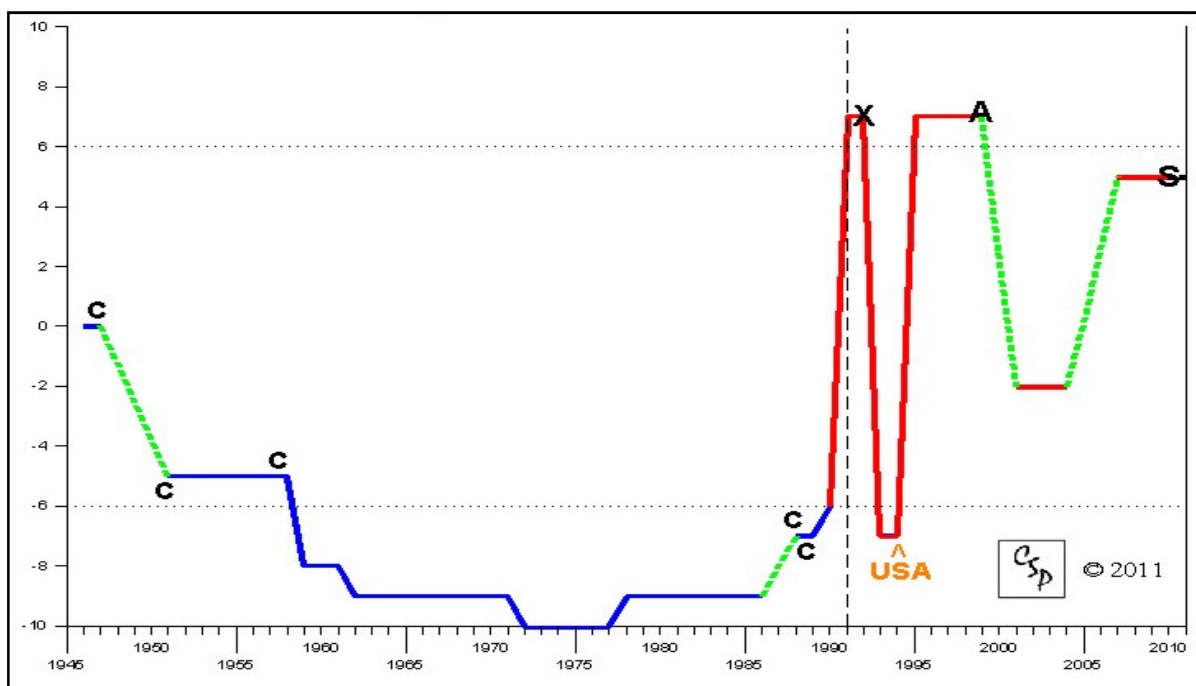


Gráfico 12 – Authority Trends, 1946-2010: Haiti
 Fonte: POLITY IV, 2011e.

Como se conclui, o Haiti apresentou tamanho desafio à sua consolidação. Arquitetar um processo transitório restrito, sob a justificativa da “segurança política”, repercutiu num quadro totalmente oposto ao planejado. Os governos que sucederam a era *Papa Doc* e *Baby Doc* reafirmaram a instabilidade do Haiti, seja nas questões políticas, econômicas, sociais e de segurança. Num período de quase 20 anos, o saldo da Terceira Onda no país foi um Golpe de Estado sob comando militar; desgaste das instituições democráticas; corrupção, trapanças e outros abusos políticos; uma resignação, além de agravamento do desemprego, fome, desigualdade, emigração e violência. Tal realidade acentuou-se, sobretudo, a partir de 2010 quando um terremoto assolou a ilha e reafirmou a incapacidade do Governo de Porto Príncipe em afirmar uma reconstrução sustentada.

Por isso, a ilha caribenha é alvo das diferentes forças externas que, tanto na Guerra Fria quando no momento posterior a ela, são influentes ou determinantes às suas políticas, sobretudo as mais recentes quanto à democracia representativa. Na abordagem de Whitehead (2005), o exemplo do Haiti redonda a comprovação de um “Estado Falido” ou, em outras palavras, um país com baixos atributos weberianos ou westfalianos, incapazes de exercer definitivamente o exercício do monopólio da força legítima. Para o autor, nesses contextos é que as variáveis externas de promoção da democracia demonstram um peso decisivo, já que a condição de vulnerabilidade do país expõe sua grande dependência das medidas do exterior.

Podemos falar e ineficiência dessas forças na promoção de Democracia Liberal. No Gráfico 11, observamos que, entre 1991 e 1993, quando houve a grande influência da OEA, o Estado atingia seus piores índices de Liberdades Civis e Direitos Políticos, demonstrando a ineficiência da Organização para alterar os quesitos. Todavia, com a chegada da Operação *Uphold Democracy* em 1994, orquestrada pelos Estados Unidos, o quadro sofreu mudanças positivas nas categorias avaliadas, uma vez que ambas passaram a evidenciar a nota “5”, necessária à qualificação do país enquanto “Parcialmente Livre”. A tendência de melhora perseverou também entre 1996 e 1997, momento de eleição de René Préval, embora os conflitos entre os grupos lavasianos e a atitude deste presidente suplantaram o agravamento dos indicadores.

Nesse sentido, a condição de “Parcialmente Livre” foi substituída pela “Não Livre” desde a reeleição de Aristide. Entre os anos do segundo mandato, o Haiti teve seu quadro deteriorado especialmente em função das Revoltas Sociais, desgaste político e interrupção do governo o que, novamente, leva-nos a reconhecer a indiferença do país às forças regionais que atuavam no seu terreno, como a OEA, por exemplo. Somente a partir de 2004, com a intervenção armada dos Estados Unidos, o panorama sofreu modificações para melhor, saltando de “6,5” para “4,5”.

Já com relação à Autoridade Política, constatamos a alternância entre “Democracia”, “Anocracia” e “Autocracia”. Quanto à primeira crise, embora a eleição de Aristide seja interpretada como um processo sectarista, ocorreu elevação dos índices que qualificaram o país como uma “Democracia”. Tal situação foi revertida mediante ao Golpe de Cédras em 1991 quando o indicador sofreu uma redução brutal – ou, mais especificamente, um “Retracemento Autocrático” –, reconduzindo o governo à condição autoritária. Entretanto, as operações militares da *Uphold Democracy*, operacionalizadas a partir de 1994, promoveram um salto exacerbado nos valores. A partir dessa intervenção externa, o país retoma a qualidade de “Democracia” e assim permanece até meados de 2000 – diferentemente do predicado atribuído pela Freedom House –, quando ocorreu a segunda crise. Nela, evidenciou-se um salto otimista a partir de 2004, claramente em decorrência da missão estadunidense – lembrando também das operações da ONU – que, ainda incisivas na alteração do indicador, não resgataram a qualidade democrática do país, segundo a Polity IV.

4.5 HONDURAS

Imersa numa ditadura militar entre 1963 e 1986, Honduras teve José Simón Del Hoyo como presidente inaugural da redemocratização, também responsável por firmar

acordos com El Salvador, Costa Rica, Guatemala e Nicarágua quanto aos temas fronteiriços e de reconhecimento político.

Apesar da relativa estabilidade regional, o país enfrentou desafios internos já nos primeiros governos. Durante a administração de Rafael Calleyas (1990-1994), do Partido Nacional de Honduras (PNH), as políticas de crescimento econômico provocaram uma onda de greves em todo o país. Ademais, estouraram conflitos entre as guerrilhas e o Exército, repercutindo em desgastes e enfraquecimento governamental. Foi então que, no intuito de resgatar sua autoridade, Calleyas concedeu anistia aos guerrilheiros em 1991, complementada pelo seu sucessor, Carlos Reina, do Partido Liberal de Honduras (PLH).

Os sucessores – Carlos Roberto Flores (1998-2002) e Ricardo Maduro (2002-2006) – preservaram a abertura econômica do país, como também a alternância entre os partidos já mencionados. O primeiro, alinhado ao PLH, e o segundo, adepto ao PNH, deram continuidade à tendência bipartidária de Honduras, observada desde a instalação da democracia. Vale ressaltar que o jogo de ambos não excluiu outros partidos menores, mas o que chamamos à atenção é a oligarquia entre o PLH e PNH – tendentes ao conservadorismo neoliberal – como marca dos governos hondurenhos e que se tornaria chave para o Golpe de Estado dentro dos próximos anos.

4.5.1 Honduras (2009-2011)

Em 2007, a eleição de José Manuel Zelaya não alterou o revezamento já apontado. Líder do PLH, Zelaya angariou o apoio dos conservadores graças à sua tradição familiar que, há décadas, controlava o poder econômico de Honduras (GARCIA, 2009-2010). A posse deste fazendeiro parecia manter os interesses da elite e, sobretudo, do conservadorismo político, até que o novo mandatário anunciou o programa de governo e expressou suas intenções de reforma política.

Antes, no entanto, é significativo lembrar as condições de pobreza e desemprego do país. No comando de uma nação com tamanhas desigualdades e baixo crescimento econômico, Zelaya investiu em programas sociais e buscou alternativas para as dificuldades energéticas junto ao Brasil. Nesse sentido é que sua política externa se aproximou também da Venezuela e aderiu à ALBA, como estratégia de cooperação petroleira.

Não foi por menos que o novo estadista entrou em conflito com as elites e a imprensa. Os desentendimentos se agravavam à medida que Zelaya sancionava projetos sociais e afirmava seu populismo entre os hondurenhos. Como resume Marco Aurélio Garcia, “Todos esses fatores transformaram este político originariamente conservador em um

dissidente das elites tradicionais, que assistiam inquietas uma mudança na correlação de forças em Honduras.” (GARCIA, 2009-2010, p. 124).

Em março de 2009, o Presidente ensaiou uma consulta popular para verificar a aceitação ou recusa dos hondurenhos quanto a uma Constituinte para discutir, dentre outras pautas, a reeleição presidencial. Rapidamente, os conservadores acusaram Zelaya de intentar benefícios próprios com tal mudança; o Poder Judiciário declarou a ilegalidade da tentativa, uma vez que em Honduras esta matéria era cláusula pétrea. Postura semelhante emergiu no Congresso, que aprovou uma nova lei impedindo convocar plebiscitos num prazo mínimo de 180 dias antes das eleições nacionais.

Prontamente, a conjuntura trouxe um Golpe de Estado contra Zelaya em 28 de junho de 2009. Ainda na madrugada, o Exército invadiu a residência oficial, retirou o então presidente e o encaminhou à Costa Rica. Ao amanhecer, tanto o Congresso quanto a Corte Suprema declararam os fatos como uma medida preventiva nos termos do “Golpe Legal” para evitar outros “atentados” contra a ordem do país. No lugar de Zelaya, foi empossado Roberto Micheletti, presidente do Congresso.

Assim como nos demais casos, a OEA solicitou inicialmente o diálogo e a cooperação entre os atores, e destinou uma missão, liderada pelo Secretário Geral, para reconhecer e avaliar a conjuntura (OEA, 2009a). Quando qualificou os fatos como “Golpe de Estado com mudanças preocupantes da ordem constitucional”, o Conselho Permanente trouxe à luz da Carta Democrática Interamericana a convocação da Assembleia Geral e solicitou o retorno de Zelaya ao poder, já afirmando a postura que manteria durante toda a crise: o não reconhecimento de quaisquer governos que proviessem do Golpe (OEA, 2009b).

Os representantes da Assembleia Geral mantiveram a condenação do Conselho e despenderam novas pressões, amparados também pela CDI (OEA, 2009c). Tanto foi que o órgão decidiu suspender o direito de participação de Honduras e pressionar os países para que revisassem seus acordos com Tegucigalpa. Além disso, a Organização não eximiu o país de obedecer às responsabilidades hemisféricas e, para legitimar sua decisão no âmbito internacional, recomendou ao Secretário Geral encaminhar a crise às Nações Unidas (OEA, 2009d).

Já a Comunidade do Caribe, em sua carência de recursos para o trato a crise, apenas condenou o golpe como “entrave” aos princípios da Carta Democrática Interamericana. Além de apoiar as iniciativas do Secretário Geral da OEA e clamar a restituição de Zelaya, a CC também exortou o envolvimento cauteloso dos países para não haver o recurso da violência.

Segundo a Comunidade, as medidas internacionais e domésticas, embora divergentes, deveriam prezar a máxima da resolução pacífica (CC, 2009).

O interessante é notar que, não somente as Instituições da América Central ou do Caribe, mas também os blocos sulinos reagiram à crise abordada. Destacamos, por exemplo, o rechaço da Presidência Pro-Tempore da Unasul contra a deposição e o sequestro. Os governantes denunciaram a tomada de poder como tentativa de “grupos que buscam desestabilizar a democracia” e, por conta disso, não reconheceriam qualquer governo não originado pelas fontes legais e legítimas do regime democrático (UNASUL, 2009a). Até mesmo os Ministros das Relações Exteriores foram convocados extraordinariamente para debater o caso e mantiveram a postura. Os Ministros respaldaram o empenho da OEA e solicitaram a mobilização internacional para restabelecer Zelaya “[...] no marco da reconciliação nacional e da paz, com irrestrita solidariedade ao povo hondurenho” (UNASUL, 2009b).

Expressões semelhantes ocorreram no Mercosul. Em comunicado conjunto, os Presidentes do bloco repudiaram o desenrolar político, condenando energicamente o Golpe de Estado como “violação inaceitável dos direitos humanos e liberdades fundamentais do povo hondurenho” (MERCOSUL, 2009) e exigiram o retorno do ex-presidente. Além de se opor ao interino, o Mercosul apoiou as demais iniciativas, como a da OEA e a suspensão que esta promovera. Comprometeram-se também a ensejar novos acordos na Assembleia Geral da Organização para, uma vez superados os entraves, Honduras logo readquirisse sua membresia com base na legalidade (MERCOSUL, 2009).

No entanto, das organizações investigadas, a ALBA se destaca como a única que, oficialmente, apoiou Zelaya não pelo caráter constitucional do seu governo, mas também pela ideologia política e sua decisão de consulta popular, considerada pelos bolivarianos como “aspiração genuína da cidadania” (ALBA, 2009a). Tanto foi assim que a Aliança enviou uma comitiva para constatar a legitimidade e credibilidade da consulta, embora, como sabemos, esta não chegasse a ocorrer. Foi então que a ALBA repudiou os atentados contra a soberania do povo hondurenho e, assim como a OEA, suspendeu os golpistas dos benefícios compartilhados. Outras medidas aplicadas pela ALBA foram o impedimento de vistos aos golpistas e endosso das sanções já veiculadas pela região (ALBA, 2009b).

Mas a particularidade de Honduras decorre da indiferença dos seus líderes quanto à onda de pressões internacionais e a polarização das forças externas. O governo de Roberto Micheletti procedeu com repressões contra os partidários de Zelaya, censurou a imprensa que o denunciava e fechou algumas emissoras de rádio e televisão. Além disso, como esforço para

anular as iniciativas de Zelaya, o interino retirou a participação da ALBA e suspendeu as relações com os bolivarianos. Apresentando também o propósito de eleições num curto prazo, a situação de austeridade abria dúvidas quanto à lisura desta competição na ausência do presidente legítimo (GARCIA, 2009-2010).

Foi então que um acontecimento surpreendeu o desenrolar da crise e pressionou o envolvimento mais direto do Itamaraty: em setembro de 2009, Manuel Zelaya retornou a Honduras e se abrigou na embaixada brasileira. Se, nas primeiras semanas, o presidente Lula apresentara um baixo perfil reativo, não restaram saídas se não formular discursos e atitudes mais enfáticas quanto aos ocorridos, já que alguns países suspeitavam do incentivo brasileiro ao Golpe. O Itamaraty retirou seu embaixador de Honduras e passou a exigir vistos para a entrada no Brasil. De acordo com Marco Aurélio Garcia (2009-2010), os esforços visaram à articulação com a OEA em direção a Zelaya, já que a atitude deste ex-presidente teria sido “legítima” e “correta” do ponto de vista político – embora o autor não deixe de demonstrar certa preocupação com a instabilidade que o abrigo inesperado desencadearia.

No entanto, mesmo com tamanha repercussão internacional, Honduras realizou suas eleições em novembro de 2009. A vitória de Porfírio Lobo, do PNH, retomou a alternância partidária que caracterizava o país, demonstrando a capacidade deste jogo em excluir os atores não conveniados às políticas conservadoras de ambas as legendas.

Duas posturas resultaram da nova eleição. Os Estados Unidos, num ângulo, foram categóricos desde os primeiros momentos de condenação do Golpe, assim como tantos outros países, aplicando retaliações e mediações diplomáticas. Entretanto, na administração de Michelleti, a Casa Branca não reeditou suas pressões; tão pouco condenou Porfírio Lobo, reconhecendo a legalidade do seu mandato em contraposição à maior parte dos latino-americanos (GARCIA, 2009-2010; ROMERO, 2010).

Mas Zelaya ainda resumia boa parte do apoio hemisférico. Concentravam-se neste grupo o Brasil, Argentina, Venezuela e Colômbia. Entre as organizações, a OEA destinou uma nova comitiva para averiguar o processo eleitoral, ao passo que Mercosul e Unasul mantiveram o não-reconhecimento de Porfírio Lobo. Os países da ALBA vincularam tal desdobramento aos grupos de poder dos Estados Unidos em Honduras e, ainda condenando esta “operação repudiável”, a Aliança ratificou a solidariedade com o povo hondurenho na “luta pelo restabelecimento da democracia e construção dos sonhos de igualdade e independência plena” (ALBA, 2010b).

Mas, ao mesmo tempo em que se opôs ao mandato de Porfírio, coube a este grupo a iniciativa de solucionar definitivamente a crise vivenciada. Sob a mediação dos governos da

Colômbia e Venezuela, Manuel Zelaya e o novo presidente assinaram o Acordo de Cartagena das Índias em maio de 2011. O documento contemplava regresso de Zelaya ao país, anistia ao seu gabinete, gozo dos direitos políticos, incluindo o exercício de candidatura e mandatos, sob condições de liberdade e segurança. Estas exigências já eram cobradas pela OEA na condicionante à readmissão.

Dessa forma é que a Assembleia Geral retirou a suspensão e saudou o retorno de Tegucigalpa à comunidade hemisférica (OEA, 2011). Os presidentes do Mercosul congratularam a iniciativa da Venezuela e Colômbia, reiterando a validade dos princípios do Protocolo de Ushuaia para seus membros (MERCOSUL, 2011b). Enquanto um dos protagonistas – ainda que involuntariamente – desta crise, o Brasil retomou suas relações diplomáticas com Honduras e nomeou um novo representante para a embaixada em Tegucigalpa. O país, desde então, entendeu como legítimo o novo governo em decorrência do Acordo de Cartagenas (IPEA, 2011).

No quadro abaixo, tabula-se as principais medidas dos atores externos para esta crise hondurenha:

Quadro 17 – Principais medidas dos atores regionais na crise de Honduras

Crise	OEA	CC	Mercosul e Unasul	ALBA	EUA	Brasil	Venezuela e Colômbia
Golpe (2009-2011)	1) Condenação da alteração política; 2) Envio de Missão Técnica; 3) Deslegitimação do governo interino; 4) Pressão para restituição presidencial; 5) Suspensão do direito de participação; 6) Envio do caso às Nações Unidas; 7) Envio de Missão de Observação Eleitoral; 8) Não reconhecimento inicial do novo governo; 9) Reconhecimento final do novo governo; 10) Deferimento do direito de participação.	1) Condenação da alteração política; 2) Pressão para restituição presidencial; 3) Apoio à OEA.	1) Condenação da alteração política; 2) Pressão para restituição presidencial; 3) Apoio à OEA; 4) Não reconhecimento inicial do novo governo; 5) Reconhecimento final do novo governo.	1) Apoio ao presidente deposto; 2) Solidariedade à população; 3) Envio de Missão Técnica; 4) Deslegitimação do governo interino; 5) Suspensão dos direitos do bloco; 5) Endosso das sanções.	1) Condenação da alteração política; 2) Apoio razoável ao governo interino; 3) Legitimação do novo governo.	1) Condenação da alteração política; 2) Pressão para restituição presidencial; 3) Suspensão das relações diplomáticas; 4) Sanções políticas e econômicas; 5) Não reconhecimento inicial do novo governo; 6) Reconhecimento final do novo governo.	Condenação da alteração política; 2) Não reconhecimento inicial do novo governo; 3) Mediação: Acordo de Cartagenas; 4) Reconhecimento final do novo governo.

Fonte: elaborada pelo autor a partir de Garcia (2009-2010), Romero (2010), OEA (2009a; 2009b; 2009c; 2009d; 2011), Unasul (2009a; 2009b); Mercosul (2009; 2011b) e ALBA (2009a; 2009b; 2010b).

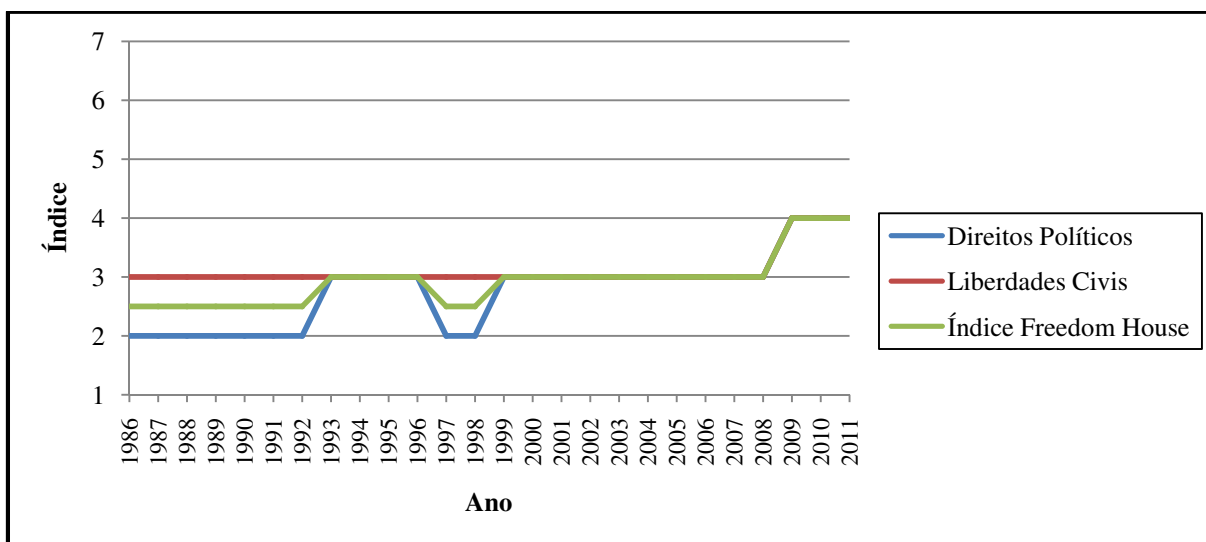


Gráfico 13 – Direitos Políticos e Liberdades Civis em Honduras
Fonte: FREEDOM HOUSE, 2013b.

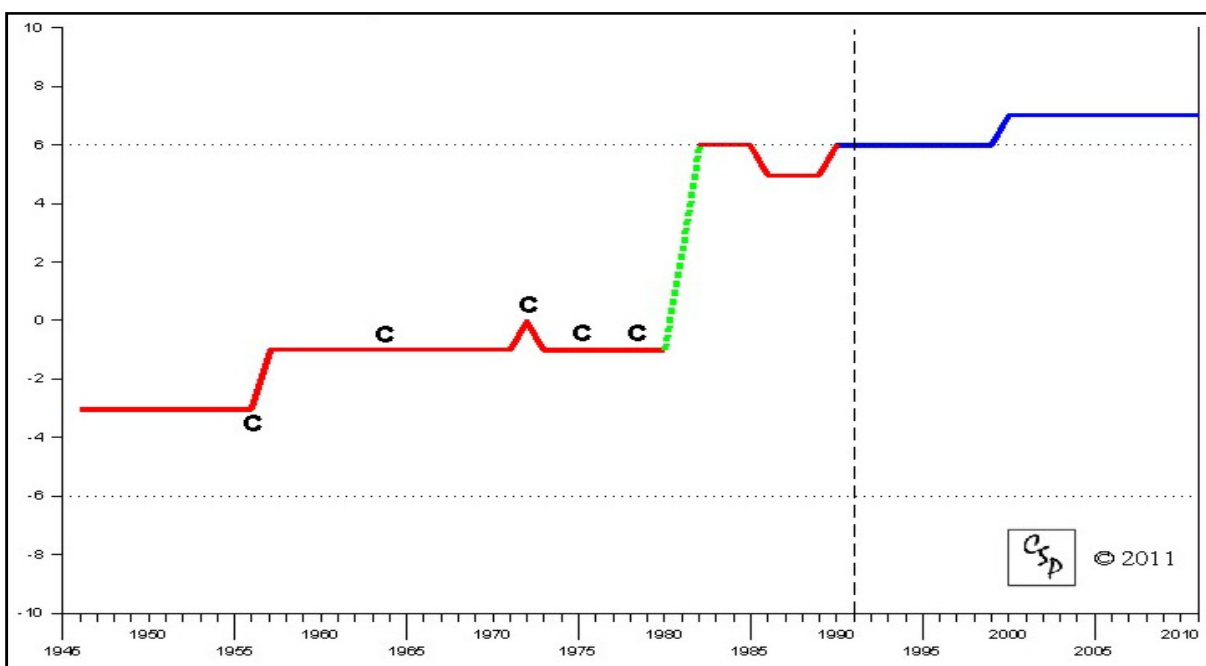


Gráfico 14 – Authority Trends, 1946-2010: Honduras
Fonte: POLITY IV, 2011f.

A crise hondurenha é, sem dúvidas, emblemática por vários motivos. Em primeiro lugar, nota-se a expressiva reação hemisférica que, imediatamente após a queda, repudiou os atentados e pressionaram a volta de Manuel Zelaya. Tais iniciativas polarizaram-se em seguida quanto à legitimação do governo de Porfírio Lobo, enquadrando-se, de um lado, o apoio dos Estados Unidos e, no outro ângulo, o rechaço da maioria latino-americana. E o mais interessante nesse processo é a mudança brusca de posição após o Acordo de

Cartagenas: a iniciativa colombiana e venezuelana foi tomada como passo emérito para que o ex-presidente reingressasse ao país, mas não ao governo. Sendo assim, as expectativas quanto à restituição do líder foram substituídas pela legitimação repentina do novo governo de Porfírio Lobo, devido à sua origem democrática e seus acordos com o presidente deposto. Os Estados Unidos, que deste antes expressaram o apoio, assim mantiveram sua política externa, com a qual passaram a corroborar certos atores, como o Mercosul, a OEA, Colômbia e Venezuela após a ratificação de Cartagenas.

Por fim, os resultados nos indicadores contribuem também para a idiosincrasia desta crise. No Gráfico 13, notamos certa queda nos Direitos Políticos e Liberdade Cívica, que passaram de “3” para “4”, ainda assim preservando a natureza “Parcialmente Livre”. Já no Gráfico 14, o Golpe não provocou qualquer mudança nas questões de Governança, mantendo o país na qualidade de “Democracia” segundo a abordagem da Polity IV. A tendência de constância é observada também no gráfico anterior, a partir do momento em que se estabilizam os indicadores em 2009.

Sendo assim, podemos concluir que as ações externas não impactaram avaliação da qualidade democrática deste país. Por mais paradoxal que se pareça, tamanho envolvimento regional foi insuficiente para modificar os indicadores da consolidação após o Golpe, ratificando a indiferença de Honduras aos concertos e pressões do exterior.

4.6 NICARÁGUA

Este caso se diferencia no tocante ao fim do autoritarismo e instalação do regime democrático – embora, assim como outros centro-americanos, não tenha se eximido da influência estadunidense em todo o processo. A Nicarágua foi comandada desde os anos 1930 pela Guarda Nacional de Anastasio Somoza, período de violações dos direitos humanos, mas também marcado pelo nascimento da Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN).

Esta coalizão, baseada nos valores do pluralismo e da participação popular, ganhou forças para se opor às austeridades de Somoza e planejar sua derrubada. Foi assim que, em 1979, o grupo liderou a Revolução Sandinista, que expulsou o antigo ditador e inaugurou um governo reacionário, popular e contrário às intervenções norte-americanas. Jonas e Stein (1990) ressaltam como primeiros dilemas da nova ordem a tarefa de convergir a união nicaraguense, num contexto de guerras civis, pobreza e subdesenvolvimento.

Mas nenhum desafio se compara à resistência sandinista frente às pressões de Washington. Já no início dos anos 1980, os Estados Unidos aplicaram retaliações, embargos econômicos, como também uma invasão militar para derrubar os revolucionários. A

intervenção da grande potência não conteve o avanço do novo regime, que, sob a liderança de Daniel Ortega, conquistou reconhecimento internacional e regional. Outras tentativas da Casa Branca, como isolamento político e ratificação de embargos, enfraqueceram-se gradativamente por não angariarem a concordância internacional (JONAS; STEINS, 1990).

A natureza pluralista da FSNL foi uma das razões pelas quais o governo revolucionário ganhou força política através da aliança de classes. Em vez de um governo puramente popular, o regime manteve o diálogo com as elites e a fez representar na pasta ministerial. Os sandinistas alavancaram uma importante medida, o chamado Diálogo Nacional em 1989, que reuniu diferentes grupos, inclusive a oposição, para encaminhar os rumos do país. Foi assim que se elegeu Violeta Barrios de Chamorro, da União Nacional Opositora (UNO), marcando o encerramento da revolução e início do processo transitório propriamente dito.

Podemos fracionar o novo período em três fases (ONDG, 2007). A primeira, designada de “lógica do oportunismo racional”, constituiu-se de grande conformação política entre as forças tradicionais, burguesas, sandinistas e militares. Por meio do Protocolo de Transição, decidiu-se preservar a constituição anterior e alocar parte das Forças Armadas nos cargos estratégicos. Além disso, Violeta Chamorro também iniciou a reforma neoliberal para atender às reivindicações dos industriais e comerciantes, e reinserir o país na economia mundial (ONDG, 2007).

A segunda etapa, também conhecida como “captura do sistema político”, iniciou-se em 1997 com a eleição de Arnoldo Alemán e durou 3 anos. O aspecto emblemático desse momento foi as negociações entre o Partido Liberal Constitucionalista (PLC), de base governista, e a oposição FSLN. Muitos pactos surgiram desse arranjo, inclusive reformas constitucionais de favorecimento a ambos (ONDG, 2007).

4.6.1 Nicarágua (2005)

O último período é nomeado pelo ONDG (2007) como “crise institucional e impasse do sistema político”. Em função das denúncias de corrupção, o Presidente da República, Enrique Bolaños Geyer, eleito pelo PLC, foi expulso da sigla partidária e obrigado a fundar a Aliança Para a República (APRE). Desde então, o país reestruturou sua política para se conformar à nova administração.

Como se observa, Bolaños indispunha de apoio tanto do PLC quanto da FSNL, coalizão dominante no país. Por controlar as forças políticas e deter favorecimentos, ambos os

partidos elaboraram uma petição em 2005 que exigia a renúncia do presidente, além de acusá-lo de corrupção e clientelismo.

Instalava-se, portanto, uma crise na Nicarágua entre o Executivo e a força dominante – ou “Pacto” – da Assembleia Nacional. O Presidente logo solicitou a mediação da OEA sob a justificativa de uma “ameaça de golpe” contra seu governo. Segundo o estadista, PLC e FSNL planejavam medidas para desestabilizar a ordem democrática e favorecer seus candidatos nas eleições do ano seguinte.

De tal maneira, a OEA objurgou a crise institucional, enquadrando-a como “situação que afeta o sistema democrático na Nicarágua”. A Assembleia Geral daquele ano concordou em enviar uma comitiva de mediação a Manágua para auxiliar um amplo diálogo com vistas aos termos democráticos e, especialmente, à separação dos três poderes (OEA, 2005d). Já o Conselho Permanente atestou o receio de que os descompassos entre Executivo e Legislativo pudessem desenrolar uma crise de maiores proporções. As medidas deste órgão foram pressionar o diálogo entre os atores nicaraguenses com nortes ao respeito do presidente e das autoridades democráticas, e recomendar acordos de comprometimento com o Estado de Direito, estabilidade política e governança a partir dos parâmetros da OEA (OEA, 2005e).

Nesse sentido, ainda em 2005, o país adotou a Lei Marco que suspendeu as reformas constitucionais, meses antes lançadas pelo PLC e FSNL. No ano seguinte, ocorreram novos pleitos, que deram vitória a Daniel Ortega, da Frente Sandinista. O Conselho Permanente da OEA parabenizou as autoridades pelo desfecho da crise e saudou o novo estadista (OEA, 2006b).

Quadro 18 – Principais medidas da OEA na crise da Nicarágua

Crise	OEA
Golpe (2005)	1) Condenação da alteração política; 2) Envio de missão de mediação; 3) Pressão para respeito à ordem democrática; 4) Apoio ao governo anterior e posterior à crise.

Fonte: elaborada pelo autor a partir de OEA (2005d; 2005e; 2006b).

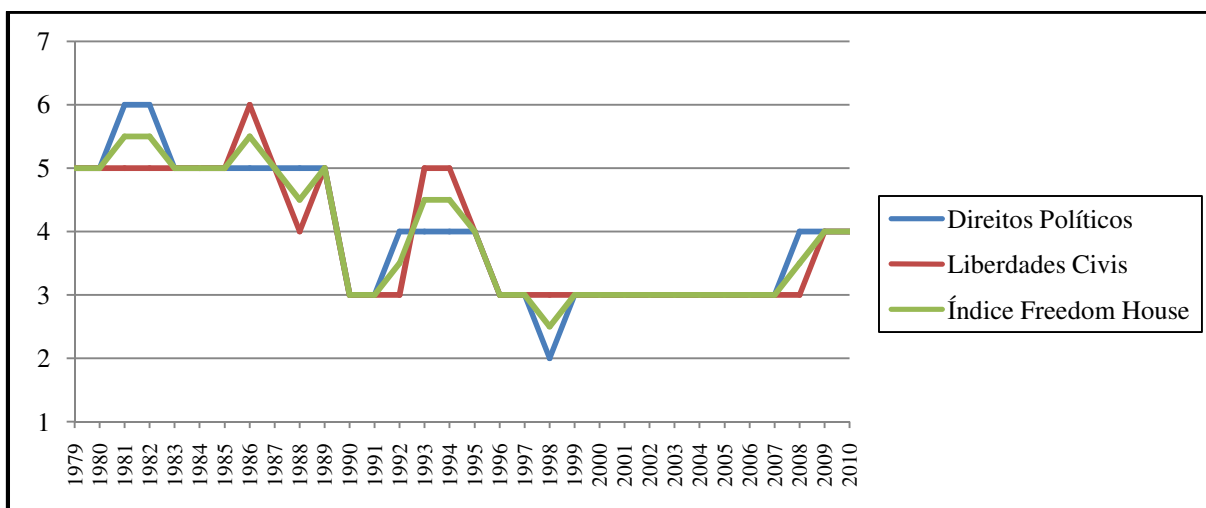


Gráfico 15 – Direitos Políticos e Liberdades Civis na Nicarágua
Fonte: FREEDOM HOUSE, 2013b.

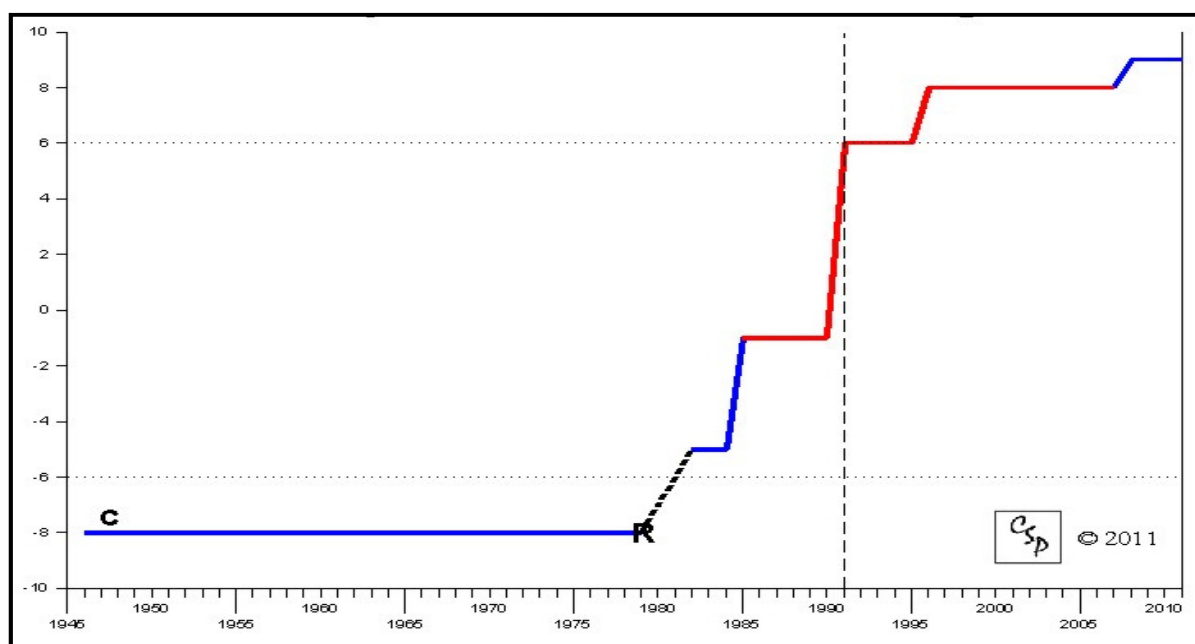


Gráfico 16 – Authority Trends, 1946-2010: Nicarágua
Fonte: POLITY IV, 2011g.

A partir dos gráficos, percebemos situações de concordância e discordância entre as avaliações dos indicadores. No que se refere inicialmente à Revolução Sandinista de 1979, houve um momento de instabilidades nas questões de Direitos Políticos e Liberdades Civis de acordo com a Freedom House sem, no entanto, modificar a qualidade de “Não-Livre” do país. Por outro lado, as questões relacionadas à autoridade política sofreram melhorias desde o levante e transformaram a “Autocracia” nicaraguense em uma “Anocracia”, segundo os dados da Polity IV.

Com o advento dos anos 1990 – e, sobretudo, em decorrência do Diálogo Nacional –, o país foi automaticamente elevado à condição de “Parcialmente Livre”, na primeira avaliação, e de “Democracia” propriamente dita, no segundo gráfico. Com isso, ambos concordam em tipificar positivamente seus indicadores no momento de transição democrática gerado após a Revolução. Apesar do “oportunismo racional” (ONDG, 2007) e certas inconstâncias dessa acomodação política, não se constata macro-degenerações na qualidade do regime, como demonstram as imagens.

Assim, a democracia atingiu um patamar constante segundo ambos os índices. A mesma situação foi preservada durante a crise institucional de 2005, quando se constata a permanência dos mesmos resultados. O país continuou “Parcialmente Livre” nas questões de Direitos Políticos e Liberdades Cívicas, e “democrático” quanto à Autoridade Política. Portanto, concluímos que o efeito do RDI – na especificidade da OEA, única organização regional a agir nesta crise –, embora não tenha melhorado significativamente a qualidade da consolidação, foi importante para evitar o agravamento da instabilidade. O governo pós-crise, avaliado distintamente pela Freedom House e Polity IV, não é alvo de nosso trabalho, uma vez que não representa uma “crise” nos termos que tratamos, tão pouco recebe medidas das Instituições Regionais investigadas.

4.7 PARAGUAI

Para entendermos a democratização aqui, três questões típicas do seu contexto devem receber a atenção: as dinâmicas do Partido Colorado; a crise sócio-econômica; como também as pressões regionais, sobretudo do Mercosul, Unasul, OEA e Brasil. O conjunto dessas forças determinou a transição política e os desafios da sua consolidação, expressos na forma de Golpes, ameaças e deposição presidencial.

É importante resgatar, pra isso, as características do autoritarismo paraguaio. Entre 1954 e 1988, o país foi comandado por Alfredo Stroessner cujo regime, o “stronato” (LAMBERT, 2000) baseava-se no sistema triangular de poder entre as Forças Armadas, o Partido Colorado, e o referido líder como eixo gravitacional – desempenhando o papel de Presidente da República, Chefe das Forças Armadas e Presidente Honorário do Partido, respectivamente.

Stroessner recebia grande apoio dos Estados Unidos para combater focos de ameaça comunista. Tanto era assim que, nos anos 1960, os investimentos de Washington eram a principal fonte de capital externo do país. Isso contribuiu para tamanha estabilidade ditatorial e crescimento econômico, enquanto denúncias de corrupção e violações dos direitos humanos

eram levantadas pela sociedade civil. Por tal mote, o relacionamento entre Paraguai e Estados Unidos passou a se deteriorar: Carter, em seu mandato, pressionou os abusos contra os civis, e Reagan deslegitimou o stronato. Desde então, a Casa Branca deixou sua proeminência financeira no país, sendo assumida pelo Brasil – à época, interessado nas negociações quanto à Usina de Itaipu (MORA, 1998).

Na década de 1980, em virtude do distanciamento norte-americano, o Paraguai vivenciou uma crise econômica. No plano político, o regime de Strosner perdia força dentro do próprio Colorado em matéria dos rumos da sucessão. O Partido fracionou-se em dois grupos: os linha-duras ou “militantes” apoiavam a permanência do ex-ditador ou, ainda, a transmissão do cargo ao seu filho. Já os “tradicionalistas” reivindicavam uma política não-personalista, embora concordassem com a centralização do partido na ordem nacional. Em fevereiro de 1989, apoiados pelas Forças Armadas, Igreja Católica e elites empresariais, os tradicionalistas aplicaram um Golpe contra Strosner, instaurando um novo regime sob a liderança do General Andres Rodriguez.

Fatos importantes ocorreram então. Na esfera econômica, lembramos as reformas neoliberais para se adequar ao insurgente Mercado Comum do Sul. Já no âmbito político, a administração de Rodriguez retomou a proximidade e o suporte dos Estados Unidos, especialmente por se comprometer a iniciar a transição democrática. Foi assim que, em 1992, adotou-se uma nova constituição e, no ano seguinte, realizaram-se as primeiras eleições, que empossaram Juan Carlos Wasmosy, também do Colorado.

4.7.1 Paraguai (1996)

Peter Lambert (2000) nos mostra que Wasmosy não era o candidato mais favorecido durante a campanha; sua vitória deveu-se a um amplo esquema de pressões sociais e manipulação do eleitorado. O autor indica que o apoio dos militares neste plano tinha uma intenção: na verdade, o grupo visava à manutenção dos privilégios no Colorado.

Uma das figuras centrais dessa ordem foi o General Lino Oviedo. Emblemático no Golpe de 1989, este militar ocupou postos notórios no governo de Rodriguez e, na administração Wasmosy, assumiu o Comando das Forças Armadas. Apesar dos laços clientelistas, a relação entre Oviedo e o Presidente deteriorou-se. Foi assim que, ao ser exonerado, o General declarou insubordinação e implantou um Golpe de Estado – ou “Golpe Branco”, nas suas palavras – em 22 de abril de 1996.

Mais uma vez, a reação hemisférica foi instantânea. Brasil e Estados Unidos, os principais investidores estrangeiros, condenaram a atitude do General e ameaçaram aplicar

sanções econômicas caso não destituísse o Golpe (HOFFMANN, 2005). A OEA também desempenhou um papel mister, sobretudo na figura do Secretário Geral. Ao viajar prontamente a Assunção, o líder declarou total apoio a Wasmosy e o instruiu a não se submeter às ameaças do General Oviedo. A atuação deste Secretário foi de fundamental importância na mediação ágil da crise, principalmente por ter durado tão pouco tempo. Enquanto isso, o Conselho Permanente invocava a Resolução 1080, decidindo enviar uma missão técnica para auxiliar o fortalecimento das instituições (BONIFACE, 2002). É importante salientar que, até que tal decisão fosse aprovada no Conselho, o Golpe já havia se desfeito.

O Mercosul também influenciou no caso, embora não dispusesse do Protocolo de Ushuaia na época. Os presidentes ressaltaram o apoio a Carlos Wasmosy e insinuaram a possibilidade de suspender os direitos comerciais do bloco se o governante não fosse restituído. Tais pressões resultaram num acordo entre o presidente e o General, encerrando imediatamente os abalos em 24 de abril do mesmo ano – ou, para ressaltar a brevidade, dois dias após a declaração do Golpe.

4.7.2 Paraguai (1999)

Ainda em 1996, o General Oviedo foi condenado pelo Tribunal Militar e impedido de participar das próximas eleições. Dois anos mais tarde, seu representante oficial, Raul Cubas, conquistou os votos para o próximo mandato, tendo Luiz Maria Argaña como vice-presidente. A filiação comum ao Colorado, todavia, não privou instabilidades de ambos na nova administração.

De um lado, Cubas declarava total apoio ao General Oviedo, chegando, inclusive, a intervir nos julgamentos para resguardá-lo da prisão. Do outro, Argaña e os demais opositores travavam desgastes com o presidente oviedista. Sob o amparo da Suprema Corte, julgavam Cubas de abuso de poder e ensaiavam esforços para destituí-lo.

No entanto, os incidentes de Março de 1999 logo abalariam a centralização do presidente. Naquele mês, Argaña foi assassinado a caminho do seu gabinete, fato imediatamente associado ao mando de Oviedo e Cubas, segundo as acusações do Congresso. Para Lambert (2000), tal morte alterou bruscamente a balança de poder em Assunção, remetendo às possibilidades cada vez mais próximas do *impeachment* pelo Congresso. Nas ruas, a sociedade se dividia em protestos contrários ou favoráveis ao então presidente e seu apoiador, Oviedo.

Algumas horas antes de ser oficializada a resignação, Raul Cubas deixou o Paraguai e se destinou ao Brasil, onde conseguiu asilo. Postura semelhante foi adotada pelo General em seu abrigo na Argentina. O fato é que a evasão dos líderes fragilizou momentaneamente os oviedistas e incrementou o discurso da oposição sobre o crime político. Abriam-se oportunidades para que Luiz González Macchi, congressista solidário a Argaña, lograsse força para assumir o comando do país e instaurar um governo de unidade nacional. Com muito esforço, os partidários de Oviedo cogitaram um Golpe contra o interino, logo evitado, novamente, pelas pressões externas.

A OEA não invocou a Resolução 1080, uma vez que esta crise não implicava a ruptura da ordem democrática, como previsto pelo documento. Tão pouco houve a convocação extraordinária dos órgãos da sua estrutura, cabendo apenas à Assembleia Geral a única manifestação quanto às instabilidades. Para os representantes dessa cúpula, o assassinato de Argaña foi um “ataque às instituições democráticas, à estabilidade política e ao Estado de Direito”. A Assembleia condenou a morte, demonstrou suporte ao fortalecimento das instituições sem, no entanto, discriminar planos mais concretos desta medida (OEA, 1999).

Já no Mercosul, condenações semelhantes ganharam espaço nos pronunciamentos do bloco, apesar de não resultar na aplicação do Protocolo de Ushuaia. Isso porque este tratado carecia das assinaturas necessárias para que entrasse em vigor naquela época. E, como nos lembra Andrea Hoffmann (2005), o Paraguai era o único dos membros, ironicamente, que havia ratificado. Dentre os mercosulinos, cabe destaque ao papel do Brasil e seu presidente Fernando Henrique Cardoso como mediador político entre as forças no Paraguai.

4.7.3 Paraguai (2000)

Ainda fora do país, Lino Oviedo era influente. No governo de Luiz Macchi, o assassinato de Argaña permanecia latente e desgastava as tentativas de governabilidade com os demais colorados. Além disso, certas tensões no leste do país entre brasileiros e paraguaios aumentavam a fragilidade do governo que se viu, em maio de 2000, alvejado por uma nova tentativa de Golpe.

Nesta ocasião, porém, as instituições domésticas adotaram uma postura combativa ao novo abalo: com o apoio do Congresso, Macchi declarou Estado de Sítio por 30 dias, ao passo que as Forças Armadas foram às ruas para conter os golpistas e capturá-los. Em junho, encerrou-se o Estado de Sítio e a normalidade democrática retornou, embora não fortalecida.

Novamente, a OEA se opôs às tentativas de golpe e demonstrou todo o apoio ao presidente Luiz González Macchi. O Secretário Geral da Organização teve um grande papel em forma de pressões e discursos (OEA, 2000c). Medida semelhante foi adotada pelo Brasil, ao invocar os princípios democráticos do Mercosul e repudiar os atentados desta crise, oferecendo também sua disposição para “fortalecer a democracia no Paraguai” (ITAMARATY, 2000).

4.7.4 Paraguai (2012)

Por fim, a última crise paraguaia é a que traz maiores incertezas quanto ao seu desfecho, dada a sua permanência até o momento. Alguns feitos concretos, no entanto, podem ser enaltecidos, especialmente quanto aos fatores da sua ocorrência e às reações já apresentadas pela região.

A origem deste caso remota à posse de Fernando Lugo, ex-bispo da Igreja Católica e emblema da Aliança Patriótica para a Mudança. Sua filiação partidária já apresentava as razões básicas de choque contra a dinâmica conservadora: a chegada deste partido rompia com o monopólio do Colorado, há 22 anos no poder desde a redemocratização.

Contudo outros motivos também vieram abalar o conservadorismo, como o plano de metas. Engajado nas questões de reforma agrária, ampliação dos programas sociais e soberania energética, o novo presidente descontentava a elite econômica e as lideranças coloradas. Ademais, em janeiro de 2012, conflitos entre o Exército e os grupos sem-terras numa fazenda supostamente de Blas Riquelme, senador do Colorado, desgastou a imagem do presidente, iniciando o processo em favor da sua deposição.

Fernando Lugo foi condenado pelas mortes; parte do seu gabinete foi destituída. Em 22 junho do mesmo ano, o Congresso declarou *impeachment* contra o estadista e empossou seu vice, Federico Franco. Nas ruas, em função da simpatia e proximidade das massas, iniciaram-se protestos em favor do retorno de Lugo.

Pois bem, até o limite temporal desta análise, a OEA não demonstrava medidas enfáticas. A Assembleia Geral se esquivou de inserir em sua pauta qualquer referência ao *impeachment*; já o Conselho Permanente apenas deu suporte ao envio de uma missão. Coube ao Secretário Geral liderar as primeiras iniciativas: formar uma comitativa técnica e de mediação em outubro. Até o fechamento da pesquisa, nenhum resultado concreto foi apresentado pelos oficiais da OEA, apesar de haver alguns questionamentos destes quanto aos motivos e formas pelos quais Fernando Lugo fora condenado (OEA, 2012a; 2012b).

Se, por um lado, a OEA foi branda e incerta aqui, o Mercosul e a Unasul, por seus turnos, demonstraram reações severamente punitivas ao novo governo. Numa decisão categórica, os blocos determinaram a suspensão imediata do Paraguai e, inclusive, comprometeram-se a pressionar os demais organismos para que retirassem, da mesma forma, a participação deste país. É importante mencionar que ambos enviaram também missões para verificação política (MERCOSUL, 2012; UNASUL, 2012). Já os demais Estados-membros, como o Brasil e o Uruguai, convocaram seus embaixadores de Assunção para consultas imediatas, ao passo que a Argentina interrompeu as relações diplomáticas.

Em resumo, temos o seguinte quadro de medidas regionais aos casos acima:

Quadro 19 – Principais medidas dos atores regionais nas crises do Paraguai

Crise	OEA	Mercosul	Unasul	EUA	Brasil	Argentina	Uruguai
Golpe (1996)	1) Condenação das alterações políticas; 2) Envio de Missão de mediação; 3) R. 1080; 4) Envio de Missão técnica	1) Condenação das alterações políticas; 2) Apoio ao presidente destituído; 3) Pressão regional	---	Condenação das alterações políticas	Condenação das alterações políticas	---	---
Golpe e Interrupção do Mandato Presidencial (1999)	1) Condenação das alterações políticas; 2) Apoio técnico	Condenação das alterações políticas	---	---	1) Condenação das alterações políticas; 2) Mediação	---	---
Golpe (2000)	1) Condenação das alterações políticas; 2) Apoio ao interino; 3) Pressão regional	---	---	---	1) Condenação das alterações políticas; 2) Apoio ao interino; 3) Pressão regional	---	---
Interrupção do Mandato Presidencial (2012)	1) Condenação das alterações políticas; 2) Envio de Missão de mediação	1) Condenação das alterações políticas; 2) Suspensão; 3) Envio de Missão técnica e de mediação	1) Condenação das alterações políticas; 2) Suspensão; 3) Envio de Missão técnica e de mediação	---	Convocação do Embaixador	Sanção política	Convocação do Embaixador

Fonte: elaborada pelo autor a partir de Hoffmann (2005), Boniface (2002), OEA (1999; 2000c; 2012a; 2012b), Mercosul (2012) e Unasul (2012).

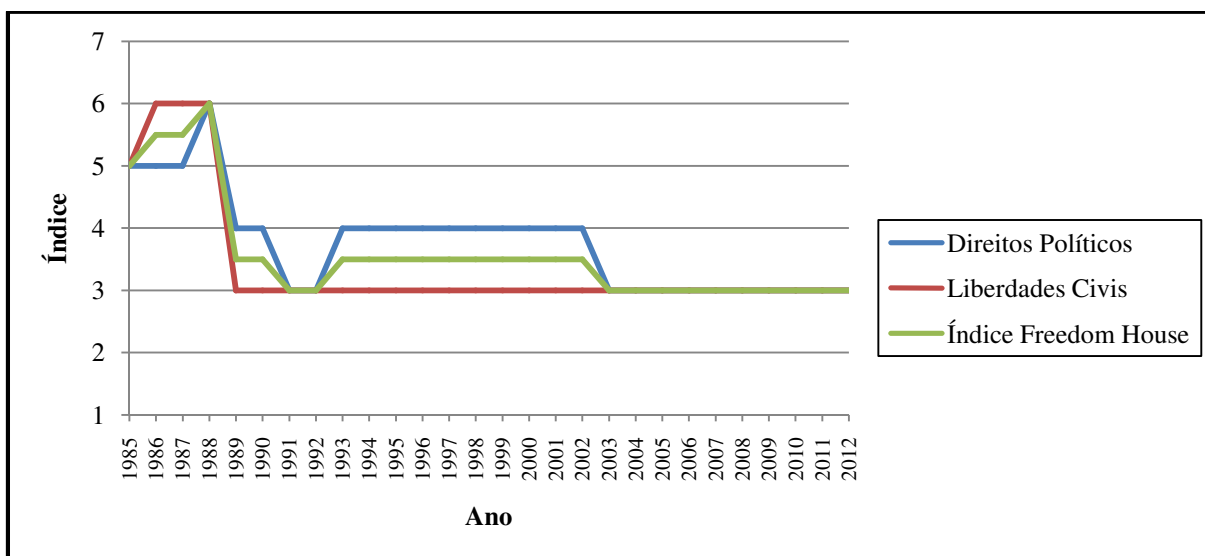


Gráfico 17 – Direitos Políticos e Liberdades Civis no Paraguai
Fonte: FREEDOM HOUSE, 2013b.

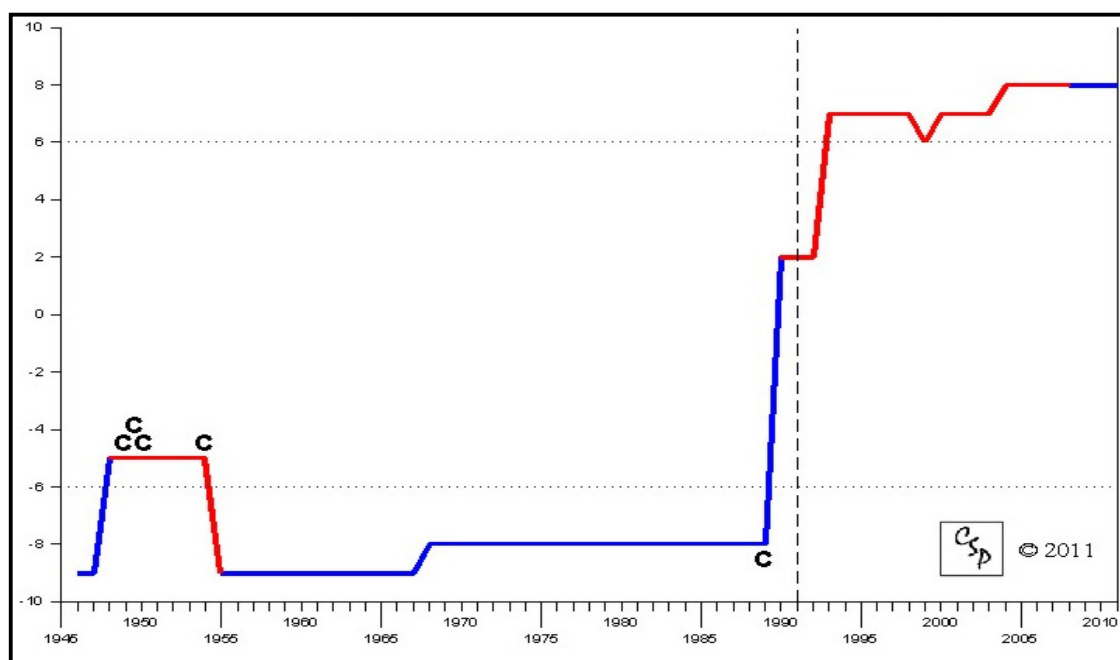


Gráfico 18 – Authority Trends, 1945-2010: Paraguay
Fonte: POLITY IV, 2011h.

Quais as conclusões a serem retiradas? Em primeiro lugar, observamos como o Golpe contra Strosner alavancou resultados positivos em ambos os gráficos. De acordo com os registros da Freedom House, os Direitos Políticos migraram de “6” para “4”, enquanto as Liberdades Civis saltaram de “6” para “3”, qualificando, portanto, um novo regime “Parcialmente Livre”, condição mantida pelo Paraguai até os dias presentes. Já com relação

ao instrumento da Polity IV, semelhante otimismo é considerado ao demonstrar reconfiguração do país de “Autocracia” para “Anocracia”, num primeiro momento, e o salto para a qualidade democrática imediatamente após a eleição de Juan Carlos Wasmosy. Se, por um lado, a chegada deste Presidente é avaliada de modo positivo aqui, não se verifica a mesma abordagem nos dados da Freedom House, que registra um leve agravamento dos indicadores por conta, obviamente, dos empecilhos às garantias individuais em virtude da grande presença militar no governo e da centralização do Colorado, como já descrevemos.

O Golpe de 1996, consequência desse jogo, não veio provocar qualquer modificação nos indicadores em ambos os gráficos, muito provavelmente em função da brevidade temporal. Devemos reconhecer esta crise e as duas sucessoras como parte de um mesmo cenário político no qual, de um lado, reafirmava-se a hegemonia colorada e, de outro, evidenciava-se a fragmentação do Partido e a disputa dos seus representantes pelo controle do poder. Nesse contexto de três nódulos de instabilidade, a ação do Regime Democrático Interamericano nas figuras da OEA, dos Estados Unidos, Mercosul e Brasil representaram forças estabilizadoras para manter os níveis de Liberdade Cívica e Direitos Políticos, evitando deturpações em seus indicadores, como se observa no Gráfico 17.

Por outro lado, se considerarmos a questão da Autoridade Política, um panorama mais heterogêneo que o anterior é registrado nas três crises já mencionadas. Primeiramente, o Golpe de Oviedo não sinaliza deterioração deste quesito para a Polity IV. Isso nos leva a inferir que, novamente aqui, as ações regionais em suas diferentes posturas serviram também para manter os patamares da Autoridade. Na crise de 1999, a ameaça de golpe e suas consequências foram consideradas pelo mesmo instrumento como motivo para um leve desgaste do indicador, sugerindo-nos, portanto, que, diferentemente do incidente anterior, aqui as incidências regionais não desempenharam efetividade para melhorar o quesito ou, ao menos, evitar sua queda. Esse resultado veio em 2000, quando tais forças conseguiram resgatar a qualidade da Autoridade Democrática após a ameaça de Golpe.

Quanto à última interrupção de mandato, ocorrida no Governo de Fernando Lugo em 2012, reconhecemos os limites metodológicos para esta análise – ou, melhor dizendo, para a forma como tratamos dos casos anteriores –, dado que somente a Freedom House avalia o incidente. Porém, mesmo com a limitação de fontes, abordagem parcial do modelo de consolidação democrática – analisada aqui somente nos critérios de Liberdade Cívica e Direitos Políticos – e permanência da crise até o momento, algumas conclusões podem ser inferidas quanto ao efeito do RDI nos indicadores. Notamos que, numa tendência oposta à década anterior, os anos 2000 melhoraram a qualidade de ambos os registros para a marca

“3”. Se esta nota não se alterou mesmo com a deposição do Presidente Lugo, concluímos que as medidas regionais, especialmente a suspensão do Mercosul e da Unasul, não surtiram quaisquer efeitos na avaliação desta crise até agora. Um maior distanciamento temporal seria imprescindível para que avaliássemos de forma mais holística os desdobramentos desse abalo.

4.8 PERU

Diferentemente do caso anterior, as crises peruanas estão ligadas à fragilidade do sistema partidário – e não de uma única legenda. Num contexto de experiência com a centralização no Executivo, outros fatores como movimentos de insurgência, estagnação econômica e grande peso dos militares ainda na fase democrática contribuem também para entendermos as crises deste país na Terceira Onda.

Em consonância ao que se seguiu na América Latina, o Peru atravessou uma ditadura militar desde 1968. Já na fase de desgaste e liberalização, o regime convocou uma Assembleia Constituinte em 1979, que deu origem à nova carta e marcou, definitivamente, a substituição do autoritarismo pela democracia.

A constituição garantiu o voto direto e universal aos cidadãos. Além dessa conquista, reestruturou-se também o sistema partidário, dando origem às principais legendas como Esquerda Unida (EU), Ação Popular (AP), Partido Popular Cristão (PPC) e Aliança Popular Revolucionária Americana (APRA). Apesar destas reestruturações, Steven Levitsky e Maxwell Cameron (2003) relembram que a dinâmica social por meio do crescimento demográfico, informalidades urbanas e confusão ideológica do novo eleitorado, desde então, enfraqueceram as identidades partidárias. Mesmo com tal fragilidade, a APRA ganhou as eleições de 1985 e empossou seu candidato, Alan García, para o mandato até 1990.

Embora fosse o segundo governo da fase democrática, a nova administração enfrentou dificuldades para conduzir a política nacional, condições que alavancaram o posterior surgimento do *Fujimorismo*. Mas, em se tratando do momento aqui descrito, Alan García redefiniu as coordenadas econômicas, através de reformas neoliberais que trouxeram hiperinflação e a maior recessão da história peruana, como alega Crabtree (2001). Não obstante, desenrolaram-se os aludidos movimentos de insurgência na figura do Sandero Luminoso, que passaram de manifestações pontuais e rurais para conflitos de dimensão nacional. Segundo o mesmo autor, todas essas questões evidenciavam as limitações do Estado peruano e do regime democrático para conter os primeiros desafios da nova ordem política.

4.8.1 Peru (1992)

Se o sistema partidário já demonstrava enfraquecimento nos anos 1980, foi com a eleição de Alberto Fujimori em 1990 que tal estrutura entrou em colapso, na óptica de Levitsky e Cameron (2003). Em primeiro lugar, o novo estadista proveio do Câmbio-90, agremiação com uma base política frágil e não contextualizada na dinâmica dos partidos mais expressivos da época. Para os autores, a vitória em questão simbolizava o descontentamento e a rejeição pública quanto à eficiência dos governos anteriores. Em segundo lugar, a instalação de Fujimori suplantou a dinâmica entre os partidos ao centralizar na sua figura toda a dimensão política do regime que se instaurava.

Por essas razões, Alberto Fujimori deve ser entendido como derivação das crises político-econômicas dos anos 1980 (MANRIQUE, 2000). Por mais que o novo governante indispuesse de uma forte base, a ação política tomou novos rumos para configurar um novo regime dentro da democracia: o chamado *Fujimorismo* (CRABTREE, 2001).

As características deste sistema incluem o nexos entre o presidente e os militares; a centralização do poder no Executivo; o populismo presidencial e a diminuição dos partidos políticos. Pois bem, logo em sua posse, Alberto Fujimori garantiu o retorno dos militares à ordem política ao lhes proporcionar grandes cargos na administração e a competência para combater o Sendero Luminoso. Com isso, o presidente angariou centralização através de medidas como transformação do gabinete em instrumento consultivo e pressão sobre o Congresso, uma vez que carecia de maioria parlamentar.

Fora do plano institucional, Fujimori se aproximou das massas e ganhou suporte desta ao renovar as expectativas quanto às condições de vida e se mostrar contra o “jogo político” anterior, que tanto desiludia o eleitorado. Dessa relação direta com as massas, os partidos enfraqueceram-se novamente em representação política e capacidade de contrabalancear as atitudes do governante, já que todas as soluções eram encaminhadas pela determinação presidencial. Formava-se, a partir de então, uma clivagem política para além das classes e partidos, sintetizando os fujimoristas *versus* os “contras” (CRABTREE, 2001).

O estadista foi capaz de declarar, em 05 de abril de 1992, o *Autogolpe* para remediar o contexto abrupto da época. Desta medida, houve a suspensão constitucional; o Congresso foi dissolvido pelo golpe e o Judiciário manipulado pela ação do Executivo. No entanto, diferentemente do Autogolpe na Guatemala, como já analisamos em momento anterior, a crise peruana teve apoio da sociedade e de alguns partidos que ainda restavam, o que contribuiu para a manutenção dos traços fujimoristas mesmo após o encerramento do Golpe.

Como reação, a OEA geriu a Resolução 1080, já que o ato do presidente redundava interrupção da ordem democrática. Ao deplorarem a crise e deslegitimarem o Fujimorismo, os Ministros das Relações Exteriores decidiram formar uma Missão sob a liderança do Secretário Geral para facilitar o diálogo entre as partes e restabelecer as instituições democráticas. Em maio do ano em questão, uma nova comitiva foi ao Peru, nesta ocasião incumbida de mandatos técnicos para assessorar as devidas reformas nos campos do Estado de Direito, liberdade de expressão e imprensa, sistema eleitoral, reforma parlamentar, combate à corrupção, controle civil dos militares e profissionalização destes (COOPER; LEGLER, 2005). Foi então que Alberto Fujimori se comprometeu a restaurar a ordem e convocar uma nova Constituinte em curto prazo (PARISH; PECENY, 2002).

Outra influência de destaque foi encabeçada pelos Estados Unidos. No mesmo dia em que Fujimori declarou o Autogolpe, um enviado do Secretário de Estado viajou ao Peru e anunciou a interrupção do apoio militar. Além desta medida, a Casa Branca também suspendeu a ajuda financeira e veiculou nas organizações internacionais uma pressão para que ações semelhantes ganhassem espaço. Vale lembrar que o Peru, na categoria de país com maiores investimentos norte-americanos para o combate do narcotráfico, teve sua economia fragilizada em poucas semanas pela sanção de Washington (PARISH; PECENY, 2002). Outras iniciativas também contribuíram para pressionar a volta da ordem democrática, como a interrupção diplomática pela Venezuela e a retirada do embaixador argentino de Lima (HERZ, 2004).

Em dezembro de 1992, encerrou-se a Assembleia Constituinte e uma nova carta foi promulgada. A OEA considerou encerrado o Autogolpe e a Reunião dos Ministros das Relações Exteriores apresentou a satisfação da entidade com a subversão da crise. Os Estados Unidos levaram algumas semanas para oficializar seu reconhecimento, mas logo restabeleceu as parcerias com o governo de Lima e auxiliou o país a renegociar suas dívidas com o FMI e o Banco Mundial (PARISH; PECENY, 2002).

4.8.2 Peru (2000)

Apesar da baixa popularidade internacional, Alberto Fujimori garantia tamanho suporte do eleitorado, que o fez se reeleger para um novo mandato em 1995, num pleito acompanhado pela OEA e considerado por esta como transparente e legítimo. O novo governo, todavia, foi marcado por denúncias de corrupção, assassinatos políticos, enfraquecimento da oposição e tentativas de austeridade. Por isso é que se ratifica a ideia de

que o fim do Autogolpe não encerrou o Fujimorismo no Peru, pelo menos até aquele momento.

Em 2000, a articulação já mencionada entre as camadas sociais e representações políticas garantiu nova vitória a Fujimori. Contudo, vale lembrar que a constituição em voga, ainda que previsse o direito de reeleição, abstinha-se quanto à possibilidade de três mandatos consecutivos por um mesmo presidente. Desse problema institucional, emergiram tumultos políticos – especialmente da oposição –, que condenavam a legalidade do novo governo e exigiam a renúncia do estadista. Paulo Visentini e Guilherme de Oliveira (2012) nos mostram, por outro lado, que apenas a Bolívia e o Equador se fizeram representar na posse do novo mandato, ao passo que a Venezuela foi o único Estado a reconhecer prontamente a vitória de Fujimori nas eleições.

Mas era óbvio que o terceiro mandato e os protestos transpareciam algum descompasso na condução política. Em cumprimento aos acordos já assinados em 1992, a OEA expediu uma Missão de Observação Eleitoral que obteve pouco sucesso no monitoramento, declarando em seu relatório que o “o processo eleitoral está longe de ser considerado livre e justo” (VILLA, 2003). Por isso, a Assembleia Geral decidiu enviar uma nova Missão Especial a comando do Secretário Geral para propor medidas de fortalecimento democrático, reforma eleitoral e ampliação das liberdades de expressão (OEA, 2000d).

Como resultado dessas pressões tanto internas quanto externas, Fujimori renunciou à Presidência e asilou-se no Japão – um dos únicos governos que apresentou abertura para tal acolhida. Como interino, fixou-se Valentín Paniagua e, após as eleições convocadas para abril de 2001, ganhou posse Alejandro Toledo.

Em resumo, apresentamos abaixo as principais gestões regionais para ambas as crises:

Quadro 20 – Principais medidas dos atores regionais nas crises do Peru

Crise	OEA	EUA	Venezuela
Golpe (1992)	1) Condenação das alterações políticas; 2) R. 1080; 3) Envio de missão de mediação; 4) Envio de missão técnica; 5) Reconhecimento das reformas pós-Auto golpe	1) Condenação das alterações políticas; 2) Sanções econômicas e políticas; 3) Mediação política pós-Autogolpe	1) Condenação das alterações políticas; 2) Sanção política
Interrupção do Mandato Presidencial (2000)	1) MOE; 2) Envio de Missão técnica	---	---

Fonte: elaborada pelo autor a partir de Cooper e Legler (2005), Parish e Peceny (2002), Herz (2004), Villa (2003) e OEA (2000d).

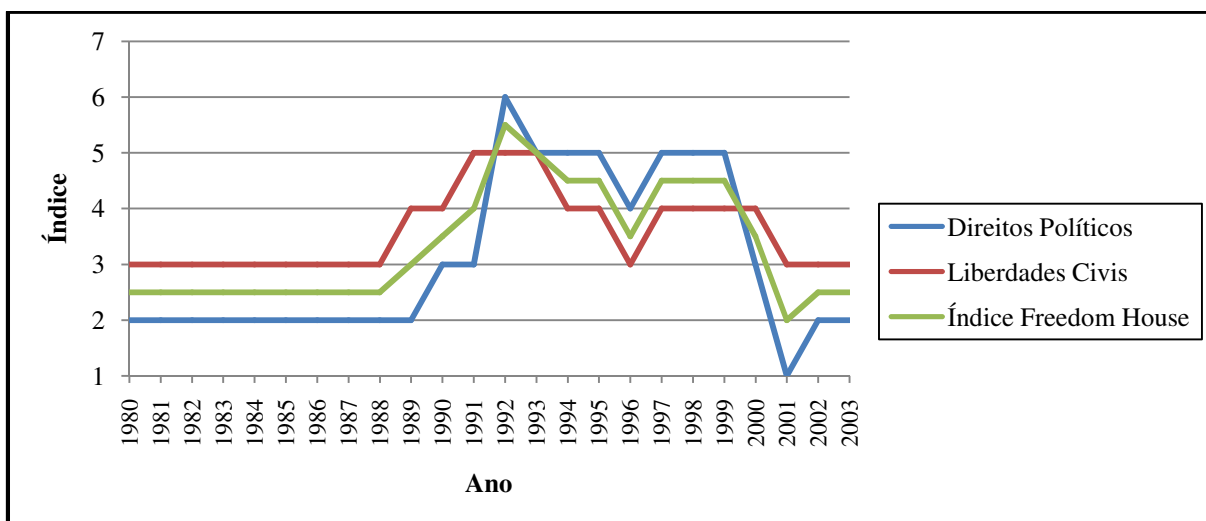


Gráfico 19 – Direitos Políticos e Liberdades Civis no Peru
Fonte: FREEDOM HOUSE, 2013b.

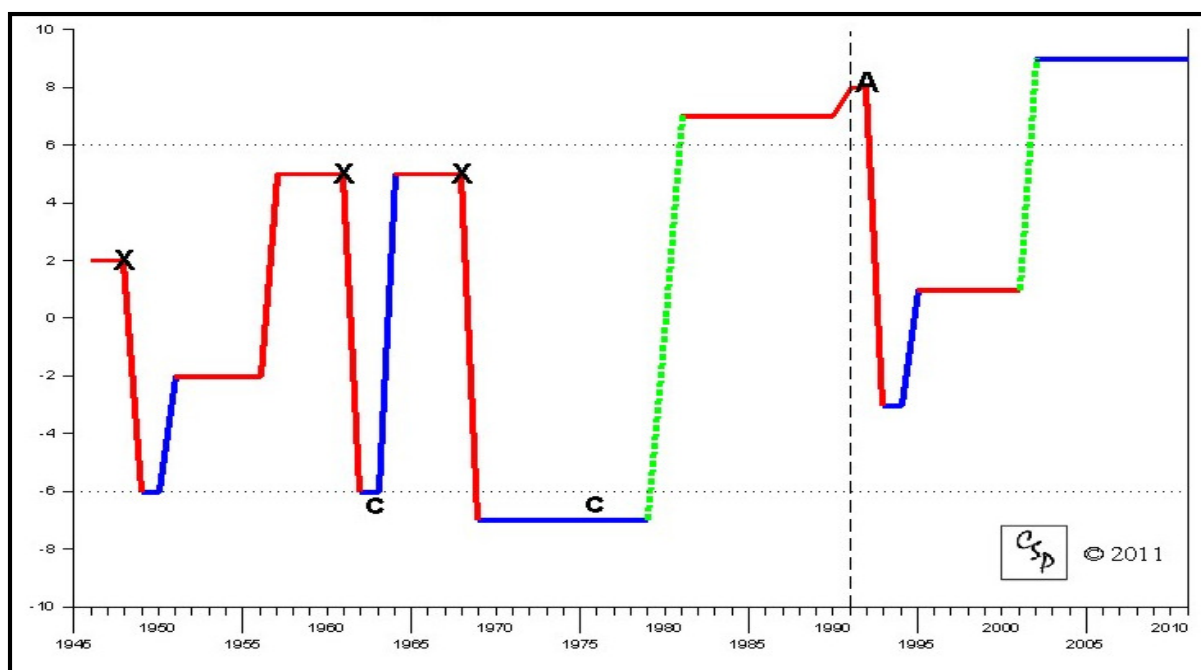


Gráfico 20 – Authority Trends, 1946-2010: Peru
Fonte: POLITY IV, 2011i.

A partir dos dados, percebemos que a transição política dos anos 1980 recebeu avaliações positivas nos indicadores democráticos. Especialmente com a adoção da carta de 1979, as garantias dos Direitos Políticos e Liberdades Civis em torno de “2,5” caracterizaram um regime “Livre” segundo a Freedom House, ao passo que a nova autoridade se afirmou “democrática” para a categorização da Polity IV. Os desafios dos anos 1980, como as

insurgências do Sendero Luminoso e seus confrontos com o Exército, além da recessão econômica e enfraquecimento dos partidos, logo deturparam as qualidades dos primeiros indicadores, retirando o país da antiga condição e o transformando em “Parcialmente Livre”. Para o índice da Polity IV, contudo, nenhuma alteração foi verificada.

Apesar do dissenso entre os gráficos neste período, ambos passam a concordar sobre a gravidade do Autogolpe de 1992 à continuação da qualidade política. As medidas de Fujimori nesta subversão redundaram na pior deterioração já registrada nos Direitos Políticos e Liberdades Civis desde a transição democrática, o que fez com que o Peru migrasse de “Parcialmente Livre” para “Não Livre”. Ademais, o mesmo abalo transformou a antiga qualidade democrática da Autoridade Política para “anocrática” na leitura da Polity IV.

Mas o que nos interessa verificar aqui são os resultados das ações do RDI sobre este contexto. E, nesta questão, parece-nos que a participação expressiva da OEA e dos Estados Unidos, junto às sanções argentinas e venezuelanas, contribuiu para que os indicadores de Direitos Políticos e Liberdades Civis apresentassem restauração e requalificassem o regime como “Parcialmente Livre”. No quadro da Autoridade Política, ainda que esta se mantivesse por algum tempo como “Anocracia” mesmo após estas imersões do RDI, um progresso é observado na pontuação adquirida. Em face da melhoria avaliada nos dois gráficos, podemos inferir um resultado satisfatório do Regime Democrático Interamericano sobre o Autogolpe em questão.

Implicações semelhantemente positivas – e ainda mais eficazes – são notadas também na segunda crise. Nela, as medidas da OEA aprimoraram os quesitos da investigação, fazendo com que o regime alcançasse, pela primeira vez desde a Terceira Onda, a condição “Livre” – uma exceção à tendência latino-americana, cabe ressaltar –, e índices mais elevados de “Democracia”. Por isso, concluímos que a promoção de democracia neste caso foi ainda mais apurada que o contexto anterior, embora ambos demonstrem saldo positivo em larga escala quanto às expectativas da Democracia Liberal.

4.9 VENEZUELA

Em 1958, quando se encerrou a ditadura de Perez Jiménez, houve um acordo de conciliação entre as elites que redundou no chamado Pacto de Punto Fijo. De acordo com Rafael Villa (2005), este concerto determinou uma nova ordem que, embora democrática em sentido schumpeteriano, estruturava um bipartidarismo entre a Ação Democrática (AD) e o Comitê de Organização Política Eleitoral Independente (COPEI), ambos fortemente institucionalizados e herméticos a outras representações. Sobre esta base, construiu-se uma

sólida arquitetura que perdurou por cerca de 30 anos na Venezuela. Contrastante ao cenário da América Latina na época, o país não atravessou uma ditadura militar e esteve alheio à proliferação de ditaduras no hemisfério.

Foi na década de 1970 que o Pacto revelou os sinais mais notórios de enfraquecimento. Apesar da Lei de Nacionalização do Petróleo e criação da PDVSA (Petróleo Da Venezuela S.A), o surto industrial ficou refém desta atividade econômica, inclusive das oscilações internacionais, enfraquecendo as elites diretamente ligadas ao setor e seus acordos em torno do Pacto. Além disso, os níveis de pobreza e desigualdade acentuavam-se, o que contribuiu para o descontentamento das massas com o jogo político e a falta de representatividade.

Mesmo assim, a solidez que ainda restava na estrutura foi capaz de encaminhar, por mais uma ocasião, a vitória de André Pérez, da AD, em 1989. Este governo foi responsável por iniciar os planos da privatização. Consequências prejudiciais à macroeconomia podem ser elencadas da má gestão de Pérez, como aumento nos preços dos combustíveis, desvalorização monetária, hiperinflação e déficit comercial (BOTELHO, 2008).

4.9.1 Venezuela (1992)

O desgaste de Punto Fijo e os distúrbios da política neoliberal incitaram a reação dos venezuelanos. Num primeiro momento, a onda de protestos, também conhecida como *caracazo*, estourou nas principais cidades em 1989. Sob a determinação de Pérez, as revoltas foram prontamente reprimidas pelos militares e resultaram em cerca de 300 mortes (VILLA, 2005; BOTELHO, 2008).

Três anos mais tarde, após a contenção dessas insurgências, um grupo de militares sob o comando do Coronel Hugo Chávez tentou um Golpe contra Andrés Pérez. Apesar do fracasso, líderes da Força Aérea também ameaçaram um novo Golpe em novembro do mesmo ano. O objetivo dos levantes era desfazer a oligarquia política, incapaz de modificar a crise econômica da época, e derrubar o então presidente, numa expressão de repúdio ao conservadorismo bipartidário.

Foi neste momento em que se notaram as primeiras ações regionais para subverter a instabilidade. É interessante notar que, diferentemente das expectativas, a OEA não invocou a Resolução 1080. Em vez disso, o Conselho Permanente oficializou seu apoio ao presidente e rechaçou as tentativas de Golpe. Houve até a menção do Protocolo de Washington em alguns discursos deste órgão, mas a OEA preferiu não perseguir outras medidas para além das pressões já apresentadas (LEVITT, 2006).

Apesar do apoio da OEA ao então presidente, o Congresso declarou *impeachment* contra Andrés Pérez em 1993 sob acusações de corrupção, repressão e enriquecimento ilícito. Abalada pelos escândalos, a COPEI foi substituída pela “Convergência”, partido liderado por Rafael Caldera. Segundo Carmo (2012), o desaparecimento deste pilar simbolizou a extinção do bipartidarismo e, conseqüentemente, do Acordo de Punto Fijo. Sob nova força partidária, Caldera pode vencer as eleições de 1993 e ser reconhecido pela OEA como demonstração da “maturidade em lidar com a recente situação política da Venezuela” (OEA, 1993b).

4.9.2 Venezuela (2002)

Ainda no governo de Caldera, certas reformas trouxeram a anistia aos líderes envolvidos nos levantes de 1992. O Coronel Hugo Chávez, em virtude das novas garantias, organizou a oposição Movimento V República (MVR) e candidatou-se às eleições de 1998. Sua vitória nesta concorrência expressou o fracasso do governo Caldera e a insatisfação das massas com as crises econômicas dos anos anteriores (CARMO, 2012). Seria óbvio que a ascensão desta figura popular desestabilizaria a ordem conservadora e colocaria, desde então, uma gama de desafios ao novo presidente para sustentar seus projetos de reforma política.

Nesse sentido, Rafael Villa aponta:

O radicalismo do discurso chavista, que precede as eleições presidenciais de 1998, transformou-o naquele que melhor interpretava o desejo de mudança popular, tanto em relação à classe política dominante como em relação às suas instituições legadas pela constituição de 1961. A linguagem dura com que Chávez dirigiu-se a seus adversários nos seus longos discursos era o *idem sentire* de tudo aquilo que sua base social gostaria de ter expressado para as elites nas duas décadas perdidas de 1980 e 1990 (Cf. Villa, 1999). Para a emergência de Chávez, contribuíram consideravelmente tanto os erros de alguns de seus adversários, como o profundo sentimento de rejeição aos partidos tradicionais que manifestavam os venezuelanos (VILLA, 2005, p. 159).

Para marcar a ruptura do conservadorismo, Chávez convocou uma Assembleia Constituinte em abril de 1999 que, em poucos meses, declarou a promulgação da nova carta venezuelana. Neste documento, estipularam-se mudanças significativas nas instituições, a exemplo da expansão do mandato para 6 anos, reconfiguração do Legislativo na forma da Assembleia Nacional (unicameral), insubordinação dos militares às regras civis, possibilidade de revogação presidencial por referendos e, finalmente, anulação dos mandatos anteriores.

Foi assim que novas Eleições Gerais ocorreram em 2000, ratificando, por mais uma vez, o mandato de Hugo Chávez. A disputa estendeu-se também à conquista dos assentos no Legislativo: de acordo com Botelho (2008), as forças da oposição decidiram se retirar desta concorrência alegando irregularidades administrativas. Abriam-se novas oportunidades para

que os chavistas predominassem na Assembleia Nacional, que passou a dispor 167 cadeiras ao grupo, sendo 114 competentes ao MVR.

Apesar da base sólida que conquistou, o novo governo indispunha de um projeto definido; boa parte das medidas veio a ser construída a partir das lutas políticas (CARMO, 2012). Nos primeiros momentos, Hugo Chávez fez questão de marcar a substituição da velha classe através do carisma às classes mais baixas. Sustentava o discurso do bolivarianismo em favor dos heróis nacionais, solidariedade entre os latino-americanos e busca pela autonomia e desenvolvimento das sociedades.

Sua política externa declarou oposição clara ao *hegemon* e despertou neste a reação imediata para enfraquecer Chávez. Mas o líder venezuelano respondeu de forma categórica às pressões da Casa Branca: buscou a valorização do petróleo a partir de novos laços com a OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo), alinhou-se a Fidel Castro para concretizar os projetos da ALBA e iniciou a campanha de contenção da ALCA. Para George W. Bush, afirmava-se na América do Sul um exemplo típico de um país do “Eixo do Mal”.

Em 2001, Chávez adotou um pacote de medidas que seria o estopim para a crise ora tratada. Previa maior participação dos militares na administração pública, como também a retomada das empresas petroleira pelo Estado. Cada um dos novos decretos, é importante lembrar, foi possibilitado pela Lei Habilitante – ou seja, uma autorização da Assembleia Nacional para que o presidente legisle sem a interferência da casa (BOTELHO, 2005).

Contra elas, organizaram-se as elites empresariais e a mídia de grande alcance. No fim do mesmo ano, as forças da oposição convocaram a primeira greve geral contra o governo. Em 11 de abril de 2002, o movimento ganhou peso suficiente, a partir do suporte indireto de Washington, para declarar um Golpe de Estado e instituir Pedro Carmona, representante da classe empresária. Levitt (2006) nos recorda dos procedimentos com os quais o Golpe foi iniciado: na noite do referido dia, a Guarda Nacional declarara o abandono do cargo pelo presidente; durante a madrugada, o chefe dos militares corroborara a resignação até que, às 5h do dia 12 de abril, Carmona fosse investido como novo presidente. Pela manhã, ao início das atividades públicas, os venezuelanos tomaram conhecimento de que os fatos comprovavam um Golpe de Estado e não uma abdicação do mandato.

Com o novo governo, tentativas imediatas para subverter o chavismo foram aplicadas, como a dissolução da Assembleia Nacional, da Suprema Corte e a suspensão da carta de 1999. Desenrolou-se também na Venezuela uma grande Revolta Social entre apoiadores de Chávez e partidários da oposição, cuja violência em Caracas rendeu cerca de 17

mortes e 100 feridos (LEVITT, 2006). Antes que o conflito adquirisse novas proporções, o líder bolivariano retornaria ao cargo com apoio renovado das massas.

Os atores regionais demonstraram ações imediatas quando se comprovou o fato do Golpe. No âmbito da OEA, os países condenaram a situação política e de violência, além de invocarem a Carta Democrática Interamericana para reunir, em caráter extraordinário, tanto o Conselho Permanente quanto a Assembleia Geral. O primeiro órgão aprovou o envio de uma Missão, sob o comando do Secretário Geral, para investigar os fatores e desdobramentos políticos e incentivar a negociação entre chavistas e opositores (OEA, 2002a). Como o retorno do presidente ocorreu antes do encerramento da Missão, o Conselho adotou novas medidas para complementar a anterior, a exemplo de trabalhos conjuntos com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pressão sobre os governantes para que respeitasse, a partir de então, as liberdades individuais, e a exortação aos demais países para reavaliarem suas políticas e pressionarem o fortalecimento da democracia no país (OEA, 2002b).

É nesse sentido que algumas iniciativas merecem destaque. O governo brasileiro comunicou sua crença na resolução imediata da crise. O México declarou não reconhecer o interino até que novas eleições fossem convocadas na Venezuela. Já Costa Rica, Paraguai e Argentina apresentaram reações mais enfáticas: seus presidentes rechaçaram a queda de Hugo Chávez e declararam a ilegitimidade de Carmona (LEVITT, 2006).

No outro extremo, Colômbia e El Salvador reconheceram com entusiasmo a alteração na Venezuela. Os Estados Unidos corroboraram tal posicionamento, uma vez que, desde a eleição de Chávez, empresários e lideranças norte-americanas reforçaram o repúdio ao bolivariano, sobretudo em função dos interesses petroleiros. Apesar de se declarar contrária a qualquer forma de Golpe – e não expressar com clareza se reconheceria os fatos nestes termos –, a Casa Branca se absteve de envolvimento com as proposições da OEA (LEVITT, 2006).

O fato é que, com a heterogeneidade das forças, tanto no plano doméstico quanto regional, Pedro Carmona não sustentou um governo anti-chavista. As pressões da sociedade civil e da comitiva da OEA possibilitaram a reabertura da Assembleia Nacional em 13 de abril de 2002 e a nomeação de Dionésio Cabello, então vice-presidente de Hugo Chávez, para assumir o comando do país. A partir desses ocorridos, as Forças Armadas se organizaram numa grande passeata em direção ao Palácio de Miraflores e reempossaram, na manhã do dia seguinte, Hugo Chávez à Presidência da República.

Dada a brevidade do Golpe, a Assembleia Geral da OEA, mesmo em convocação extraordinária, foi incapaz de decidir outras medidas a tempo, além das já apresentadas pelo

Conselho Permanente. Durante o encontro realizado no dia 18 do mesmo mês, os membros da Assembleia reconheceram com satisfação o desfecho do Golpe, sobretudo a partir da decisão de Hugo Chávez de manter o diálogo com a oposição. A OEA, no entanto, pressionou o novo governo a respeitar os dispositivos da Carta Democrática Interamericana, sobretudo os concernentes à democracia representativa e ao Estado de Direito (OEA, 2002c).

Em resumo, o conjunto das medidas regionais sobre as crises venezuelanas pode ser descrito no quadro abaixo:

Quadro 21 – Principais medidas dos atores regionais nas crises da Venezuela

Crise	OEA	Brasil	México	Argentina, Paraguai e Costa Rica	EUA	Colômbia e El Salvador
Golpe e Interrupção do Mandato Presidencial (1992)	1) Condenação das tentativas de Golpe; 2) Apoio ao presidente constitucional.	---	---	---	---	---
Revoltas Sociais e Golpe (2002)	1) Condenação das alterações políticas; 2) CDI; 3) Envio de Missão técnica e de mediação; 4) Suporte a outras medidas internacionais; 5) Pressões domésticas e regionais.	1) Apoio não enfático a Hugo Chávez.	1) Não reconhecimento do interino.	1) Não reconhecimento do interino; 2) Deslegitimação do interino.	1) Apoio ao interino; 2) Abstenção de envolvimento com as medidas da OEA.	1) Apoio ao interino.

Fonte: elaborada pelo autor a partir de Levitt (2006) e OEA (1993b; 2002a; 2002b; 2002c).

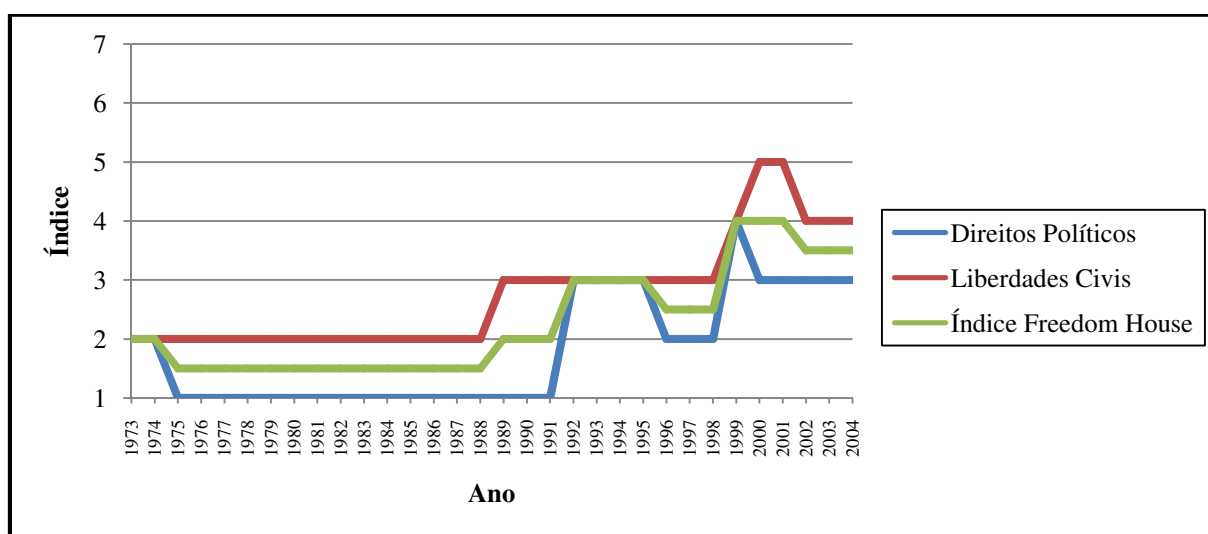


Gráfico 21 – Direitos Políticos e Liberdades Civis na Venezuela

Fonte: FREEDOM HOUSE, 2011b.

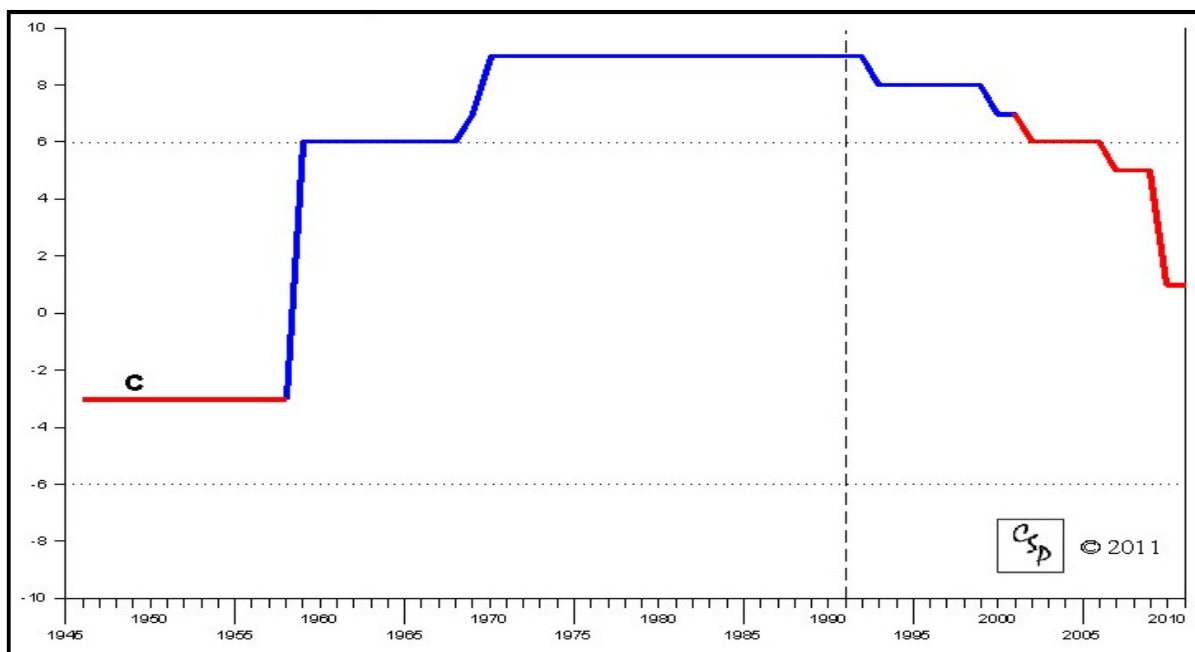


Gráfico 22 – Authority Trends, 1946-2010: Venezuela
Fonte: POLITY IV, 2011j.

Conclusões semelhantes podem ser levantadas em ambos os gráficos. A primeira delas é a avaliação positiva que fazem do sistema Punto Fijo nos termos da Democracia Liberal: tanto para a Freedom House quanto para a Polity IV, a estrutura alimentou os requisitos necessários para uma Democracia de alta qualidade. Na primeira avaliação, reconhece-se um regime “Livre” durante o período, ao passo que a segunda ratifica o status no termo de uma “Democracia” com índices que chegam, em seu patamar mais elevado, à nota 9.

O colapso de Punto Fijo e as instabilidades que trouxe leve piora aos indicadores. No quadro dos Direitos Políticos e Liberdades Civas, a Venezuela passou à condição de “Parcialmente Livre”, muito em função do abalo no primeiro quesito. Já para o critério da Autoridade Política, esta manteve a qualidade democrática, apresentando uma redução sutil no indicador do gráfico.

Por isso, os atentados de 1992 devem ser entendidos como produto de um contexto de fragilidade das instituições venezuelanas em processo de transição entre uma estrutura conservadora e bipartidária e uma nova realidade que manteve a primeira característica e reformou a segunda. As pressões do RDI na singularidade da OEA, neste caso, não implicaram melhorias dos indicadores; ao contrário, sua influência garantiu certa estabilidade nos quesitos durante certo tempo – apresentando, inclusive, a requalificação de país “Livre” em 1996 – até que fossem abalados novamente com posse de Hugo Chávez.

O governo bolivariano, por conta do esforço em romper com a estrutura conservadora e neoliberal da Venezuela, como já vimos, trouxe bons resultados aos Direitos Políticos, dadas as conquistas da oposição chavista nos termos da posse presidencial e maior representação das massas. Se, por um lado, esses indicadores otimizaram a avaliação democrática, as questões das Liberdades Civis se deturpam, muito em função das políticas que já apontamos, como a preponderância dos militares e as tentativas de austeridade do presidente. A Venezuela deixou sua antiga qualidade para se reafirmar como “Parcialmente Livre” desde então.

As dificuldades de manter o controle e a gestão governamental neste cenário abalaram, inclusive, os indicadores da Autoridade. O país não se eximiu do caráter “democrático”, como apresenta o Gráfico 22, mas suas notas reduziram de “9” para “8” e, desde então, foram incapazes de reconquistar os antigos patamares.

A crise que sucedeu neste governo em 2002 demonstrou, em certa medida, alguns resultados positivos quando avaliamos o efeito da ação regional sobre os indicadores. As intervenções da OEA, bem como as pressões hemisféricas em condenação ao Golpe, suplantaram a liberalização do Chavismo, comprovado no primeiro gráfico com a melhoria das Liberdades Civis. Esta mudança foi suficiente para uma elevação branda na qualidade democrática, embora mantivesse a categoria “Parcialmente Livre” da Venezuela. Mas o que nos interessa notar aqui é a capacidade destas ações regionais em promover mudanças nos quesitos avaliados na tendência do modelo liberal da Democracia.

Por outro lado, quando levamos em consideração o indicador da Polity IV, notamos o desgaste provocado pelo Golpe, que rebaixou o índice do país de “7” para “6”, o limiar da categoria democrática. Aqui, as forças regionais já apresentadas serviram para manter a capacidade de governança democrática de Chávez, evitando novos abalos que comprometessem tal status. Por isso, neste quesito, a importância desses atores remete à conservação momentânea do indicador, até que sofresse reduções nos próximos anos – cujas causas estão além dos objetivos da nossa pesquisa.

Com os estudos de caso venezuelanos, encerramos este Capítulo de investigação empírica sobre a efetividade do Regime Democrático Interamericano. Apesar de os resultados desta etapa serem problematizados devidamente no Capítulo 5, algumas conclusões já podem ser apontadas na etapa que terminamos aqui. Em primeiro lugar, constatamos que a América Latina permanece instável no tocante à consolidação de suas democracias, apesar dos esforços para evitá-las ou solucioná-las. A recorrência de abalos no Pós-Guerra Fria demonstrou diferentes origens que variam de acordo com os processos históricos e políticos de cada país.

Quanto aos envolvimento regionais, notamos que nem todas as crises sensibilizaram as Instituições pesquisadas, sendo que, em alguns casos, apenas a OEA foi expressiva no contexto. Se, de fato, não houve a ingerência dessas instâncias, tão pouco constatou-se a “convergência das expectativas”, como pressupõe a Teoria Funcionalista, para que os Estados fossem mobilizados em várias circunstâncias a se envolver conjuntamente ou cooperativamente nas tensões.

Por fim, os resultados das ações do RDI são evidentes: percebe-se que o efeito dessa entidade repercutiu, em sua maior parte, em Democracias Eleitorais ou Delegativas após as crises estudadas, e a conquista dos modelos propriamente liberais podem ser considerados como exceção. Além disso, o alcance de uma solução definitiva para certas crises, como as da Guatemala (1993), Haiti (1991-1994) e Paraguai (1996) foi determinada, em grande parte, pelo envolvimento do hegemom, o que, nos permite entender que esta força regional pode ser decisiva quanto o RDI se apresenta como limitado para o mesmo fim. No capítulo a seguir, analisaremos devidamente estas e outras questões a partir do marco teórico.

CAPÍTULO 5 – EFEITOS DO REGIME DEMOCRÁTICO INTERAMERICANO NAS CONSOLIDAÇÕES LATINO-AMERICANAS

A partir dos resultados anteriores, obtidos com os “mini-estudos de caso”, o presente capítulo analisa de modo holístico as tensões políticas já mencionadas. O propósito aqui é avaliar se as crises podem ser consideradas como casos únicos, típicos ou reveladores (YIN, 2009) em relação ao marco teórico. Em outras palavras, o que se busca é identificar até que ponto os estudos de caso ratificam os pressupostos da Teoria Funcionalista ou revelam outras constatações não previstas por este marco. E, ao constatar regularidades nesta análise, o último objetivo desta etapa será inferir uma hipótese conclusiva quanto à promoção de democracia por meio de Regimes.

Para iniciar a tarefa que nos cumpre, traçamos o quadro abaixo no qual se expõem cada uma das crises, os atores regionais que intervieram, a existência de cooperação no contexto, a presença do *hegemon*, os resultados dos indicadores – Liberdades Civis, Direitos Políticos e Autoridade – e o possível logro da Democracia Liberal.

Quadro 22: Resultados das atuações do RDI nas crises democráticas do Pós-Guerra Fria

Ano	País	Crise(s)	Atores regionais envolvidos	Presença do <i>Regemon</i>	Cooperação entre os atores	Resultado: Direitos Políticos e Liberdades Cívicas (Freedom House)	Resultado: Autoridade (Polity IV)	Resultado final: Democracia Liberal?
1991-1994	Haiti	Golpe	OEA	Sim	Sim	Parcialmente Livre	Democracia	Não
1992	Venezuela	Golpe e Interrupção do Mandato Presidencial	OEA	Não	N/D	Parcialmente Livre	Democracia	Não
1992	Peru	Golpe	OEA Venezuela	Sim	Sim	Parcialmente Livre	Anocracia	Não
1993	Guatemala	Golpe	OEA	Sim	Sim	Parcialmente Livre	Anocracia	Não
1996	Paraguai	Golpe	OEA Mercosul Brasil	Sim	Sim	Parcialmente Livre	Democracia	Não
1997	Equador	Interrupção de Mandato Presidencial	OEA	Não	N/D	Livre	Democracia	Sim
1999	Paraguai	Golpe e Interrupção do Mandato Presidencial	OEA Mercosul Brasil	Não	N/D	Parcialmente Livre	Democracia	Não
2000	Peru	Interrupção do Mandato Presidencial	OEA	Não	N/D	Livre	Democracia	Sim
2000	Equador	Interrupção de Mandato Presidencial	OEA CA	Não	Sim	Parcialmente Livre	Democracia	Não
2000	Paraguai	Golpe	OEA Brasil	Não	Sim	Parcialmente Livre	Democracia	Não
2001-2006	Haiti	Revoltas Sociais e Interrupção do Mandato Presidencial	OEA CC Brasil	Sim	Sim	Parcialmente Livre	Anocracia	Não
2002	Venezuela	Revoltas Sociais e Golpe	OEA Brasil México Argentina, Paraguai e Costa Rica Colômbia e El Salvador	Sim	Não	Parcialmente Livre	Democracia	Não
2003	Bolívia	Interrupção de Mandato Presidencial	OEA	Não	N/D	Parcialmente Livre	Democracia	Não
2005	Equador	Estado de Emergência e Interrupção do Mandato Presidencial	OEA	Não	N/D	Parcialmente Livre	Democracia	Não
2005	Bolívia	Interrupção de Mandato Presidencial	OEA	Não	N/D	Parcialmente Livre	Democracia	Não

2005	Nicarágua	Golpe	OEA	Não	N.D	Parcialmente Livre	Democracia	Não
2008	Bolívia	Revoltas Sociais e Estado de Emergência	OEA	Não	Sim	Parcialmente Livre	Democracia	Não
			Unasul					
2009-2011	Honduras	Golpe	ALBA					
			OEA					
			CC					
			Mercosul					
			Unasul	Sim	Não	Parcialmente Livre	Democracia	Não
			ALBA					
			Brasil					
Venezuela e Colômbia								
2010	Equador	Estado de Emergência	OEA	Não	N.D	Parcialmente Livre	Autocracia	Não
			ALBA					
2012	Paraguai	Interrupção do Mandato Presidencial	OEA					
			Mercosul					
			Unasul					
			Brasil	Não	N.D	Parcialmente Livre	N.D	Não
			Argentina					
Uruguai								

Fonte: elaborada pelo autor

A figura nos revela a OEA como Instituição Regional que influenciou em toda a amostra, sendo que, em algumas ocasiões, foi o único ator externo a apresentar respostas. Isso se deve ao aparato institucional de que dispõe. Como já enalteçemos, trata-se do arranjo mais antigo e influente para as questões de promoção de democracia. Vale lembrar que a Organização foi pioneira ao assumir esta responsabilidade a partir dos anos 1990, conformando um Regime altamente institucionalizado na direção do modelo liberal de democracia. Mas, já trazendo um aspecto que debateremos adiante, os resultados da sua ação foram ineficazes, na maioria dos casos, para atingir tal expectativa democrática.

As demais Instituições envolveram-se a partir da segunda metade dos anos 1990. Embora algumas já existissem antes do período, como a Comunidade do Caribe e o Mercosul, seus ordenamentos indispunham de mecanismos para a função em pauta, diferentemente do que ocorria na OEA. Foi somente no limiar da década de 1990 que a maior parte dessas Instituições assimilou a devida responsabilidade, chegando, em alguns casos, inclusive, a sintetizar Regimes nesta questão, como a Comunidade Andina, o Mercosul e a Unasul.

Mas o aspecto que levantamos são as ineficiências desses arranjos. Como trabalhado no Capítulo 2, esses Regimes apresentam semelhanças quanto às *normas* de compromisso democrático e às *regras* sobre a articulação extraordinária entre os países, caso haja ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática. Porém, apesar dessas normativas, tais organizações nem sempre interferiram nas tensões ou, melhor dizendo, sem sempre implementaram as medidas que propõem, até mesmo nos contextos mais críticos como Golpes e Interrupções de Mandato Presidencial. Os casos de renúncia de Fujimori no Peru (2000), Goni e Mesa Gisbert na Bolívia (2003 e 2005, respectivamente), bem como os ensaios de Golpe contra Luiz Macchi no Paraguai (2000) e Enrique Bolaños na Nicarágua (2005) são comprobatórios nesse sentido, pois outras Instituições Regionais, além da OEA, não prestaram respostas contra o abalo.

E aqui reside um “aspecto revelador” (YIN, 2009) ou, melhor dizendo, não previsto pelo nosso referencial teórico: a possibilidade de não-envolvimento. Segundo a Teoria Funcionalista, poderíamos afirmar que a participação coletiva de todos os membros para solucionar as crises e transformá-las em Democracias Liberais seria algo previsto ou esperado. Os casos que mencionamos no parágrafo anterior demonstram a validade parcial desse pressuposto, já que nem sempre os Regimes proporcionaram ações conjuntas para a função de retomar a democratização. No caso do Regime Democrático Interamericano, à exceção da OEA, não se observou o envolvimento constante dos governos ou demais organizações, apesar de, no caso dessas últimas, possuírem normativas para a promoção de

democracia. Por isso é que ratificamos a ideia já exposta anteriormente: os Regimes possuem existência própria – isto é, independente dos Estados – e, por tal razão, nem sempre conseguem interferir no comportamento desses, diferentemente do que propõe a Teoria Funcionalista.

Sobre este ponto, Craig Arcenaux e David Pion-Berlin (2007) propõem que, nos contextos em que as crises são incertas – ou, melhor dizendo, quando há falta de informações claras sobre o que gerou a tensão política num determinado país e os desdobramentos destas – os atores regionais têm dificuldades para avaliar o cenário, seus efeitos e custos às estratégias. Por isso é que relutam em se envolver de forma mais direta no contexto, segundo os mesmos autores.

Os estudos de caso demonstraram esta afirmativa, já que, onde houve um rompimento evidente da institucionalidade democrática, como na maioria dos Golpes e Interrupções de Mandatos, os países e Instituições Regionais tenderam a reconhecer com facilidade a “ameaça”, seja aos interesses particulares ou coletivos, e, por tal razão, envolveram-se com maior expressividade nessas crises. Em trabalho anterior, já apontamos a conclusão de que as Instituições Regionais não agem igualmente em todas as crises, já que a natureza do desconcerto político é capaz de levar a diferentes posturas. Ou seja, quando os atores reconhecem claramente a ameaça da crise, a partir das normas regionais, articulam-se com maior facilidade e dão suporte à ação do Regime, desde que a iniciativa individual seja mais custosa que as posturas cooperativas (CAMARGO, 2013). Por isso, nessas circunstâncias, o RDI tende à efetividade para resolver a crise. Foi o caso do Paraguai, por exemplo, em 1996: os atentados contra o presidente Wasmosy simbolizaram prontamente uma ameaça regional e, portanto, reuniram o envolvimento de atores expressivos, como a OEA, o Mercosul, Brasil e Estados Unidos, que obtiveram êxito na reversão do incidente.

Então, questionando as deduções de Keohane (1984), os Regimes não trazem necessariamente o aumento nos fluxos de informações, quanto menos otimizam os cálculos individuais para que as partes ajam num determinado contexto ou situação. E este é um adendo importante também às novas abordagens do Complexo de Regimes que, sendo um arranjo amorfo de Instituições, torna ainda mais dificultada a troca de informações, podendo, até mesmo, gerar confusão ou imprecisão entre os intercâmbios (DREZNER, 2009). Isso faz com que os atores relutem contra um envolvimento mais direto. O caso nicaraguense de 2005 ilustra propriamente esta constatação, pois as reformas constitucionais que deram vantagens ao PLC e à FSLN – capacitando-os, inclusive, a intentar um Golpe contra o presidente –, não

foram identificadas como uma ameaça evidente à região, inclusive aos Estados Unidos, cujo governo possui histórico de intervenções em Manágua.

Ainda neste debate, verificamos também a relação não obrigatória entre Regime e cooperação. O envolvimento dos atores regionais – sejam Instituições ou certos governos – expõe que nem sempre a presença coletiva ressoa em cooperação entre os membros. Certas ocasiões não apresentaram tais registros e, em alguns deles, ficam claros o dissenso e a polarização das forças externas num mesmo contexto. Exemplos são encontrados nos Golpes da Venezuela (2002) e Honduras (2009).

No primeiro, o RDI não fez convergir as atuações dos atores num único alinhamento para resgatar o governo de Chávez. Ao contrário, a polarização das forças entre os apoiadores do bolivariano e os que o reconheciam como ameaça – dentre tais os Estados Unidos – propõe, sob a leitura de Stein (1983), que a cooperação não é um elemento obrigatório dos Regimes, uma vez que esta depende não exclusivamente de interesses complementares, mas da forma como tal “complementaridade” se estabelece. E aqui fica claro que ambas as coalizões eram opostas e incompatíveis.

Honduras foi representativa também neste ponto. O Golpe que destituiu Manuel Zelaya e empossou Roberto Micheletti trouxe uma convergência inicial entre os atores, que se opuseram à ruptura e condenaram o ataque. O mesmo não se observou quando novas eleições, ainda no contexto do Golpe, investiram Porfírio Lobo na Presidência. De um lado, Estados Unidos deram total apoio ao novo governante, já que o retorno de Zelaya feriria os interesses que mantinha com Honduras. ALBA, Venezuela, Brasil e outros vizinhos agremiaram-se em oposição a Porfírio Lobo, embora, como sabemos, o reconhecimento deste governo pela comunidade regional se encaminharia em poucos meses.

Mas o que, tanto o caso da Venezuela quanto de Honduras nos demonstram é um contraponto empírico à Teoria Funcionalista, para a qual os Regimes são meios que possibilitam a cooperação ou, ainda, expressam uma maneira típica de cooperar. Arthur Stein (1983) traz uma releitura fundamental ao nos dizer que os Regimes não se baseiam apenas na combinação das preferências, mas, também, na forma como são articuladas. Este é um aspecto não previsto na Teoria de Keohane (1984) e nos parece essencial para explicar as dinâmicas do RDI em ocasiões particulares, como nas crises que acabamos de citar. Sobretudo em contextos mais esparsos, como nos Complexos de Regimes, Drezner (2009) entende uma possível situação caótica entre atores e Instituições ao tornar custosa a participação em arranjos concomitantes e enfraquecer, assim, as possibilidades da cooperação.

Outro ponto que ressaltamos nas crises venezuelana e hondurenha é o peso que os Estados Unidos assumiram em cada caso. Na primeira, a força norte-americana não foi exitosa em seus propósitos, já que Hugo Chávez retornou à Presidência contra os esforços de Washington. Nesse sentido, Keohane (1984) estava certo ao propor que a Estabilidade Hegemônica nem sempre explica as dinâmicas institucionais, uma vez que estas se ligariam também ao aspecto cooperativo entre os membros e, não exclusivamente, à decisão do *hegemon*.

Por outro lado, houve também circunstâncias em que a solução das crises esteve vinculada à hegemonia. E este é um aspecto que nos leva a questionar novamente a Teoria Funcionalista, já que o peso dos Estados Unidos foi determinante para estimular a cooperação regional. O Golpe de Honduras foi emblemático nesse sentido, se considerarmos que o papel norte-americano, apesar de contraposto a boa parte das posturas regionais, estimulou a reorientação dos governos quanto à legitimidade e ao reconhecimento do novo governo de Porfírio Lobo, em 2011.

No entanto, seria equívoco de nossa parte concluir uma relação causal entre as variáveis *hegemon*, cooperação e resolução das crises. Em certos casos, elas formaram uma sequência válida de causalidade, como na crise de Honduras que acabamos de citar. Em outros, mais extremos, não apresentaram qualquer vínculo, como ilustra o Golpe de Venezuela em 2002, já abordado acima. As duas formas de resultados insinuam uma possível ligação entre as variáveis, sobre as quais, a partir desta dissertação, não temos como estabelecer uma lógica de causa e efeito. Sem deixar de reconhecer a importância dessa observação na pesquisa, preferimos fixá-las enquanto variáveis correlacionadas (KING; KEOHANE; VERBA, 1994).

Se nem sempre a cooperação foi verificada, tão pouco houve resultados satisfatórios quanto à consolidação de Democracias Liberais. Como já trabalhamos no Capítulo 2, este modelo de democracia ganhou força no Pós-Guerra Fria, tanto no plano acadêmico quanto nos esforços para construí-lo na Terceira Onda. Sendo a única a definir categoricamente seu entendimento do conceito⁴, vimos como a OEA sintetiza a noção liberal de democracia e acaba sendo, por consequência, a própria “expectativa” sobre a qual parte dos Estados americanos converge – ou, mais precisamente, deveria convergir. E isso pode ser estendido a outras noções, como as do Mercosul e Unasul, por exemplo, que, embora não estabeleçam um conceito formalizado como o da OEA, ainda assim se aproximam daquela definição quando

⁴ Cf. (OEA, 2001), p. 35.

enaltecem os direitos humanos, as liberdades individuais e o Estado de Direito como requisitos da democracia. A ALBA, notadamente, é alternativa à tendência.

Mas esses resultados “sub-ótimos” (KEOHANE, 1984), categorizados talvez como Democracias Eleitorais ou Delegativas, não podem ser generalizados. A amostra apresentou também ocorrências – especificamente duas: Equador (1997) e Peru (2000) – que satisfizeram a Democracia Liberal, segundo o nosso modelo, num cenário em que as formas eleitorais e delegativas frequentes em comparação às liberais. E, novamente, o RDI evidencia outro aspecto falho na promoção deste fim, já que os governos mantiveram a condição elementar de democracia. E este é um debate caro ao nosso referencial teórico, sobretudo porque os Regimes cumprem uma função em relação aos interesses dos governos – neste caso, a promoção da Democracia Liberal na América Latina. Se a Instituição não consegue interferir na dinâmica interestatal para atingir a expectativa mencionada, a Teoria entende que o Regime é ineficaz.

Stephen Krasner (2012) já afirmara que a incoerência entre os elementos do Regime e os resultados expressaria o desgaste institucional. E é o que se verifica na prática com o RDI. A promoção de democracia por meio desses Regimes foi efetiva ao criar princípios e normas quanto a um valor comum e responsabilizar a coletividade para atingi-lo. As regras e procedimentos de tomadas de decisão, contudo, enaltecem desconcerto ou ineficácia do próprio Regime para atingir os fins a que visa. Quando identificamos os resultados de Democracias Eleitorais ou Delegativas na amostra, na verdade remetemos à incoerência entre os aspectos mais normativos do RDI e os recursos que fornece ou propõe aos Estados. Assim, diferentemente das expectativas, a Democracia Liberal dificilmente é atingida a partir das intervenções regionais e isso ressalta, novamente, a inconsistência entre normas e práticas que, na avaliação de Krasner (2012) expressa o enfraquecimento do Regime.

Para Oran Young (1983), esta é uma preocupação típica dos autores funcionalistas, que atribuem grande importância à função e aos resultados. A partir de uma outra perspectiva, Young aborda os Regimes como *estrutura social* que alude a um *padrão* de comportamento entre os atores. E, assim como toda construção social, as posturas dissidentes ou inesperadas são igualmente prováveis e não indicam o enfraquecimento do Regime, já que este envolve-se e desenvolve-se junto à própria dinâmica dos atores. Nas palavras do teórico:

This does not mean that actors, even those who acknowledge the authoritative nature of social conventions, will always comply with the terms of these conventions. Deviance or nonconforming behavior is a common occurrence in connection with most social institution. Yet the rise of conventionalized behavior is apt to engender widespread feelings of legitimacy or propriety in conjunction with specified institutional arrangements. This is what observers ordinarily have in mind when they say that social institutions include sets of recognized norms or exhibit a normative elements (YOUNG, 1983, p. 94-95).

Mas, se a perspectiva de Young é otimista o suficiente para reconhecer a importância do nosso RDI na produção de comportamentos democráticos, ainda que não-liberais, o mesmo não ocorre na leitura de Keohane (1984). Isso porque, novamente, sua abordagem impõe valor às funções do Regime e aos resultados desta cooperação intergovernamental; falhas aqui são indicadores do enfraquecimento da própria estrutura.

Mas, para a sua teoria, o desgaste institucional não implica necessariamente no colapso do Regime, porque este permanece conveniente às estratégias dos governos. Trazendo para o RDI, isso significa que as falhas já tratadas, apesar de enfraquecerem a conquista da Democracia Liberal, não desmantelam a Instituição, porque esta cumpre, de alguma forma, um serviço aos interesses das partes. Não é o nosso objetivo investigar como os atores vinculam seus interesses às estratégias do Regime, mas relembremos o exemplo do Brasil ao invocar os princípios da OEA para legitimar a retirada do seu embaixador de Honduras em 2009. Ou, num caso mais categórico, a própria a suspensão do Paraguai em 2012 dos órgãos sulinos: os presidentes deslegitimaram o governo de Federico Franco, com base nos valores do Mercosul e da Unasul, uma vez que a nova liderança de Assunção não condizia, de alguma forma, com os interesses dos membros.

Portanto, já que não encaminha necessariamente a cooperação entre os atores, o RDI não é uma instância da qual podemos esperar obrigatoriamente a complementaridade ou articulação das estratégias. Tão pouco as expectativas da Democracia Liberal – ou resultados “ótimos” – foram concretizadas a partir do mesmo Regime, que demonstra maior efetividade na subversão dos Golpes – as “grandes ameaças” – e na manutenção dos modelos eleitorais ou delegativos de democracia. Novamente trazendo Arthur Stein (1983), o RDI passa a ser entendido, não como arranjo de colaboração, como proporia Keohane (1984), mas enquanto Instituição de “coordenação” efetiva contra os dilemas de comum aversão – neste caso, os próprios Golpes.

CAPÍTULO 6 – CONCLUSÕES: A PROMOÇÃO DE DEMOCRACIA POR MEIO DE REGIMES

Como discutimos ao longo do trabalho, a Teoria Funcionalista, nosso marco teórico, estabelece os Regimes como arranjo de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão quanto a um tema específico das relações intergovernamentais, sobre o qual convergem as expectativas dos atores. Tal estrutura surge da escolha racional dos governos, e não exclusivamente da determinação do *hegemon*, apesar de que, no continente americano, uma correlação entre ambas as variáveis possa ser ressaltada. De acordo com a Teoria, os interesses egoístas dos Estados fazem-nos reconhecer também os interesses da ação coletiva e, por meio da escolha racional, desenvolvem Regimes numa determinada área para antecipar as funções desta Instituição vis-à-vis a incapacidade das partes em produzir os resultados esperados sem o recurso dos Regimes.

Por isso, Robert Keohane (1984), ícone desta Teoria, entende que os Regimes desempenham funções como criação de um marco legal, otimização da quantidade e qualidade das informações, além da redução dos custos de transação. Todas se ligam aos auto-interesses dos Estados e não somente aos da hegemonia, podendo ocorrer nos contextos restritos em que atores reconhecem a impossibilidade de atingir seus objetivos sem a coordenação mencionada. Uma vez criado, espera-se que o Regime passe a interferir nas relações das partes a fim de aproximá-las cada vez mais dos resultados que esperam, também conhecidos como resultados “ótimos”, segundo o autor.

No cenário interamericano, certas iniciativas atenderam aos requisitos da Teoria Funcionalista e, portanto, foram reconhecidas neste trabalho como exemplos de Regimes Regionais sobre promoção de democracia. Enquadram-se aqui a Organização dos Estados Americanos, a Comunidade Andina, o Mercosul e a Unasul, sendo a OEA a pioneira a regulamentar tal incumbência desde os anos 1990. Ao mesmo tempo em que encontramos propostas formais e institucionalizadas nesse sentido, como as organizações que acabamos de mencionar, há também outras Instituições, como a Comunidade do Caribe e a ALBA, por exemplo, que, dada a carência de todos os requisitos da Teoria Funcionalista, não conformam Regimes propriamente ditos sobre a questão democrática. E, nesse sentido, podemos dizer que existem nas Américas tanto Instituições que formalizam Regimes quanto Instituições esparsas nesse quesito.

Mas, a partir das leituras mais contemporâneas, identificamos um espaço comum que perpassa todas elas. Certos componentes dessas Instituições se assemelham, complementam ou se articulam, como as *normas* – em que a maioria das organizações responsabiliza os

Estados pelo dever com a democracia –, e *regras*, que determinam a mobilização extraordinária em casos de rupturas políticas no continente. Assim, o que abordamos como *Regime Democrático Interamericano* ao longo do trabalho é, na verdade, um Complexo entre Regimes e Instituições Regionais com diferenças expressivas entre si, mas reconhecidos em suas funções comuns de responsabilidade com a consolidação das novas democracias.

Por isso, ao final da Parte I, concluímos que *os interesses dos Estados, ao preponderar sobre a iniciativa da hegemonia, e processar os requisitos institucionais como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão relativos à promoção de democracia, deram origem aos Regimes Regionais que, em arranjo, sintetizam o Regime Democrático Interamericano, expresso na forma de um Complexo de Regimes.*

Se, por um lado, existem esses Regimes e, inclusive, um Complexo entre eles, investigamos na Parte II a efetividade desse arranjo para produzir Democracias Liberais em contextos de crises políticas. E, para isso, debatemos as razões pelas quais o formato liberal é tomado como parâmetro na consolidação da Terceira Onda, sem deixar de reconhecer os desafios impostos pela América Latina neste processo democratizante.

Nossos argumentos mostraram que, a partir dos anos 1990, a região foi marcada pela recorrência de Golpes, Interrupções do Mandato Presidencial, Estados de Emergência e Revoltas Sociais, também chamadas de *crises nas consolidações das democracias*, que nos estimulam a questionar a efetividade do RDI para conduzir um processo exitoso de democratização e, mais propriamente dito, de conversão desses governos em Democracias Liberais. Para avaliar o êxito dessa ingerência regional, construímos um modelo de consolidação de democracia, baseado na Democracia Liberal, que resumiu três indicadores analíticos: Direitos Políticos, Liberdades Cívicas e Autoridade Política. Somente com a satisfação máxima de todos eles – ou seja, da condição de “Livre” nos primeiros quesitos e “Democracia” no segundo, a partir das avaliações da Freedom House e Polity IV, respectivamente – é que os governos assumiriam, para o nosso trabalho, a condição de Democracias Liberais, propriamente ditas. Investigamos, a partir disso, as crises do Pós-Guerra Fria, buscando exemplos de eficiência ou ineficiência na democratização sob os auspícios do RDI.

Para tanto, foi levantado um conjunto de vinte estudos de casos, entre 1991 e 2012, que se enquadravam em uma das modalidades de crise já apontadas. Todos foram examinados em suas particularidades quanto às variáveis domésticas, presenças de Instituições Regionais no contexto, e em seus resultados no que se refere à condição democrática após as intervenções estrangeiras. Vale lembrar que o conceito de “intervenção” foi entendido

ampliadamente, podendo envolver, além das questões puramente militares, toda forma de ingerência de um ator externo “A” sobre as questões domésticas do país “B” (VELASCO, 2001). A partir desses estudos de caso, constatações importantes foram geradas.

Em primeiro lugar, nem todas as Instituições apresentaram respostas para as crises que investigamos, à exceção da OEA, que esteve envolvida em todos os casos. Por isso reconhecemos neste aspecto empírico um contraponto à Teoria Funcionalista, já que o Complexo de Regimes interferiu em alguns casos no comportamento dos atores para que agissem de forma coletiva nas diferentes crises. O que se nota, portanto, é que nem sempre existe uma “expectativa” em torno da qual podemos esperar a convergência ou, neste caso, o envolvimento das partes.

Em segundo lugar, a investigação demonstrou-nos que, diante dos acontecimentos mais críticos como Golpes e Interrupções de Mandatos Presidenciais, em que há uma clara ruptura da ordem democrática, as Instituições tenderam a se envolver de forma mais categórica, enquanto nas crises de outras naturezas, o mesmo não pode ser afirmado. Por isso, levantamos outro contraponto à Teoria Funcionalista, pois, diferentemente do que propõe, há casos em que os Regimes não otimizam as informações entre seus membros para que discirnam a ameaça do problema e estabeleçam ações coletivas, como já afirmara Drezner (2009), quando mencionou as possibilidades de confusão e ambiguidades nos Complexos de Regimes. Nessas ocorrências, os fluxos de informações e os cálculos das estratégias podem não ser otimizados, apesar de existir um quadro legal de normas e a redução dos custos quanto à promoção de democracia. Por isso, apesar de os países desenvolverem coordenações entre seus interesses para criar Regimes, estes arranjos nem sempre cumprem todas as funções previstas pela Teoria.

Em terceiro lugar, observamos que os Regimes não mobilizaram necessariamente os atores para que cooperassem de maneira única em cada crise, como se esperava a partir do marco teórico. Certas ocasiões, como o Golpe da Venezuela em 2002, por exemplo, as forças externas se polarizaram em defesa ou oposição ao resgate de Hugo Chávez. E o mesmo ocorreu, inclusive, com a presença do *hegemon*, demonstrando que cooperação e polarização mostraram-se igualmente possíveis, mesmo quando há a participação dos Estados Unidos.

Dessa forma, seja corroborando ou contrapondo-se em alguns aspectos ao referencial teórico, todas as constatações mencionadas parecem-nos fundamentais para comprovar que, apesar do mérito nas Relações Internacionais, a Teoria Funcionalista apresenta limitações e deve ser entendida como proposta que explica aspectos parciais da realidade regional, e não toda a sua dimensão. O trabalho buscou ressaltar exatamente as possibilidades – e não apenas

a replicação – do referencial na empiria, de forma que os exemplos empíricos questionassem ou contrapusessem a Teoria.

Conclusões importantes decorreram também dos resultados da política regional após as ingerências dos Regimes, uma vez que a promoção de democracia por meio do RDI dificilmente construiu Democracia Liberal. Em vez desse fim, o que notamos foi a construção ou manutenção de exemplares típicos da América Latina, os modelos delegativos, ou, ainda, as Democracias Eleitorais. Mas, apesar desses resultados serem constantes, dois casos revelaram-se como exceção: as rupturas presidenciais do Equador (1997) e Peru (2000) conquistaram as exigências máximas de todos os indicadores investigados com nosso modelo – Direitos Políticos, Liberdades Civas e Autoridade Política – a ponto de atingirem a expectativa liberal e satisfazer, portanto, a efetividade do próprio RDI.

Dessa forma, a partir de todas as constatações já trabalhadas, podemos traçar o seguinte quadro, por meio de inferência descritiva (KING; KEOHANE; VERBA, 1994), para sintetizar nossas conclusões sobre a promoção de democracia a partir do Regime Democrático Interamericano:

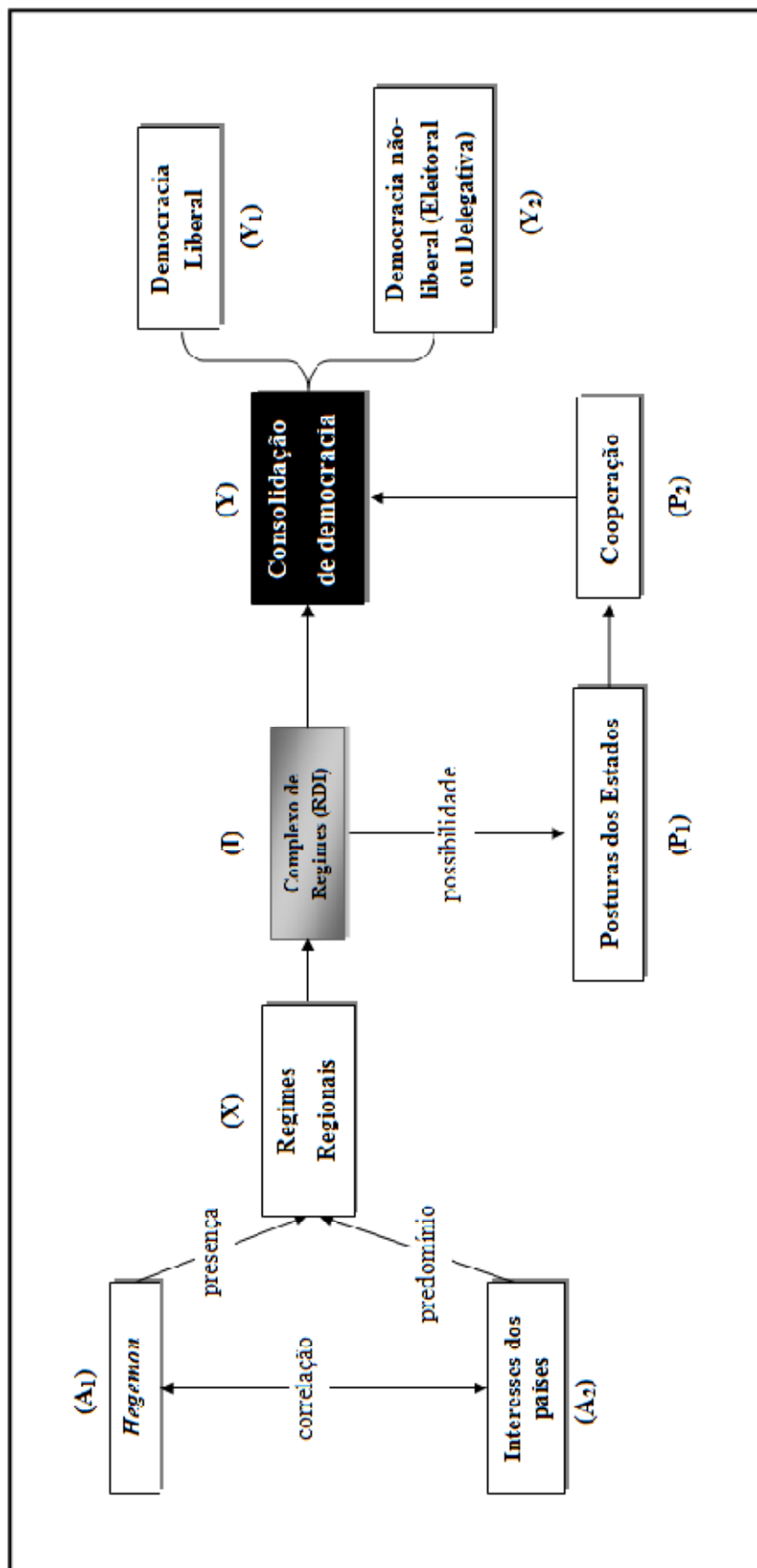


Figura 5 – A promoção de democracia por meio do RDI

(A₁): Variável Antecedente 1; A₂: Variável Antecedente 2; X: Variável Independente Principal; I: Variável Interventente; P₁: Variável Probabilística 1; P₂: Variável Probabilística 2; Y: Variável Dependente; Y₁: Variação 1 do valor da Variável Dependente; Y₂: Variação 2 do valor da Variável Dependente)

O quadro anterior imprime que os *Regimes Regionais (Variável Independente Principal)* surgiram tanto da ação do hegemom (*Variável Antecedente 1*) quanto dos interesses dos Estados sob a escolha racional (*Variável Antecedente 2*), embora esta última tenha se mostrado predominante em nossa análise. Por compartilharem a função comum de consolidar democracias, os Regimes investigados – tais como os da Organização dos Estados Americanos, Comunidade Andina, Mercosul e Unasul –, juntamente com Instituições não categorizadas como Regimes – a exemplo da Comunidade do Caribe e ALBA – formam um Complexo denominado *Regime Democrático Interamericano (RDI)*. Ainda que não seja um aspecto obrigatoriamente verificável em todas as circunstâncias, o RDI pode interferir no comportamento ou nas posturas dos Estados (*Variável Probabilística 1*) para que estabeleçam um padrão de cooperação (*Variável Probabilística 2*) diante de uma crise na consolidação das democracias. Ocorrendo ou não a interferência e cooperação mencionadas, o RDI deve ser entendido como uma *Variável Interveniente* por meio da qual os Regimes levam, propriamente, à consolidação das democracias (*Variável Dependente*). Esta consolidação pode apresentar dois valores: *Democracia Liberal (Valor 1)* ou *Democracia não-liberal (Valor 2)*, mais precisamente *Eleitoral ou Delegativa*. O Valor 2 da *Variável Dependente* é o que apresentou maior recorrência desde o Pós-Guerra Fria.

Portanto, a partir dessa regularidade entre os estudos de caso que investigamos, inferimos a seguinte hipótese conclusiva: *Regimes (Variável Independente)* levam à consolidação de *Democracias não-liberais (Variável Dependente)*. A figura abaixo resume esta hipótese.

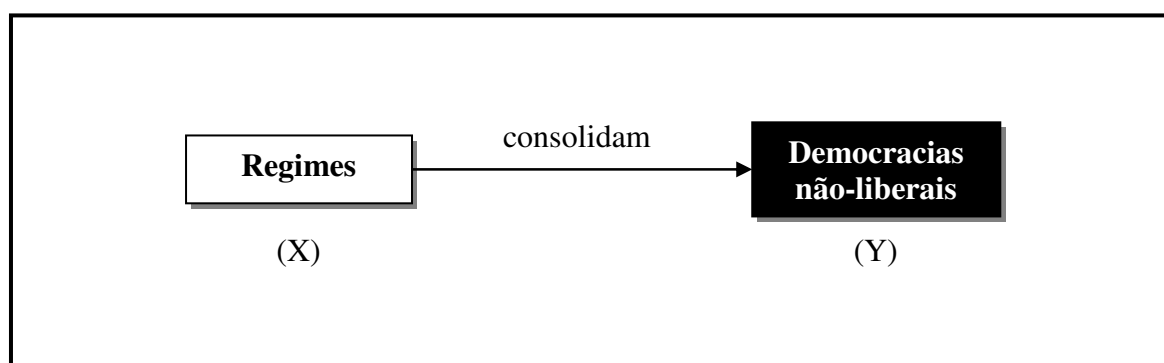


Figura 6 – Hipótese Conclusiva: a promoção de democracia por meio de Regimes
(X: *Variável Independente*; Y: *Variável Dependente*)

REFERÊNCIAS

- ALIANÇA BOLIVARIANA PARA OS POVOS DA NOSSA AMÉRICA. **Joint Declaration**. Havana, 2004. Disponível em: <<http://www.alba-tcp.org/en/contenido/joint-declaration-venezuela-cuba>>. Acesso em: 22 nov. 2013.
- _____. **Caraca's Commitment**. Caracas, 2005. Disponível em: <<http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=234>>. Acesso em: 11 jun. 2013.
- _____. **Declaration of Solidarity and Support to the Republic of Bolivia**. Caracas, 2008. Disponível em: <<http://www.alba-tcp.org/en/contenido/declaration-solidarity-and-support-republic-bolivia>>. Acesso em: 22 nov. 2013.
- _____. **Declaración de los Países Miembros de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América en respaldo al proceso de Consulta Popular por iniciativa del Presidente Manuel Zelaya y del Gobierno del poder ciudadano**. Maracay, 2009a. Disponível em: <<http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=4595>>. Acesso em: 10 ago. 2013.
- _____. **Special Declaration on Honduras in Support of its legitimate Government**. Cochabamba, 2009b. Disponível em: <<http://www.alba-tcp.org/en/contenido/declaration-honduras-support-its-legitimate-government>>. Acesso em: 15 out. 2013.
- _____. **Comunicado Especial sobre Intento de Golpe de Estado en Ecuador**, 2010a. Disponível em: <<http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2102>>. Acesso em: 22 nov. 2013.
- _____. **A un año del Golpe de Estado contra el Presidente Zelaya, el ALBA se mantiene al lado del pueblo hondureño**. 2010b. Disponível em: <<http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=6560>>. Acesso em: 10 out. 2013.
- ALTER, Karen J.; MEUNIER, Sophie. The Politics of International Regime Complexity. **Perspectives on Politics**, v. 7, n. 1, p. 13-24, March, 2009.
- ARCENAU, Craig; PION-BERLIN, David. Issues, Threats, and Institutions : Explaining OAS Responses to Democratic Dilemmas in Latin America. **Latin American Politics and Society**, v. 49, n. 2, p.1-31, Summer, 2007.
- AYERB, Luis Fernando. Crise de hegemonia e emergência de novos atores na Bolívia: o governo de Evo Morales. **Lua Nova**, v. 83, p. 179-216, 2011.
- BARNDT, William. Executive Assaults and the Social Foundations of Democracy in Ecuador. **Latin American Politics and Society**, v. 52, n.1, p. 121-154, Spring, 2010.
- BARROSO, Juliana Lyra V. **Análise do Contexto Intersubjetivo: a política diplomática de promoção da democracia dos Estados Unidos para a América Latina no Pós-Guerra Fria**. 2010. 180f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINHO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 13 ed. Brasília: Ed. UnB, 2007.

BOENINGER, Edigardo. Latin America's Multiple Challenges. In: DIAMOND, Larry *et al.* **Consolidating the Third Wave Democracies: regional challenges**. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1997.

BONIFACE, Dexter. Is there a democratic norm in the Americas? An Analysis of the Organization of American States. **Global Governance**, v. 8, n. 2, p. 365-381, Jul./Sep., 2002.

BOSSI, Fernando R. **Construir a ALBA a partir dos Povos**. [online] Disponível na Internet via: <http://www.alianzabolivariana.org/que_es_el_alba.php#ancla3>. Acesso em: 22 nov. 2013.

BOTELHO, João Carlos A. A Instabilidade Democrática na América Latina do século XXI: os casos da Argentina e da Venezuela. **Revista Medições Londrina**, v. 10, n. 2, p. 11-23, jul./dez., 2005.

_____. A Democracia na Venezuela da Era Chavista. **Aurora**, a. 2, n. 2, p. 18-25, jun., 2008.

BOWEN, James D. Multicultural Market Democracy: Elites and Indigenous Movements in recent Ecuador. **Journal of Latin American Studies**, v. 43, p. 451-483, 2011.

CÂMARA, Irene Pessoa de L. **Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana: 1991-1994**. Brasília: Editora FUNAG, 1998.

CAMARGO, Alan G. A Promoção de Democracia pela OEA: perspectiva sobre os envolvimento da Organização nas crises nas democracias do Pós-Guerra Fria. **Monções**, v. 2, n. 3, p. 261-285, jan./jun., 2013.

CAMARGO, Alan G.; JUNQUEIRA, Cairo G. B. A Teoria Neoliberal nas Relações Internacionais: o Tripé Institucional e o papel do Estado. **O Debatedouro**, e. 83, p. 20-24, 2013. Disponível em: <http://issuu.com/odebatedouro/docs/debat83_v4>. Acesso em: 22 nov. 2013.

CAMERON, Maxwell. Latin American Autogolpes: Dangerous Undertows in the Third Wave of Democratization. **Third World Quarterly**, v. 19, n. 2, p. 219-239, June, 1998.

CARMO, Corival A. Venezuela: democratização e transformações econômicas no governo Hugo Chávez. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 1, e.1, p. 85-125, 2012.

CARVALHO, Gustavo S. Autonomia e Relevância dos Regimes. **Contexto Internacional**, v. 27, n. 2, p. 238-329, 2005.

CASTRO SANTOS, Maria Helena. Que Democracia? Uma visão conceitual desde a perspectiva dos países em desenvolvimento. **Dados**, v. 44, n. 4, p. 729-771, 2001.

_____. O processo de democratização da Terceira Onda de Democratização: quanto pesam as variáveis externas? **Boletim Meridiano** 47, n. 115, p.15-18, 2010.

CERVO, Amado Luiz. Hegemonia coletiva e equilíbrio: a construção do mundo liberal (1815-1871). In: SARAIVA, José Flávio S. **História das Relações Internacionais Contemporâneas**: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

COLLIER, David. The Comparative Method. In: FINIFTER, Ada W. **Political Science**: The state of the Discipline II. Washington: American Political Science Association, 1993.

COMUNIDADE ANDINA. **Acuerdo de Cartagena**. Cartagena das Índias, 1969. Disponível em: <<http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DBasicos/DBasico1.doc>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena**. Compromisso de La Comunidad Andina por La Democracia. Bogotá, 1998. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/doc2011/protocolo_adicional_democracia.doc>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Declaración del Consejo de Ministros de las Relaciones Exteriores**. Nova Iorque, 2000. Disponível em: <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/ComisionCancilleria/Cancilleres/DFinales/CM.RR.EE.VI.RV.II.Informe_25.1.00.doc>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Reseña Histórica**. 2013. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/Resena.aspx>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

COMUNIDADE E MERCADO COMUM DO CARIBE. **Chaguarama Treaty**. Chuagarama, 1973. Disponível em: <http://www.caricom.org/jsp/community/original_treaty-text.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Positioning the Caribbean for the Twenty-First Century**. Declaration of Montego-Bay. Montego-Bay, 1997. Disponível em: <http://www.caricom.org/jsp/communications/meetings_statements/montego_bay_decl.jsp?menu=communications>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **CARICON Statement on Strengthening Democracy in Haiti**. Grand Bahamas, 2001. Disponível em: <http://www.caricom.org/jsp/communications/meetings_statements/22hgc_haiti_statement.jsp?menu=communications>. Acesso em: 23 nov. 2013.

_____. **Statement on Haiti issued by the fifteenth inter-sessional meeting of the Conference of Heads of Government of the Caribbean Community**. Basseterre, 2004. Disponível em:

<http://www.caricom.org/jsp/communications/meetings_statements/15inthgc_haiti_statement.jsp?menu=communications>. Acesso em: 23 nov. 2013.

_____. **Statement issued by the Caribbean Community (CARICOM) on the situation in Honduras**. Georgetown, 2009. Disponível em: <http://www.caricom.org/jsp/communications/meetings_statements/caricom_statement_honduras.jsp>. Acesso em: 23 nov. 2013.

_____. **History of the Caribbean Community (CARICOM)**. 2013a. Disponível em: <<http://www.caricom.org/jsp/community/history.jsp?menu=community>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Objectives of the Community**. 2013b. Disponível em: <<http://www.caricom.org/jsp/community/objectives.jsp?menu=community>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

COOPER, Andrew; LEGLER, Thomas. The OAS Solidarity Paradigm: questions of Collective and National Leadership. **Latin American Politics and Society**, v. 43, n. 2, p.103-126, Spring, 2001.

COUTINHO, Marcelo. Movimentos de Mudança Política na América do Sul. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, p. 107-123, nov., 2006.

CRABTREE, John. The collapse of Fujimorism: Authoritarianism and its limits. **Bulletin of Latin American Research**, v. 20, n. 3, p. 287-303, July, 2001.

DAHL, Robert A. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. JUNGSMANN, Ruy (Trad.). Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

_____.A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. **Political Science Quarterly**, v. 109, Issue 1, p. 23-34, Spring, 1994.

_____.**Poliarquia**: participação e oposição. PACIORNIK, Celso M. (Trad.). São Paulo: Ed. USP, 2005.

DIAMOND, Larry. Promoting Democracy. **Foreign Policy**, v. 87, p. 25-46, Summer, 1992.

_____.Introduction: In Search of Consolidation. In: DIAMOND, Larry *et al.* **Consolidating the Third Wave Democracies**: regional challenges. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1997.

_____.**Developing Democracy**: Toward Consolidation. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1999.

_____.Democracy's Third Wave Today. **Current History**, v. 110, n. 739, p. 299-307, November, 2011.

_____.Why wait for democracy? **The Wilson Quarterly**, s/p, Winter, 2013. Disponível em: <http://www.wilsonquarterly.com/sites/default/files/articles/09_WhyWaitforDemocracy.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2013.

DIMITROV, Radoslav S. *et al.* International Nonregimes: A Research Agenda. **International Studies Review**, v. 9, n. 2, p. 230-258, Summer, 2007.

DREZNER, Daniel. The Power and the peril of International Regime Complexity. **Perspectives on Politics**, v. 7, n. 1, p. 65-70, March, 2009.

FATTON JUNIOR, Robert. The impairments of democratization: Haiti in comparative perspectives. **Comparative Politics**, v. 31, n. 2, p. 209-229, January, 1999.

FENWICK, Charles. G. **A Organização dos Estados Americanos**: o sistema regional inter-americano. Rio de Janeiro: Edições GRD, 1965.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the world Report 2013**. Washington D.C and New York, 2013a. Disponível em:

<http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/FIW%202013%20Booklet%20-%20for%20Web_0.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____.**Country status and rating overview, FIW 1973-2013**. Washington D.C and New York, 2013b. Disponível em: <<http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

FREEDOM HOUSE. **Country rating and status by region, FIW 1973-2013: Americas.** Washington D.C and New York, 2013c. Disponível em: <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Country%20Status%20and%20Ratings%20By%20Region%2C%201973-2013_0.xls>. Acesso em: 22 nov. 2013.

FARER, Tom. Collectively Defending Democracy in the Western Hemisphere: Introduction and Overview. In:____.(Org.). **Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas.** Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996.

FUKUYAMA, Francis. Liberal Democracy as a Global Phenomena. **Political Science & Politics**, v. 25, n.4, p. 659-664, December, 1991.

GARCIA, Marco Aurélio. O que está em jogo em Honduras. **Política Externa**, v. 18, n. 3, p.123-129, dez./fev., 2009-2010.

GUTIERREZ, Carlos J.; LORINI, Irma. A Trilha de Morales: novo movimento social na Bolívia. **Novos Estudos**, v. 77, p. 49-70, mar., 2007.

HADENIUS, Axel; TEORELL, Jan. Assessing Alternative Indices of Democracy. **Committee on Concepts and Methods**, August 2005.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. **Theories of International Regimes.** 5 ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

HAWKINS, Darren; SHAW, Carolyn. Legalising Norms of democracy in the Americas. **Review of International Studies**, v. 34, p. 459-480, 2008.

HERZ, Mônica. Política e Relações Internacionais no Peru. In: ARAUJO, Heloísa V. **Os países da Comunidade Andina.** Brasília: Instituto Alexandre de Gusmão: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004.

_____. Does the Organization of American States Matter? **Crisis States Research Centre, Working Paper 34** – Regional and Global Axes of Conflict, April, 2008.

HOFFMANN, Andrea. Avaliando a influência das organizações regionais de integração sobre o caráter democrático dos regimes de seus estados-partes: o caso do Mercosul e o Paraguai. **Cena Internacional**, a.7, n. 2, p. 83-92, 2005.

HOPKINS, Raymond; PUCHALA, Donald. International Regimes: lessons from inductive analysis. In: KRASNER, Stephen. **International Regimes.** Ithaca and London: Cornell University Press, 1983.

HUNTINGTON, Samuel. **Political Order in Changing Societies.** New Haven and London, Yale University Press, 1968.

_____. **A Terceira Onda:** a democratização no final do século XX.

PAULA, Sergio G. (Trad.). São Paulo: Ática, 1994.

_____. Democracy's Third Wave. In: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc. (Ed.). **The Global Resurgence of Democracy.** Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996.

INSTITUO DE PESQUISAS ECONÔMICAS E APLICADAS. Brasil tem novo embaixador em Honduras. [online]. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2571:catid=28&Itemid=23>. Acesso em 26 nov. 2013.

ITAMARATY. **Nota à imprensa:** tentativa de golpe no Paraguai. [online]. 2000. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/05/19/nota-a-imprensa-tentativa-de-golpe-no-paraguai>>. Acesso em: 23 nov. 2013.

JONAS, Susane; STEIN, Nancy. The construction of democracy in Nicaragua. **Latin American Perspective**, v. 17, n. 3, p. 10-37, Summer, 1990.

JOWITT, Ken. The New World Disorder. In : DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc. (Ed.). **The Global Resurgence of Democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996.

KARL, Terry. Dilemmas of democratization in Latin America. **Comparatives Politics**, v. 23, n. 1, p. 1-21, October, 1990.

KEOHANE, Robert O. **After Hegemony:** cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.
_____. International Institution: two approaches. **International Studies Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 379-396, December, 1988.

KEOHANE, Robert O; VICTOR, David G. The Regime Complex for Climate Change. **Discussion Paper 2010-33**. Cambridge: Harvard Project on International Climate Agreements, January, 2010.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KRASNER, Stephen (Ed.). **International Regimes**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1983.
_____. Causas estruturais e conseqüências dos Regimes Internacionais: os Regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 42, p. 93-110, jun., 2012.

KRATOCHWIL, Friedrich; RUGGIE, John. International Organization: A State of the Art on an Art of the State. **International Organization**, v.40, n.4, p. 753-775, 1986.

KRUIJT, Dirk. Guatemala's political transitions: 1960s-1990s. **International Journal of Political Economy**, v. 30, n.1, p. 9-35, Spring, 2000.

LAISNER, Regina C. A participação em questão: ponto ou contraponto da representação na Teoria Democrática? **Estudos de Sociologia**, v. 14, n. 26, p. 17-35, 2009.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do Trabalho Científico**. 4 Ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LAMBERT, Peter. A decade of Electoral Democracy: continuity, change and crisis in Paraguay. **Bulletin of Latin American Research**, v. 19, n. 3, p. 379-396, July, 2000.

LEVITSKY, Steven; CAMERON, Maxwell. Democracy without parties? Political Parties and Regime change in Fujimori's Peru. **Latin American Politics and Society**, v. 45, n. 3, p. 1-33, Autumn, 2003.

LEVITT, Barry S. A desultory defense of Democracy: OAS Resolution 1080 and the Inter-American Democratic Charter. **Latin American Politics and Society**, v. 48, n. 3, p. 93-123, Fall, 2006.

LIJPHART, Arend. Comparative Politics and the Comparative Method. **The American Political Science Review**, v. 65, n. 3, p. 682-693, September, 1971.

LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. Toward Consolidated Democracies. **Journal of Democracy**, v. 7, n. 2, p. 14-33, 1996a.

_____. **A transição e consolidação da Democracia: a experiência do Sul da Europa e da América do Sul.** ZIMBRES, Patrícia de Q. C. (Trad.). São Paulo: Paz e Terra, 1996b.

LISBOA, Karine Monteiro. **A atuação e a eficácia da OEA nas crises democráticas da América Latina Pós-Guerra Fria.** 2011. 63f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais). Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

LOWENTHAL, Abraham F. Latin America at the Century's Turn. In: In: DIAMOND, Larry; PLATNER, Marc (Ed.). **The Global Divergence of Democracy.** Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 2001.

MANRIQUE, Luis Esteban G. La democracia "iliberal" de Fujimori: Golpe de Estado permanente. **Política Exterior**, v. 24, n. 76, p.12-20, Jul./Aug., 2000.

MEARSHEIMER, John J. The False Promise of Institutionalism. **International Security**, v. 19, n. 3, p. 5-49, Winter, 1994-1995.

MÉDICOS SEM FRONTEIRAS. **MSF in Haiti.** 2012. Disponível em: <<http://www.doctorswithoutborders.org/news/country.cfm?id=6248>>. Acesso em: 23 nov. 2013.

MELO, Marcus André. Equilíbrios e Desequilíbrios de poder na América Latina. In: FAUSTO, Sérgio (Org.). **Difícil Democracia.** São Paulo: Paz e Terra, 2010.

MENON, Gustavo. A Revolução Cidadã: o governo Rafael Correa e os movimentos sociais no Equador. **Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos**, v. 2, n. 1, jun., 2012.

MERCADO COMUM DO SUL. **Tratado de Assunção.** Assunção, 1991. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/normativa/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1/>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile.** Ushuaia, 1998. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/normativa/tratados-e-protocolos/protocolo-de-ushuaia-1/>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

MERCADO COMUM DO SUL. **Declaração dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados sobre o Golpe de Estado em Honduras**. Assunção, 2009. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4677/1/cmc_2009_acta01_declaracion_presiden_pt_golpe_de_estado_en_honduras.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2013.

_____. **Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela**. Ushuaia, 2011a. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/normativa/tratados-e-protocolos/copy_of_protocolo-de-ushuaia-ii/>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Firma del Acuerdo de Cartagenas de Indias sobre la situación en Honduras**. 2011b. Disponível em: <http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=3345&site=1&channel=secretaria>. Acesso em: 23 nov. 2013.

_____. **Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4648/1/comunicado_estados_partes_e_estados_asociados_final.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2013.

MORA, Frank O. From dictatorship for democracy: the US and the Regime Change in Paraguay, 1954-1994. **Bulletin of Latin American Research**, v. 17, n. 1, p. 59-79, January, 1998.

NYE, Joseph ; KEOHANE, Robert O. **Power and Interdependence**. 3 ed. Nova York: Longman, 2001.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

OBSERVATORIO NACIONAL DE LA DEMOCRACIA Y LA GOVERNABILIDAD. **Nicaragua: la democracia a la deriva**. 2007. Disponível em: <<http://www.cinco.org.ni/archive/76.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2013.

OBSERVATÓRIO POLÍTICO SUL-AMERICANO. **Stability Map**, n. 9. Rio de Janeiro, 1º sem. 2010. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/mapa/11_mapaestabilidade_10_mapa_10_01.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2013.

O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy. In: DIAMOND, Larry; PLATNER, Marc (Ed.). **The Global Resurgence of Democracy**. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996a.

_____. Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. **Lua Nova**, n. 37, p. 5-32, 1996b.

_____. Teoría Democrática y Política Comparada. **Desarrollo Económico**, v. 39, n. 156, p. 519-570, jan./mar., 2000.

_____. Illusions about consolidations. In: DIAMOND, Larry; PLATNER, Marc (Ed.). **The Global Divergence of Democracy**. London and Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2011.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe. **Transitions from Authoritarian Rule: tentative conclusions about uncertain democracies**. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1986.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da Organização dos Estados Americanos**. Bogotá, 1948. Disponível em:

<<http://www.oas.org/juridico/portuguese/carta.htm>>. Acesso em: 28 jan. 2013.

_____. **Relatório Anual e Relatórios Especiais da Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. AG 510 (X-0/80). Washington D.C, 1980. Disponível em:

<<http://scm.oas.org/pdfs/agres/ag03794E01.PDF>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Protocolo de reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos**.

Protocolo de Cartagena das Índias. Cartagena das Índias, 1985. Disponível em:

<<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/A-50.htm>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Compromisso de Santiago com a Democracia Representativa e a Renovação do Sistema Interamericano**. Santiago, 1991a. Disponível em:

<<http://www.oas.org/en/sla/docs/ag03805E01.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Representative Democracy**. Resolução 1080. Santiago, 1991b. Disponível em:

<<http://www.oas.org/en/sla/docs/ag03805E01.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. **Declaração de Nassau**. AG/DEC 1 (XXII-O/92). Nassau, 1992a. Disponível em:

<http://scm.oas.org/doc_public/ENGLISH/HIST_07/AG03806E02.doc>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Protocolo de Reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos**.

Protocolo de Washington. Washington D.C, 1992b. Disponível em:

<<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/A-56.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. **Declaração de Manágua para a Promoção de Democracia e Desenvolvimento**.

AG/DEC 4 (XXIII-O/93). Manágua, 1993a. Disponível em:

<http://scm.oas.org/doc_public/ENGLISH/HIST_07/AG03807E02.doc>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Support for the Democratic Process and the Strengthening of Democratic**

Institutions in the Republic of Venezuela. AG/RES 1215 (XXIII-O/93). Manágua, 1993b.

Disponível em: <http://scm.oas.org/doc_public/ENGLISH/HIST_07/AG03807E02.doc>.

Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Support for Paraguayan Democracy and for the Strengthening and**

Normalization of its Institutions. AG/DEC 20 (XXIX-O/99). Guatemala City, 1999.

Disponível em:

<<http://www.oas.org/consejo/GENERAL%20ASSEMBLY/Documents/ag01249e10.doc>>.

Acesso em: 23 nov. 2013.

_____. **Support for the Democratic Government of the Constitutional President of the**

Republic of Ecuador, Jamil Mahuad Witt, and for the Institutions under the Rule of

Law. CP/RES 763. Washington D.C, 2000a. Disponível em:

<<http://www.oas.org/consejo/resolutions/res763.asp>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Support for the Constitutional Government of the Republic of Ecuador**. CP/RES

764. Washington D.C, 2000b. Disponível em:

<<http://www.oas.org/consejo/resolutions/res764.asp>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Support for the Constitutional Government of Republic of Paraguay**. CP/RES

770. Washington D.C, 2000c. Disponível em:

<<http://www.oas.org/consejo/resolutions/res770.asp>>. Acesso em: 23 nov. 2013.

_____. **Mission of the President of the General Assembly and the OAS General**

Secretary to Peru. AG/RES 1753 (XXX-O/00). Windsor, 2000d. Disponível em:

<<http://www.oas.org/consejo/GENERAL%20ASSEMBLY/Documents/ag01511e11.doc>>.

Acesso em: 25 nov. 2013.

_____. **Carta Democrática Interamericana**. Lima, 2001a. Disponível em:

<http://www.oas.org/OASpage/eng/Documents/Democractic_Charter.htm>. Acesso em: 10 jan. 2013.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Support for Democracy in Haiti.**

AG/RES. 1831 (XXXI-O/01). San José, 2001b. Disponível em:

<http://scm.oas.org/doc_public/ENGLISH/HIST_01/AG01788E16.doc>. Acesso em: 23 nov. 2013.

_____. **Support for Democracy in Haiti.** CP/RES 786. Washington D.C, 2001c. Disponível em: <<http://www.oas.org/consejo/resolutions/res786.asp>>. Acesso em: 23 nov. 2013.

_____. **Situation in Venezuela.** CP/RES 811. Washington D.C, 2002a. Disponível em:

<<http://www.oas.org/consejo/resolutions/res811.asp>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

_____. **Support for the Democratic Institutional Structure in Venezuela and the Facilitation Efforts of the OAS Secretary General.** CP/RES 833. Washington D.C, 2002b. Disponível em: <<http://www.oas.org/consejo/resolutions/res833.asp>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

_____. **Support for Democracy in Venezuela.** AG/RES 1 (XXIX-E/02). Washington D.C, 2002c. Disponível em:

<<http://www.oas.org/consejo/GENERAL%20ASSEMBLY/Documents/AGE-1-29-02%20ingles.doc>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

_____. **Support for the Constitutional Government of the Republic of Bolivia.** CP/RES 849. Washington D.C, 2003a. Disponível em:

<<http://www.oas.org/consejo/resolutions/res849.asp>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Support for the Constitutional Process in the Republic of Bolivia.** CP/RES 852. Washington D.C, 2003b. Disponível em:

<<http://www.oas.org/consejo/resolutions/res852.asp>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Declaration on Respect for Representative Democracy in Ecuador.** AG/DEC. 40 (XXXIV-O/04). Quito, 2004. Disponível em:

<http://scm.oas.org/doc_public/ENGLISH/HIST_04/AG02528E08.doc>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Declaration of the General Assembly on the Situation in Bolivia.** AG/DEC. 45 (XXXV-O/05). Fort Lauderdale, 2005a. Disponível em:

<http://scm.oas.org/doc_public/ENGLISH/HIST_05/AG02863E06.doc>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Support for Democracy in Bolivia.** CP/RES 885. Washington D.C, 2005b.

Disponível em: <<http://www.oas.org/consejo/resolutions/res885.asp>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Support by the Organization of American States for the Republic of Ecuador.** CP/RES 880. Washington D.C, 2005c. Disponível em:

<<http://www.oas.org/consejo/resolutions/res880.asp>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Support for Nicaragua.** AG/DEC. 43 (XXXV-O/05). Fort Lauderdale. 2005d.

Disponível em: <http://scm.oas.org/doc_public/ENGLISH/HIST_05/AG02863E06.doc>. Acesso em: 23 nov. 2013.

_____. **Support for Nicaragua.** CP/RES 892. Washington D.C, 2005e. Disponível em:

<<http://www.oas.org/consejo/resolutions/res892.asp>>. Acesso em: 23 nov. 2013.

_____. **Declaration on Haiti.** AG/DEC. 51 (XXXVI-O/06). Santo Domingo, 2006a.

Disponível em: <http://scm.oas.org/doc_public/ENGLISH/HIST_06/AG03341E09.DOC>. Acesso em: 23 nov. 2013.

_____. **Congratulation to Nicaragua on its Electoral Process.** CP/DEC 33. Washington, 2006b. Disponível em: <<http://www.oas.org/consejo/resolutions/dec33.asp>>. Acesso em: 23 nov. 2013.

_____. **Support for the Dialogue, Peace, and for the Democratic Institutions in Bolivia.** CP/RES 935. Washington D.C, 2008. Disponível em:

<<http://www.oas.org/consejo/resolutions/res935.asp>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Solution in Honduras**. CP/RES 952. Washington D.C, 2009a. Disponível em:

<<http://www.oas.org/consejo/resolutions/res952.asp>>. Acesso em: 23 nov. 2013.

_____. **Current situation in Honduras**. CP/RES 953. Washington D.C, 2009b. Disponível em: <<http://www.oas.org/consejo/resolutions/res953.asp>>. Acesso em: 23 nov. 2013.

_____. **Resolution on Political Crises in Honduras**. AG/RES 1 (XXXVII-E/09).

Washington D.C, 2009c. Disponível em: <

<http://www.oas.org/consejo/sp/AG/Documentos/AG04665E04.doc>>. Acesso em: 23 nov. 2013.

_____. **Suspension of the Right of Honduras to Participate in the Organization of American States**. AG/RES. 2 (XXXVII-E/09). Washington D.C, 2009d. Disponível em: <<http://www.oas.org/consejo/sp/AG/Documentos/ag04682e07.doc>>. Acesso em: 23 nov. 2013.

_____. **Situation in the Republic of Ecuador**. CP/RES 977. Washington D.C, 2010.

Disponível em: <<http://www.oas.org/consejo/resolutions/res977.asp>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Participation of Honduras in the Organization of American States**. Washington D.C, 2011. Disponível em:

<[http://scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=AG/RES.\(XLI-E/11\)&classNum=1&lang=e](http://scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=AG/RES.(XLI-E/11)&classNum=1&lang=e)>. Acesso em: 23 nov. 2013.

_____. **OAS Secretary General to Travel to Paraguay to Gather Information on Recent Events**. [online]. 2012a. Disponível na Internet em:

<http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-234/12>. Acesso em: 23 nov. 2013.

_____. **OAS Secretary General Raises Doubts about Respect for Legitimate Self-Defense in Impeachment that Ousted the Former President of Paraguay**. [online]. 2012b. Disponível em: <http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-229/12>. Acesso em: 23 nov. 2013.

PARISH, Randall; PECENY, Mark. Kantian Liberalism and the Collective Defense of Democracy in Latin America. **Journal of Peace Research**, v. 39, n. 2, p. 229-250, 2002.

PERINA, Rubén. El régimen democrático interamericano: el papel de la OEA. In: TICKNER, Arlene B. (Org.). **Sistema interamericano y democracia: antecedentes históricos y tendencias futuras**. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2000.

PETRUS, Gabriel M. **O Haiti como Estado falido: o papel dos atores externos na democratização e reconstrução do país (nation-building)**. 2012. 129f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

POLITY IV. **Global Report 2011**. Vienna, 2011a. Disponível em:

<<http://www.systemicpeace.org/GlobalReport2011.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Authority Trends, 1946-2010: Bolivia**. Vienna, 2011b. Disponível em:

<<http://www.systemicpeace.org/polity/Bolivia2010.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Authority Trends, 1946-2010: Ecuador**. Vienna, 2011c. Disponível em:

<<http://www.systemicpeace.org/polity/Ecuador2010.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Authority Trends, 1946-2010: Guatemala**. Vienna, 2011d. Disponível em:

<<http://www.systemicpeace.org/polity/Guatemala2010.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

POLITY IV. **Authority Trends, 1946-2010**: Haiti. Vienna, 2011e. Disponível em: <<http://www.systemicpeace.org/polity/Haiti2010.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2013.

_____. **Authority Trends, 1946-2010**: Honduras. Vienna, 2011f. Disponível em: <<http://www.systemicpeace.org/polity/Honduras2010.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2013.

_____. **Authority Trends, 1946-2010**: Nicaragua. Vienna, 2011g. Disponível em: <<http://www.systemicpeace.org/polity/Nicaragua2010.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2013.

_____. **Authority Trends, 1946-2010**: Paraguay. Vienna, 2011h. Disponível em: <<http://www.systemicpeace.org/polity/Paraguay2010.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

_____. **Authority Trends, 1945-2010**: Peru. Vienna, 2011i. Disponível em: <<http://www.systemicpeace.org/polity/Peru2010.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

_____. **Authority Trends, 1945-2010**: Venezuela. Vienna, 2011j. Disponível em: <<http://www.systemicpeace.org/polity/Venezuela2010.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

REBELDES marcham no Haiti e prometem deter violência. **Estadão**, São Paulo, 13 out. 2004. Seção Cidades – Geral. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/mundo/2004/not20041013p30523.htm>>. Acesso em: 23 nov. 2013.

RIBEIRO, Eliane U. **Consolidando a democracia**: a eficiência da observação eleitoral da OEA: Haiti e Nicarágua. 2006. 42f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais). Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. Franca, 2006.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Democracia em duas dimensões: cultura e instituições. **Sociedade e Estudos**, v. 24, n. 3, p. 863-880, set./dez., 2009.

ROMERO, Carlos A. Las sequelas regionales de la crisis de Honduras. **Revista Nueva Sociedad**, n. 226, p. 85-99, mar./abr., 2010.

RUSTOW, Dankwart. Transitions to Democracy: toward a dynamic model. **Comparative Politics**, v. 2, n. 3, p. 337-363, April, 1970.

SALMAN, Ton. Bolivia and the Paradoxes of Democratic Consolidation. **Latin American Perspectives**, v. 34, n. 6, p. 111-130, November, 2007.

SANTISO, Carlos. International co-operation for democracy and good governance: moving toward a second generation. **European Journal of Development Research**, v. 13, n. 1, p. 154-180, June, 2001.

SARTORI, Giovanni. **A política**: lógica e método nas ciências sociais. Brasília: Ed UnB, 1997.

SCHELDLER, Andreas. What is Democratic Consolidation? **Journal of Democracy**, v. 9, n. 2, p. 91-107, 1998.

_____. What Is Democratic Consolidation? In: DIAMOND, Larry; PLATNER, Marc (Ed.). **The Global Divergence of Democracy**. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 2001.

SCHMITTER, Philippe; KARL, Terry L. What Democracy Is...and Is Not? In: DIAMOND, Larry; PLATNER, Marc (Ed.). **The Global Resurgence of Democracy**. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. JUNGSMANN, Ruy (Trad.). Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SNYDER, Jack. One World, Rival Theories. **Foreign Policy**, n. 145, p. 52-62, Nov./Dec., 2004. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/4152944>>. Acesso em: 19 jul. 2012.

SOUZA, Fernando de. A democracia, face política da globalização? **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 1, p. 5-24, 2006.

STEIN, Arthur. Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world. In: KRASNER, Stephen (Ed.). **International Regimes**. Ithaca and London, Cornell University Press, 1983.

STRAGE, Susan. Cave! Hic Dragones: A Critique of Regimes Analysis. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 479-496, Spring, 1982.

UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS. **Declaración de Cochabamba**. Colocando la Piedra Fundamental para la Unión Sudamericana. Cochabamba, 2006. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/uploads/f6/45/f64548f8fa8dd13ab5b474fb60c416bf/declaracion-de-cochabamba.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas**. Brasília, 2008a. Disponível em:

<<http://www.unasursg.org/uploads/cb/f2/cbf2f9520ad902831b19a51f5b886959/Tratado-Constitutivo-version-portugues.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Declaración del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno**. Salvador, 2008b. Disponível em:

<<http://www.unasursg.org/uploads/b5/45/b54513624e5626e75df8dc5dff44d91f/declaracion-del-16-de-diciembre-2008-jefas-y-jefes-estados.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Declaración de La Moneda**. Santiago, 2008c. Disponível em:

<<http://www.unasursg.org/uploads/a4/cd/a4cddb617ffd5f047812be87045e5b25/declaracion-de-la-moneda.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Comunicado Especial da República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai, a República Oriental do Uruguai e a República Bolivariana da Venezuela sobre a República de Honduras**. 2009a. Disponível em:

<http://www.unasursg.org/uploads/fb/b7/fbb74d914ea6437e8505d9938daa1b93/090809_Respaldo-a-la-democracia-en-Honduras.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2013.

_____. **Comunicado de la Presidencia Pro-Tempore de Unasur sobre intento de Golpe de Estado en Honduras**. Santiago, 2009b. Disponível em: <

http://www.unasursg.org/uploads/c0/53/c0534254859a39e80944aa885336d70d/280609_Chile-golpe-estado-honduras.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2013.

_____. **Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre o Compromisso com a Democracia**. Georgetown, 2010. Disponível em:

<<http://www.unasursg.org/uploads/61/5e/615e42826e009f160d8d8d420a2086bf/Protocolo-adicional-compromiso-con-la-democracia.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS. **Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y Gobierno de Unasur**. Mendoza, 2012. Disponível em <<http://www.unasursg.org/uploads/70/fe/70fea87ad0fe40706c704ef46b06e797/Decisio%CC%81n-N26-2012-Reunion-Extraordinaria-Mendoza-Junio-29-2012.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

VELASCO, Ana Covarrubias. No intervención versus promoción de la Democracia Representativa en el Sistema Interamericano. In: TICKNER, Arlene B. (Org.). **Sistema interamericano y democracia: antecedentes históricos y tendencias futuras**. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2000.

VICENTINI, Paulo Fagundes; OLIVEIRA, Guilherme Z. A Política Interna e a Diplomacia do Peru: da incerteza à estabilidade do projeto de integração da América do Sul. **Revista Conjuntura Austral**, v. 3, n. 13, p. 84-102, ago./set., 2012.

VILLA, Rafael A. D. A questão democrática na agenda da OEA no Pós-Guerra Fria. **Revista de Sociologia e Política**, n.20, p. 55-58, jun., 2003.

_____. Venezuela: mudanças políticas na Era Chavista. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 55, p. 153-172, 2005.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. New York: McGraw-Hill, 1979.

WENDT, Alexander. Constructing International Politics. **International Security**, v. 20, n. 1, p. 71-81, Summer, 1995.

WHITEHEAD, Laurence. Dimensões internacionais da democratização: um levantamento das alternativas. In: SOLA, Lourdes. **Estado, Mercado e Democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

_____. Freezing the Flow: Theorizing about Democratization in a World in Flux. **Taiwan Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 1-20, 2005.

WOODS, Ngaire. The use of Theory in the study of International Relations. In: _____. **Explaining International Relations since 1945**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

YIN, Robert. **Case Study Research: design and methods**. 4 Ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2009.

YOUNG, Oran R. Regime dynamics: the rise and fall of international regimes. In: KRASNER, Stephen (Ed.). **International Regimes**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1983.

ZAMOSK, Leon. The Indian Movement and the Political Democracy in Ecuador. **Latin America Politics and Society**, v. 49, n. 3, p. 1-34, Fall, 2007.