



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS MINISTRO ALCIDES CARNEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

JAN MARCEL DE ALMEIDA FREITAS LACERDA

**A ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) E A
DISSEMINAÇÃO DE IDEIAS DE DEMOCRACIA NA AMÉRICA
LATINA**

JOÃO PESSOA-PB

2013

JAN MARCEL DE ALMEIDA FREITAS LACERDA

**A ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) E A
DISSEMINAÇÃO DE IDEIAS DE DEMOCRACIA NA AMÉRICA
LATINA**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado em Relações Internacionais da
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)
como requisito para a obtenção do título de
Mestre em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Silvia Garcia Nogueira

JOÃO PESSOA-PB

2013

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA SETORIAL CAMPUS V – UEPB

L131o Lacerda, Jan Marcel de Almeida Freitas.
A Organização dos Estados Americanos (OEA) e a disseminação de ideias de democracia na América Latina / Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda. – 2013.
190f. : il. color

Digitado.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós Graduação e Pesquisa, 2013.

“Orientação: Profª. Dra. Silvia Garcia Nogueira, Curso de Relações Internacionais”.

1. Organização dos Estados Americanos. 2. Democracia na América Latina. 3. Burocracias Internacionais. I. Título.

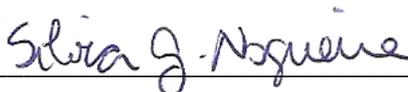
21. ed. CDD 341.245

JAN MARCEL DE ALMEIDA FREITAS LACERDA

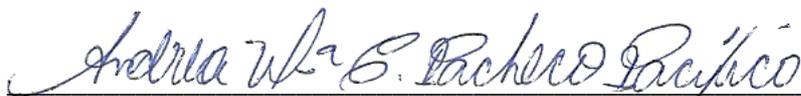
**A ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) E A
DISSEMINAÇÃO DE IDEIAS DE DEMOCRACIA NA AMÉRICA
LATINA**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado em Relações Internacionais da
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)
como requisito para a obtenção do título de
Mestre em Relações Internacionais.

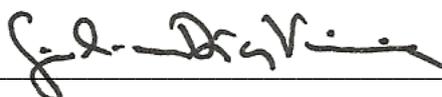
Aprovada em: 02/05/2013



Prof.^a Dr.^a Silvia Garcia Nogueira
Orientadora (UEPB)



Prof.^a Dr.^a Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico/UEPB
Examinadora interna (UEPB)



Prof.^a Dr.^a Giuliana Dias Vieira
Examinadora externa (UEPB)

DEDICATÓRIA

Em primeiro lugar, dedico este trabalho a Deus.
Em seguida aos meus pais, Justo e Josineide, à minha
irmã e sobrinho, Jaynara e Ryan, e aos meus familiares,
pelo apoio, carinho, dedicação e compreensão, em
todos os momentos da minha vida.

AGRADECIMENTOS

À professora Silvia Nogueira pela paciência, incentivo e orientação, que tornaram possível a conclusão desta dissertação;

Às professoras Andrea Pacheco Pacífico e Giuliana Dias Vieira, por terem aceitado examinar a minha dissertação e oferecerem observações, sugestões e críticas construtivas;

A todos os professores do Mestrado em Relações Internacionais da UEPB e aos que já passaram pela instituição, pelo carinho, dedicação e apreço demonstrado ao longo do curso de graduação e de pós-graduação, e que contribuíram, infindavelmente, para a minha formação acadêmica, em especial à Raquel Melo, Gabriela Barbosa, Doris Sayago, Henrique Menezes, Liliana Froio, Augusto Teixeira e Elias David;

À Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão da bolsa;

A todos os funcionários da UEPB, em especial às secretárias Alyne Benevides, Kaline Barbosa, Aylla Lira e Sandra Maranhão pela presteza, cuidado, carinho e amizade;

À UEPB e a todos aqueles que contribuíram, de maneira direta ou indireta, para a realização deste trabalho;

Aos meus pais, Justo Lacerda Filho e Josineide Lacerda, pelo amor incondicional e pelo grande apoio aos meus estudos e projetos de vida;

À minha irmã e sobrinho, Jaynara e Ryan;

Aos meus avós paternos, Justo Lacerda e Teresa Lacerda, e meus avôs maternos, Julia de Almeida e José Freitas, pelo amor incondicional e suporte de vida;

Ao tio Stênio Lacerda, por acreditar na minha capacidade e sonhos de vida;

Às tias Janete Maciel, Fátima Lacerda e Salete Lacerda pelo incentivo aos meus estudos e ao carinho a mim;

Aos meus familiares, por sempre acreditarem na minha capacidade de superar obstáculos durante esta caminhada;

A Mariana Nóbrega, Daniela Matias, Jessica Machado, Jeane Freitas, Sarah Delma, Bruna Ribeiro, Geórgia Lima, Denise Oliveira, Anna Carneiro, Carlyne Burity, Anderson Cadorso, Eth Ludmilla Rodrigues, Jordênia Adelaide, João Antônio, Alexandre Magno, Raquel Pimentel pela força fundamental ao longo do curso de graduação e pós-graduação em RI;

Aos amigos das minhas turmas de Graduação e Mestrado em Relações Internacionais na UEPB;

Aos amigos do curso de Direito/UFPB, principalmente aos colegas da turma 2010.1;

A todos os meus amigos, que conquistei ao longo da vida, pelo grande apoio.

“Qual é o parasita mais resistente?
Uma bactéria? Um vírus? Não. Uma ideia!
Resistente e altamente contagiosa.
Uma vez que a ideia ganha força no cérebro,
é quase impossível eliminá-la.
Bem, deixe-me plantar uma ideia na sua mente.
Eu te digo: não pense em elefantes.
No que pensas?
Em elefantes.”
A Origem (*Inception*, 2010)

“A democracia formula uma pergunta que permanece continuamente aberta: é como se nenhuma resposta adequada pudesse lhe ser dada” (Pierre Rosanvallon)

RESUMO

A presente dissertação analisa o papel da Organização dos Estados Americanos (OEA) na disseminação de ideias de democracia na América Latina, principalmente no período Pós-Guerra Fria até a atualidade. Assim, parte-se de dois argumentos centrais: as ideias importam nas Relações Internacionais; e, dentre os atores internacionais que as disseminam, as Organizações Internacionais – como Burocracias Internacionais – são agentes na construção, na proteção e na defesa das ideias. Para tanto, de início, a reflexão será construída a partir das contribuições da perspectiva construtivista das Relações Internacionais, cujo pensamento é de que as ideias são fundamentais para a constituição de realidades, agentes, interesses e identidades no contexto internacional. Já quanto às organizações internacionais, se sobressai a abordagem construtivista dessas instituições internacionais como burocracias internacionais, proporcionando a compreensão da lógica dessas organizações tanto no aspecto estrutural quanto na relevância dos setores, dos indivíduos e das equipes de servidores das burocracias internacionais. Em seguida, a pesquisa irá discutir a evolução das ideias de democracia, em especial focará nas concepções procedimentais (ou minimalistas) e substanciais (ou participacionistas), apresentará a especificidade e problemáticas da democracia latino-americana, e observará o conceito de democracia defendido pela OEA em âmbito regional de atuação, principalmente através de sua influência normativa. Por fim, será observado o comportamento e a cooperação da OEA em área temática de defesa e proteção da democracia, visualizando, sobretudo, as influências cognitivas e executivas da organização e a congruência de ideias por meio do desenvolvimento de cooperações entre instituições, com o intuito de construir relatórios de estudos e mecanismos de diálogo (seminários, fóruns e reuniões), nos quais ideias de democracias também serão defendidas e disseminadas. Para alcançar o objetivo da pesquisa, serão realizadas revisões literárias sobre conceitos utilizados por teóricos da Ciência Política e das Relações Internacionais, análises documentais e de discursos dos servidores civis internacionais da OEA, e entrevistas.

PALAVRAS-CHAVE: Ideias. Burocracias Internacionais. OEA. Democracia. Construtivismo.

ABSTRACT

This dissertation examines the role of the Organization of American States (OAS) in the dissemination of ideas of democracy in Latin America, especially from the Post-Cold War period to the present. Thus, it is based on two central arguments: that ideas matter in international relations; and that, among the international actors that spread them, the International Organizations – as International Bureaucracies – are agents in the construction, protection and defense of ideas. For this purpose, initially, the reflection will be built on the contributions of the constructivist perspective of International Relations, whose thought is that ideas are fundamental for the constitution of realities, agents, interests and identities in the international context. Regarding the international organizations, the constructivist approach of international institutions as international bureaucracies stands out, providing the understanding of the logic of these organizations, both in the structural aspect and in the relevance of sectors, individuals and staff of international bureaucracies. Then, this research will discuss the evolution of the ideas of democracy, focusing especially on the procedural (or minimalist) and substantial (or participacionist) conceptions, will show the specificity and the problems of the Latin American democracy, and will observe the concept of democracy advocated by the OAS at the regional level of performance, primarily through its normative influence. Finally, the OAS behavior and its cooperation in the thematic area of defense and protection of democracy will be observed, focusing, especially, on the influences of cognitive and executive organization and congruence of ideas through the development of cooperation between institutions in order to build reports of studies and dialogue mechanisms (seminars, forums and meetings), in which ideas of democracies also be defended and disseminated. To achieve the aim of this research, literature reviews on concepts used by theorists of Political Science and International Relations will be conducted, as well as documentary and discourse of international civil servants of the OAS analysis, and interviews.

KEYWORDS: Ideas. International Bureaucracies. OAS. Latin American Democracy. Constructivism.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 [no original, 2.1] – <i>La democracia sostenible</i>	132
Figura 1 – Relação entre governança global, regimes internacionais e abordagens organizacionais	143
Figura 2 – Relação entre abordagens em gestão coletiva de defesa da democracia	144

LISTA DE SIGLAS

ACDI	Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional
AECID	Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
ALER	<i>Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica</i>
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CDI	Carta Democrática Interamericana
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
DCOE	Departamento de Cooperação e Observação Eleitoral
DGPE	Departamento de Gestão Pública Efetiva
DSDME	Departamento de Sustentabilidade Democrática e Missões Especiais
DPD	Departamento para a Promoção da Democracia
DSDME	Departamento de Sustentabilidade Democrática e Missões Especiais
EUA	Estados Unidos da América
FIAPP	<i>Foro Interamericano sobre Partidos Políticos</i>
FLASCO	Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNGLODE	Fundação Global para a Democracia e o Desenvolvimento
IDE	Índice de Democracia Eleitoral
IDEA	<i>Institute for Democracy and Electoral Assistance</i>
IFE	<i>Instituto Federal Electoral</i>
IO	<i>International Organization</i>
LAPOP	<i>The Latin American Public Opinion Project</i>
MAEC	Ministério de Assuntos Exteriores e de Cooperação da Espanha
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MOE	Missões de Observação Eleitoral
OAS	<i>Organization of American States</i>

OCHA	<i>Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i>
OEA	Organização dos Estados Americanos
OI	Organização Internacional
ONU	Organizações das Nações Unidas
ONG	Organização Não Governamental
PAPEP	<i>Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos</i>
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
REDI	Regime Democrático Interamericano
SAP	Secretaria de Assuntos Políticos
SAPEM	<i>Sistema de Análisis Político y Escenarios Múltiples</i>
SEGIB	Secretaria Executiva Ibero-americana
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
UN	<i>United Nations</i>
UPD	Unidade para a Promoção da Democracia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO I	
IDEIAS, BUROCRACIAS INTERNACIONAIS E PRESSUPOSTOS ANALÍTICOS ..	20
1.1 IMPORTÂNCIA DAS IDEIAS NO SISTEMA INTERNACIONAL.....	23
1.2 AGENTES COORPORATIVOS E BUROCRACIAS INTERNACIONAIS.....	29
1.3 PERSPECTIVA CONSTRUTIVISTA SOCIAL E A OEA COMO BUROCRACIA INTERNACIONAL	35
1.4 O COMPORTAMENTO DAS OI COMO BUROCRACIAS INTERNACIONAIS	42
CAPÍTULO II	
A EVOLUÇÃO COGNITIVA DO CONCEITO DE DEMOCRACIA E A CONCEPÇÃO DA OEA	58
2.1 EVOLUÇÃO COGNITIVA DO CONCEITO DE DEMOCRACIA.....	59
2.2 SOBRE A DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA	73
2.3 A OEA E O REGIME DEMOCRÁTICO INTERAMERICANO	88
CAPÍTULO III	
COOPERAÇÃO E COMPORTAMENTO DA OEA NA PROMOÇÃO E DEFESA DA DEMOCRACIA.....	105
3.1 FÓRUMS DE DISCUSSÃO E PRECEDENTES DE DIÁLOGO DEMOCRÁTICO .	111
3.2 RELATÓRIO <i>NUESTRA DEMOCRACIA</i> E O FÓRUM DA DEMOCRACIA LATINO-AMERICANA.....	125
3.3 COMPREENDENDO A OEA NA PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA	142
CONCLUSÕES.....	158
REFERÊNCIAS	171
ANEXOS	182
ANEXO A – Organograma da OEA.....	182

ANEXO B – Estrutura Organizacional da Secretaria de Assuntos Políticos.....	183
ANEXO C – Quadro do índices do <i>Freedom in the World 2007: Country Subscores</i>	184
ANEXO D – Quadro de caminhos diferenciados da democracia na América Latina frente aos choques externos	185
ANEXO E – Fatores no êxito de pressupostos participativos	186
APÊNDICES	187
APÊNDICE A – Entrevista por email com Rafael Riva Palacio Galimberti, Director de Vinculación y Cooperación Internacional, Instituto Federal Electoral de México (IFE), em 23 de Novembro de 2012.	187
APÊNDICE B – Notas da entrevista por telefone com Gerardo Noto, Especialista em Governança Democrática do Escritório Regional do PNUD para América Latina e Caribe (RBLAC), em 6 de dezembro de 2012.	189

INTRODUÇÃO

O fim da Guerra Fria apresentou consequências importantes para o contexto internacional e para o campo de conhecimento das Relações Internacionais¹, como o fim da bipolaridade, a expansão de ideais ocidentais, a relevância de novas temáticas e o aumento do papel das organizações internacionais e de outros atores internacionais. Assim, há um momento propício para a reformulação do *mainstream* (corrente principal) dessa área de conhecimento e a emergência de novas variáveis explicativas da realidade internacional.

Nesse contexto, há o questionamento quanto ao papel das ideias e dos valores nas ciências sociais e, aqui, em destaque, nas Relações Internacionais (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 163). Com isso, esta dissertação chama a atenção para a importância e a influência das ideias na política internacional, partindo da concepção de que as relações e os assuntos internacionais estão baseados em distribuições de ideias e alertando a qualquer análise de estudos internacionais para a necessidade de examinar variáveis cognitivas.

A dinâmica internacional evidenciou a importância de encontrar variáveis explicativas que não se restringissem apenas aos aspectos materiais ou de natureza tangível, como fatores políticos, econômicos e estratégicos, mas também examinar as variáveis cognitivas, como ideias, percepções, interesses e crenças, que ganharam destaque nos estudos de política externa e das relações internacionais (SILVA, 1998, p. 140). Desse modo, em geral, variáveis monocausais perdem gradativamente a importância analítica isolada e cedem lugar a um universo crescente de variáveis explicativas, principalmente as variáveis de ordem cognitiva.

Há também, além dos Estados, a emergência e a relevância de uma multiplicidade de possíveis atores influentes no contexto internacional, como as instituições internacionais – em especial as organizações internacionais, os regimes internacionais, as burocracias internacionais² e os processos de integração regional –, as comunidades epistêmicas, organizações não governamentais (ONGs), grupos terroristas e insurgentes, mídia e indivíduos. Consequentemente, esta dissertação parte de dois argumentos: de um lado, que as ideias importam nas relações internacionais e, de outro, que dentre os diversos atores que as

¹ O termo “Relações Internacionais” em maiúscula será o termo empregado ao referir-se ao campo de estudos dessa área de conhecimento, já com letras minúscula, será adotado em relação ao seu objeto de estudo.

² Segundo Barnett e Finnemore (2004), a burocracia é: “uma forma social distinta, com sua própria lógica interna e que gera certas tendências comportamentais” (p. viii, tradução do autor).

disseminam, as Organizações Internacionais, estruturadas como Burocracias Internacionais³, são relevantes atores na construção e na disseminação dessas variáveis cognitivas.

Restringe-se a análise deste trabalho à ideia de democracia, por ser uma importante concepção de gestão política inserida em âmbitos domésticos e internacionais de estudos. Nesta dissertação, interessa a influência da Organização dos Estados Americanos (OEA) como ator na construção, na consolidação e na disseminação da democracia como ideal de regime político. Além de que, outros atores internacionais também veem a necessidade de analisar e de propagar conceitos de democracia, possibilitando que a OEA coopere com outras instituições para a defesa e a promoção da democracia.

Partindo de uma perspectiva construtivista das Relações Internacionais, adota-se aqui o pressuposto da importância das ideias como socialmente construídas e detentoras de influência na política mundial (ADLER, 1999, p. 209). As ideias evoluem historicamente e são construídas, propagadas e defendidas pelos mais diversos atores domésticos e internacionais. Dentre esses atores, como agentes corporativos (WENDT, 1999) e em forma estrutural-social de burocracias, as organizações internacionais importam e exercem influência na construção, na defesa e na propagação de ideias, interesses e identidades inseridos no sistema internacional e no comportamento dos Estados. Neste estudo, em especial, analisa-se a evolução cognitiva (ADLER, 1999) do conceito de democracia na América Latina e o papel da OEA na propagação de ideias-conceitos de gestão política.

Quanto ao conceito de democracia, mesmo sabendo da diversidade de definições, parte-se da democracia bidimensional de Dahl (2005) como parâmetro para esta dissertação, já que, para o autor, o processo de democratização é baseado nas dimensões da contestação pública e da participação política. Desse modo, a ideia de democracia em Dahl é a forma política com que os cidadãos têm oportunidades de contestar e participar ativamente na área política. Contudo, esta pesquisa também visualiza que a democracia passa por estágios de evolução e de práticas de participação e contestação, o que faz com que haja a observação de conceitos minimalistas (ou procedimentais) e substanciais (ou participacionistas) de democracia (ABREU, 2007, p. 17). Assim sendo, a democracia vista como mero procedimento de escolha de representantes e como forma substancial de participação política dos cidadãos.

³ Barnett e Finnemore (2004) analisam as organizações internacionais como burocracias. Com isso, há a utilização dos termos “organização internacional” e “burocracia internacional” sem distinção. No presente trabalho, a mesma utilização será feita.

Os estudos das Organizações Internacionais (OI) perpassam os mais diversos debates das relações internacionais e sofrem variações quanto à sua importância no contexto internacional. Desse modo, adota-se novamente a perspectiva construtivista social, que compreende as organizações internacionais como atores no sistema internacional, principalmente como burocracias internacionais (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

Nesse sentido, esta dissertação se fundamenta nas definições e nas contribuições teóricas sobre burocracia internacionais, que são produções acadêmicas inseridas nos estudos das Organizações Internacionais. Os apontamentos teóricos sobre burocracias internacionais são rentáveis para a compreensão da lógica das organizações internacionais, tanto nos âmbitos normativo e estrutural quanto na importância dos indivíduos e equipes de servidores. Sobretudo, esta pesquisa compreende a centralidade das instituições internacionais nos estudos das Relações Internacionais, especialmente destacando o papel das burocracias internacionais na subárea de conhecimento “Organizações Internacionais”, como denomina Gama (2003, p. 23). Este estudo usará também da utilização das definições conceituais de organizações e regimes internacionais.

É importante destacar que a literatura sobre burocracias internacionais no campo de estudos das Relações Internacionais é, geralmente, insuficiente e, por isso, há controvérsias entre os acadêmicos sobre a significância dessas burocracias no sistema internacional (MOURITZEN, 1990 apud MELO, 2006, p. 13). Além disso, há dificuldade de acesso a informações e documentos internos das organizações e das burocracias internacionais, sendo, assim, um fator que impede um maior aprofundamento dos estudos (PITT, 1986, p. 25). Esta investigação também lida com esse problema de acesso às informações e aos servidores da burocracia estudada, o que fez com que esta pesquisa optasse por uma análise mais minuciosa dos documentos da organização, dos discursos dos servidores e de entrevistas com servidores de outras instituições envolvidas com os projetos de estudos da OEA na área temática da democracia.

No tocante à escolha da organização estudada nesta dissertação, visualiza-se a OEA como organização internacional regional e importante ambiente para os Estados do continente americano, além de apresentar, dentre seus instrumentos políticos e jurídicos sobre democracia, uma carta mais institucionalizada quanto à percepção da democracia, como é o caso da adoção da Carta Democrática Interamericana (CDI), em 2001. Isto é, em resposta ao momento em que o continente americano vinha lidando com problemas de falta de democracia. Essa Carta representou um importante instrumento interamericano para fortalecer

a democracia no hemisfério, já que institucionalizou princípios democráticos na organização, além de implementar a cláusula democrática, que permitiu que a democracia fosse requisito de participação de Estados na estrutura organizacional. A OEA também influencia os Estados em crise política de forma prática, já que, por meio das Missões de Observação Eleitoral, a organização ajuda a reestruturar o Estado e propaga suas concepções de representações e instituições políticas adequadas.

A pesquisa desta dissertação utiliza, essencialmente, o método de abordagem dedutivo, partindo de concepções mais gerais de ideias e burocracias internacionais para estudar o caso das ideias de democracia propagadas pela burocracia OEA. Ao mesmo tempo, opta pela técnica de pesquisa qualitativa, exigindo revisões literárias sobre o papel das ideias na política internacional e as abordagens organizacionais, principalmente de cunho construtivista social, obras sobre a teoria política e suas concepções de democracia e, por fim, leituras acerca da OEA e suas concepções e atividades acerca da defesa da democracia. Isto é, parte-se de pesquisas e referenciais teóricos para investigar empiricamente a realidade da democracia latino-americana e a influência da burocracia OEA nesse contexto.

Esta dissertação se divide em três capítulos e se utiliza de análise e de coleta de dados por fontes primárias, que serão as entrevistas com servidores do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)⁴ e do Instituto Federal Eleitoral (IFE)⁵ do México, mas também secundárias, como relatórios, documentos, *website* das organizações e análises acadêmicas. São utilizados também relatos dos servidores civis internacionais acerca da temática e uma pesquisa documental de estudos sobre a democracia latino-americana da OEA, buscando discutir a utilização da ideia de democracia nesses documentos. Cabe observar que esta dissertação é um aprofundamento do trabalho de conclusão de curso de Relações Internacionais do presente autor, intitulado “A contribuição da perspectiva construtivista para

⁴ O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é uma agência da ONU e seu mandato principal é o combate à pobreza e incentivo ao desenvolvimento. O trabalho do PNUD em quatro áreas principais: governabilidade democrática, redução da pobreza, prevenção e recuperação das crises, energia e meio ambiente, HIV e AIDS. Logo, verifica-se a importância do PNUD na ideia onusiana de democracia, em especial na América Latina, já que esse programa foi pioneiro no desenvolvimento de estudos sobre a gestão política democrática na região. Sendo assim, o presente trabalho entende o PNUD como representante de uma importante estrutura de liderança e de gestão da cultura de governabilidade democrática global, representando um relevante cooperador para a OEA na área temática de defesa e proteção da democracia. Mais informações: < <http://www.undp.org/content/undp/en/home.html>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

⁵ O *Instituto Federal Electoral* (IFE) é um organismo público, autônomo e permanentemente encarregado de organizar e fiscalizar eleições eleitorais. Mesmo sendo uma constituição política do México, há que se destacar sua independência como ator e instituição, pois: “establece que en la conformación del IFE participen únicamente ciudadanos y representantes del Poder Legislativo de la Unión y de los Partidos Políticos Nacionales, por lo que le otorga independencia para su funcionamiento y toma de decisiones, así como personalidad jurídica y patrimonio propios” (IFE, 2013). Mais informações: < http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Que_es/>. Acesso em: 05 mar. 2013.

o estudo do PNUD e da OEA na democracia latino-americana” (LACERDA, 2011), assim como de outras análises e estudos próprios, particularmente de cunho cognitivo.

No primeiro capítulo, parte-se inicialmente do papel das ideias nas relações internacionais, demonstrando o poder explicativo da perspectiva construtivista das Relações Internacionais em relação às ideias como socialmente construídas e que passam por uma evolução cognitiva. Desse modo, intenta-se fundamentar teoricamente o papel das burocracias internacionais na disseminação de ideias, em especial a OEA e a propagação de ideias de democracia na América Latina. Partindo da compreensão das OI como burocracias internacionais, percebe-se a autonomia e a autoridade como ator diferenciado dos seus Estados componentes. Em seguida, busca-se abordar definições conceituais, características, perspectivas teóricas e elementos das burocracias na política mundial.

No segundo capítulo, discute-se a evolução cognitiva do conceito de democracia, que traz concepções de teoria política, como conceitos procedimentais e substantivos. Observa-se, também, o conceito de democracia na América Latina e a especificidade na região. Em seguida, opta-se por observar os conceitos de democracia defendidos pela OEA em plano regional. Esses conceitos serão visualizados por meio de suas construções na burocracia estudada, focando-se na sua importância no crivo político e na institucionalização de ideias de democracia, ou seja, restringe-se a discussão na influência normativa das burocracias internacionais.

No terceiro capítulo, faz-se uma análise acerca do comportamento e da cooperação da OEA na área temática da democracia como regime político ideal para seus Estados membros. Há o destaque às influências cognitiva e executiva da burocracia OEA, podendo ir além da compreensão da influência normativa das burocracias internacionais na implementação de ideias. Ainda, foca-se na influência cognitiva exercida por meio de relatórios e mecanismos de diálogo e debate (seminários, reuniões e fóruns), tanto cada burocracia quanto em conjunto com outras instituições internacionais. Em seguida, analisam-se os fóruns de discussão e os precedentes de diálogo democrático na América Latina, com o intuito de fundamentar a cooperação entre a OEA e a Organização das Nações Unidas (ONU), representada pela sua agência líder em temática de democracia, o PNUD, na realização de estudos, reuniões e seminários. Em 2009, estes mecanismos levaram a realização de reuniões preparatórias para o segundo informe sobre a realidade política latino-americana (OEA; PNUD, 2010), sendo considerado, então, um prosseguimento do informe de 2004, feito pelo PNUD.

Destarte, visualiza-se a cooperação internacional realizada pela OEA em área temática da defesa da democracia, com os mais diversos atores internacionais e abordagens em gestão coletiva da democracia – governança global, regimes internacionais e abordagens organizacionais (PLATIAU; VARELLA; SCHLEICHER, 2004, p. 106). Por último, o terceiro capítulo ainda trará uma análise do comportamento da burocracia OEA na promoção e na defesa da democracia na América Latina, refletindo a aplicabilidade das contribuições teóricas estudadas ao longo da pesquisa.

Sendo assim, esta dissertação traz uma contribuição para o estudo do papel das ideias nas Relações Internacionais e da essencialidade das organizações internacionais, como burocracias, na disseminação destas ideias. Sobretudo, foca-se aqui no conceito de democracia propagado pela burocracia internacional OEA na América Latina, tanto por meio de normas e regras, do fornecimento de reuniões, de seminários, dos programas de educação e dos fóruns sobre a área temática, quanto pela influência dos servidores civis internacionais, *experts* (conhecedores ou especialistas) e acadêmicos envolvidos nos estudos sobre a democracia latino-americana.

CAPÍTULO I IDEIAS, BUROCRACIAS INTERNACIONAIS E PRESSUPOSTOS ANALÍTICOS

Nas relações internacionais, como preceitua Brands, “ideias são coisas nebulosas, e muitas vezes negociadas com um desconto no mundo material dos Assuntos Internacionais” (BRANDS, 2003, p. 11)⁶. Com a emergência de novas problemáticas no período posterior à Guerra Fria, há a necessidade de entender as problemáticas internacionais de forma mais profunda, já que:

se a força é o árbitro final dos assuntos internacionais, as ideias são o gatilho da força, o governador de força, a medida de se a força está sendo cumprida e os seus autores desejam. Força pode ser em que os assuntos internacionais são travados, as ideias são os motivos. Conseqüentemente, qualquer estudo de assuntos internacionais deve começar com um estudo de ideias. Quais ideias precisam ser estudadas dependem dos Regimes, políticas e sociedades examinadas (BRANDS, 2003, p. 11)⁷.

Segundo a interpretação do pensamento lockeano, feita por Michael Ayers (2000, p. 13): “idéias são aquilo com que a mente ‘se ocupa quando está pensando’”, mas também: “são conceitos, ou modos de conceber coisas, [...] objetos de pensamento, ‘conceito’ no sentido antiquado de ‘coisas tal como concebidas’, ou aspectos de coisas tais como capturadas no pensamento” (AYERS, 2000, p. 13). Assim, nesta dissertação, as ideias de democracia são tanto entendidas como conceitos, ou forma de entender gestões políticas, como são objetos para a presente análise, ou seja, utilizadas como variáveis cognitivas de explicação da realidade político, econômico, cultural e social da América Latina.

Quanto ao conceito de democracia, mesmo sabendo da diversidade de ideias de democracia, toma-se a seguinte concepção:

Parto do pressuposto de que uma característica-chave da democracia é a contínua responsabilidade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. [...] Gostaria de reservar o termo “democracia” para um sistema político que tenha, como uma de suas características a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos. Pode-se, seguramente, conceber um sistema hipotético desse gênero; tal concepção serviu como um ideal, ou parte de um ideal, para muita gente. Como sistema hipotético, ponto extremo de uma escala, ou estado de coisas delimitador, ele pode (como um

⁶ “Ideas are nebulous things and often trade at a discount in the material world of international affairs” (BRANDS, 2003, p. 11). Traduzido pelo autor.

⁷ if force is the final arbiter of international affairs, ideas are the trigger of force, the governor of force, the measure of whether force has accomplished what its authors desire. Force may be how international affairs are waged; ideas are why. Consequently, any study of international affairs must start with a study of ideas. Whose ideas need to be studied depends on the regimes, politics, and societies examined (BRANDS, 2003, p. 11). Traduzido pelo autor.

vácuo perfeito) servir de base para se avaliar o grau com que vários sistemas se aproximam deste limite teórico (DAHL, 2005, p. 26).

Para Dahl (2005), a democracia é entendida como uma poliarquia, uma forma de classificação dos diferentes graus de democratização dos Estados, utilizando-se parâmetros de contestação política (ou competição pública) e de direito de participação em eleições e cargos públicos. Assim, a concepção de Dahl oferece uma análise mais real e dinâmica de classificação democrática dos atores, já que quanto mais disputa política e participação, mais democrático o ator analisado. Entretanto, diferentemente desse ideal de Dahl (2005), para Bobbio:

o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos* (BOBBIO, 1986, p. 18, grifo do autor).

Este estudo visualiza a necessidade de analisar ambos os conceitos de democracia procedimental (ou minimalista), conforme exposto por Bobbio (1986), e democracia substantiva (ou participacionista), que traz a participação como um valor em si mesmo e como parâmetro observado na concepção de Dahl (2005). Em síntese, a primeira está focada no aspecto procedimental da participação, de mera forma de escolha de representantes, já a democracia substancial trará a participação como um mecanismo de aprimoramento dos indivíduos, como cidadãos ativamente participantes (ABREU, 2007, p. 17). Isto posto, verifica-se ao longo deste estudo que a burocracia internacional OEA oscila na utilização desses conceitos de democracia.

Neste contexto, as influências das ideias e das instituições internacionais ganham destaque neste trabalho e busca-se abordar novas causalidades nas relações internacionais. Como indaga Stuart (2007, p. 43): “fora da dicotomia conflito versus cooperação, núcleos explicativos do realismo e do liberalismo, haveria outras causalidades que permitem desvendar a complexidade do mundo de hoje?”. A resposta aqui se centra no entendimento da variável cognitiva representada pelas ideias e sua disseminação pelos atores internacionais, em especial as concepções de democracia na América Latina e a influência da burocracia OEA na disseminação desses conceitos na região estudada.

Visualiza-se não só a influência cognitiva das burocracias internacionais, mas também atrelada às influências normativa e executiva das instituições, já que há a visualização dos quadros normativos de influência democrática das burocracias e do papel do Secretário-Geral

e dos servidores civis internacionais, os quais são importantes na criação, no crivo e na propagação de ideias e/ou culturas democráticas na realidade social.

Nessa direção, este capítulo objetiva fundamentar as bases teóricas para a discussão que se dará ao longo do presente trabalho, acerca da influência das instituições internacionais como atores na disseminação de ideia(s) de democracia na América Latina. Sobretudo, enfatiza-se o papel da OEA nesse processo de construção de conceitos de regimes políticos para a região latino-americana. A pesquisa foca no estudo do papel das ideias de democracia e sua propagação pelas organizações internacionais – aqui compreendidas como burocracias internacionais.

O aporte teórico a ser desenvolvido tem por base alguns pressupostos conceituais. De início, a OEA é um ator diferenciado dos Estados dela componentes, já que é uma burocracia internacional, com grau de autoridade e autonomia de influência em relação a esses Estados e à realidade intersubjetiva⁸ que dela faz parte. Sendo assim, é um ator no contexto internacional, com ideias, interesses e identidades próprias, bem como detém poder de construir a realidade social e por esta ser construída.

Conforme pontuado por Melo (2006, p. 12), é indiscutível a importância dos Estados como atores no processo de institucionalização e/ou normatização, no entanto, assim como ocorre na pesquisa da referida autora, o foco deste estudo é a influência exercida pelas burocracias internacionais. Nesse sentido, por meio da fundamentação em definições e em contribuições teóricas do construtivismo social sobre Burocracias Internacionais, compreende-se a lógica da OEA tanto nos aspectos normativos e estruturais quanto na importância dos indivíduos e das equipes dessa instituição regional.

Desse modo, este capítulo se dividirá em três sessões, para melhor abrangência e sistematização da temática estudada. Na primeira seção, discute-se a importância e o papel das ideias no campo de conhecimento das relações internacionais, possibilitando compreender os principais pressupostos da teoria construtivista social das Relações Internacionais, em que um dos pontos de partida é que as ideias são socialmente construídas. Destaca-se a evolução cognitiva das ideias, em particular as ideias de democracia e, conseqüentemente, dentre os

⁸ Diferentemente de uma realidade objetiva e externa, como preceitavam os teóricos racionalistas das Relações Internacionais, para os autores construtivistas há uma realidade intersubjetiva. Isto é, os construtivistas compreendem que entre agentes humanos, inclusive entre os que atuam em nome dos Estados, é possível haver entendimento mútuo, ideias comuns, práticas conjuntas e regras comuns que adquirem uma posição social independentemente de qualquer destes agentes. Coletivamente, essas regras e práticas constituem uma realidade política intersubjetiva (JACKSON; SØRENSE, 2007, p. 347 e 348).

possíveis atores de propagação da ideia, focando nas Organizações ou Burocracias Internacionais.

A segunda seção destaca a importância dos agentes na disseminação de ideias no sistema internacional, principalmente nas contribuições teóricas dos estudos sobre organizações e burocracias Internacionais, o que permite observar que há a influência cognitiva das burocracias na propagação e na promoção de ideias, como é o caso das ideias de democracia e o papel da OEA nesse contexto. Em seguida, a partir das contribuições teóricas de Barnett e Finnemore (2004), o termo burocracia internacional é examinado como sinônimo de organizações internacionais, apresentando-o como um conceito que representa uma forma de organização social, com lógica e tendências comportamentais próprias (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. viii). Assim, posteriormente, será base de fundamento para uma discussão sobre a OEA como burocracia internacional.

Por fim, a terceira seção objetiva identificar a natureza, o comportamento, os conceitos e as principais características das burocracias internacionais, ressaltando também os elementos inseridos nas suas atuações na política mundial, entre eles: o papel das organizações ou burocracias como atores na resolução de problemas políticos no sistema internacional; a relação entre os conceitos de regimes, instituições e burocracias internacionais; a autoridade normativa das burocracias; o poder de classificação e construção da realidade social; o poder de transformar informações em conhecimento adquirido e/ou especializado (*expertise*)⁹ e a forma que o utilizam; e a possibilidade de mudança e falha das OI.

1.1 IMPORTÂNCIA DAS IDEIAS NO SISTEMA INTERNACIONAL

A área de estudos das Relações Internacionais é marcada pela diversidade de perspectivas teóricas, cujos objetivos são a formulação de conceitos que permitam

⁹ Segundo o iDicionário Aulete, a palavra provida da língua francesa significa: “1. Qualidade de *expert*, de conhecedor, de perito, de quem é especialista em alguma coisa; 2. Avaliação feita por especialista (*expertise* tecnológica). [F.: Do fr. *expertise*. Ideia de: *perig*-.]”. Disponível em: <<http://aulete.uol.com.br/expertise#ixzz2CDL9VVPP>>. Acesso em: 12 de novembro de 2012. Assim, nesta pesquisa, *expertise* consistirá no conjunto de habilidades e conhecimentos de um sistema e, no caso em estudo, de uma burocracia internacional. Adota-se aqui que: “*Expertise* é o conhecimento adquirido com base no estudo de um assunto e a capacidade de aplicar tal conhecimento, resultando em experiência, prática e distinção naquele campo de atuação. Está relacionada com as habilidades e competência para executar algo” (SIGNIFICADOS, 2012).

compreender o funcionamento do contexto internacional, produzindo, assim, conhecimento para explicar diversos fenômenos da política mundial. O construtivismo¹⁰ desenvolveu suas contribuições para o campo de estudo do âmbito internacional no fim da década de 1980 e no decorrer da década de 1990, em meio ao debate intenso das ciências sociais sobre o lugar das ideias e dos valores nos eventos sociais (NOGUEIRA E MESSARI, p. 163).

Nesse contexto, os construtivistas entendem que o mundo é socialmente construído e, por isso, ao contrário das escolas racionais, pode-se modificá-lo, tanto na mudança nos agentes quanto nas estruturas internacionais (NOGUEIRA E MESSARI, p. 163). Com este aspecto, o aporte construtivista enfatiza “a importância de estruturas normativas (*normative frameworks*) e materiais na formação das identidades dos atores políticos e na relação mútua entre agentes e estruturas” (BUENO, 2009, p. 4, grifo do autor).

A versão de Wendt (1999) sobre uma teoria social da política internacional trouxe implicações e contribuições importantes sobre o construtivismo das Relações Internacionais. O autor alerta sobre o crescimento de estudos sobre a tradição de pesquisa cognitiva no tocante ao papel dos sistemas de crenças ou opiniões e as percepções nos tomadores de decisão da política internacional, tendo como consequência a “multiplicidade de linhas teóricas, tanto no *mainstream* quanto críticas, sobre identidade, ideologia, discurso, cultura e, simplesmente, ideias” (WENDT, 1999, p. 92)¹¹. Com isso, observa-se claramente a relação essencial das ideias em variáveis cognitivas de análise, já que está na base de identidade, ideologia, discurso e cultura.

Nesse contexto, Wendt ainda argumenta o que segue: “em um sentido de identidade, ideologia e cultura são diferentes de poder e interesses, e não desempenham um papel causal na vida social” (2000, p. 92)¹². Sobretudo, aqui se acrescenta também a relação basilar entre ideias e regras, normas, princípios e procedimentos no âmbito internacional – assim sendo, fundamento dos elementos dos regimes internacionais¹³ –, mas também essa variável cognitiva como base de interesses e identidades.

¹⁰ A Teoria Construtivista das Relações Internacionais tem varias vertentes teóricas, mas pode-se elencar que a premissa principal dessa teoria é que se vive em um mundo construído, no qual os seres humanos são protagonistas e que é produto de suas escolhas (ONUF, 1989; WENDT, 1992; NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Segundo Onuf (1998): “fundamental to constructivism is the proposition that the human beings are social beings, and we would not be human but for our social relations. In the other words, social relations make or construct people – ourselves – into the kind of beings that we are” (p. 59).

¹¹ “multiple lines of theorizing, both mainstream and critical, about identity, ideology, discourse, culture, and, simply, ideas” (WENDT, 1999, p. 92). Traduzido pelo autor.

¹² “In one sense identity, ideology, and culture are distinct from power and interests, and do play a causal role in social life” (WENDT, 1999, p. 92). Traduzido pelo autor.

¹³ Conforme Krasner (1982, p. 1), o regime internacional é: “um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma área temática”.

De acordo com observações de Wendt (1999, p. 1), há dois fundamentos aceitos comumente pelos construtivistas: “(1) que as estruturas de associação humana são determinadas principalmente pelas ideias compartilhadas, ao invés de forças materiais” (p. 1)¹⁴, e “(2) que as identidades e interesses dos atores intencionais são construídos por estas ideias compartilhadas, em vez de serem dada pela natureza” (p. 1)¹⁵. Isto é, evidencia-se uma perspectiva idealista para a vida social e enfatiza-se o compartilhamento de ideias como também um aspecto social. Desse modo, o primeiro fundamento se mostra como contraponto à perspectiva materialista, cuja ênfase é na biologia, na tecnologia e no meio ambiente, e não no social (WENDT, 1999, p. 1). Quanto à segunda base, o construtivismo defronta claramente os pressupostos materialistas – ou racionalistas – de que a escolha racional trata identidades e interesses como determinados externamente (WENDT, 1992, p. 392), pois os construtivistas,

embora aceitem a noção de que há um mundo real, acreditam no entanto que ele não é inteiramente determinado pela realidade física e é socialmente emergente. Mais importante, acreditam que as identidades, os interesses e os comportamento dos agentes políticos são socialmente construídos por significados, interpretações e pressupostos coletivos sobre o mundo (ADLER, 1999, p. 209).

Destarte, por meio dessa compreensão construtivista, o presente estudo defende as ideias, os interesses e as identidades como realidades socialmente construídas e, assim, mostram-se fundamentais para tratar pressupostos e interpretações coletivas do conceito de democracia. Com isso, verifica-se a ideia-conceito de democracia como um conceito que passa por uma “evolução cognitiva”, cujo significado é:

que em algum ponto no tempo e no espaço de um processo histórico, os fatos institucionais e sociais foram construídos por entendimentos coletivos do mundo físico e social que são sujeitos a processos autorizados (políticos) de seleção e, portanto à mudança evolutiva. *Ela é portanto um processo de inovação, difusão doméstica e internacional, seleção política e institucionalização efetiva que cria um entendimento intersubjetivo no qual se baseiam os interesses, as práticas e o comportamento dos governos* (ADLER, 1999, p. 227, grifo nosso).

Esmiuçando o excerto acima e analiticamente aplicando-o ao conceito de democracia, verifica-se que o conceito de democracia é uma evolução cognitiva, que parte de um processo de inovação, em seguida, há uma difusão doméstica e internacional, além de uma seleção política e de uma institucionalização – aqui, em especial, pelas burocracias internacionais estudadas. Por fim, há a criação de um entendimento intersubjetivo da necessidade de

¹⁴ “(1) That the structures of human association are determined primarily by shared ideas rather than material forces” (WENDT, 1999, p. 1). Tradução do autor.

¹⁵ “(2) that the identities and interests of purposive actors are constructed by these shared ideas rather than given by nature” (WENDT, 1999, p. 1). Tradução do autor.

consolidação da ideia de democracia, na qual se baseiam os interesses, as práticas e os comportamentos dos Estados¹⁶.

Nesse contexto, para Wendt (1999, p. 88), “ideias têm efeitos constitutivos quando elas criam fenômenos – propriedades, poderes, disposições, significados etc –, que são conceitual e logicamente dependentes dessas ideias, que existem apenas em virtudes desses fenômenos”¹⁷. O referido autor defende uma estrutura social do sistema internacional, cuja base está na distribuição de conhecimento ou ideias (WENDT, 1999, p. 96). O autor exemplifica da seguinte forma:

Os poderes causais do proprietário não existem além de sua relação com o escravo; do terrorismo não existe fora de um discurso de segurança nacional que define “terrorismo”. Estes efeitos satisfazem a exigência do contexto de explicações causais, mas eles não são causais porque violam os requisitos de existência independente e assimetria temporal. A linguagem comum confirma isso: nós não dizemos que escravos são a “causa” da existência dos senhores, ou que um discurso de segurança seja causa do “terrorismo”. Por outro lado, é claro que a relação senhor-escravo e o discurso de segurança são relevantes para a construção da propriedade ou de terrorismo, pois sem eles não haveria senhores ou terrorismo. Teorias constitutivas procuram “dar conta” desses efeitos, ainda que para não “explicá-los” (WENDT, 1999, p. 88)¹⁸.

Para a interpretação construtivista de Adler (1999), seguindo linha de meio termo¹⁹ de Wendt, há o entendimento de que para o construtivismo há tanto a aceitação da noção de um mundo real quanto a aceitação de que a realidade não é inteiramente determinada pela realidade física, mas também pela realidade socialmente emergente e pelas interpretações e ideias do mundo material (ADLER, 1999, p. 205). Em outras palavras, o meio termo é

¹⁶ Isto posto, a evolução cognitiva da ideia de democracia será melhor abordada no próximo capítulo desta dissertação, tanto no seu desenvolvimento nas ciências políticas, na América Latina e na própria burocracia OEA.

¹⁷ “Ideas or social structures have constitutive effects when they create phenomena – properties, powers, dispositions, meanings, etc. – that are conceptually or logically dependent on those ideas or structures, that exist only ‘in virtue of’ them” (WENDT, 1999, p. 1). Traduzido pelo autor.

¹⁸ The causal powers of the master do not exist apart from his relation to the slave; terrorism does not exist apart from a national security discourse that defines “terrorism.” These effects satisfy the counterfactual requirement for causal explanations, but they are not causal because they violate the requirements of independent existence and temporal asymmetry. Ordinary language bears this out: we do not say that slaves “cause” masters, or that a security discourse “causes” terrorism. On the other hand, it is clear that the master-slave relation and security discourse are relevant to the construction of masters or terrorism, since without them there would not be masters or terrorism. Constitutive theories seek to “account for” these effects, even if not to “explain” them (WENDT, 1999, p. 88). Traduzido pelo autor.

¹⁹ Destaca-se que a versão construtivista de Wendt (1992; 1999) é denominada pelo próprio autor como um meio termo, cujas contribuições abarcam tanto pontos do materialismo quanto do idealismo. De outro lado, a perspectiva meio termo entre positivistas e pós-positivistas – ou racionalistas e reflexivistas –, da abordagem construtivista social de Wendt, também é adotada por Adler e é entendida da seguinte forma: “o modo pelo qual o mundo material forma a, e é formado pela, ação e interação humana depende de interpretações normativas e epistêmicas dinâmicas do mundo material” (ADLER, 1999, p. 205).

justificado pela ação e pela interação, da concepção realista, e pelas ideias de interpretação, da concepção neoliberal.

Para Wendt (1999, p. 92), apesar de suas diferenças quanto ao relativo peso de cada fator na explicação dos acontecimentos internacionais, neorealistas e neoliberais “provavelmente concordariam que juntos os três fatores explicam grande parte da variação nos resultados internacionais” (WENDT, 1999, p. 92)²⁰, ou seja, as duas perspectivas se referem rotineiramente a interesses e ao poder e, às vezes, às instituições, como fatores materiais. O que justifica serem chamados de materialistas.

Entretanto, contrário a esse consenso materialista dos teóricos do *mainstream* das Relações Internacionais, Wendt defende as ideias como um quarto fator de relevância no sistema internacional. Segundo o autor: “perspectivas materialistas não são mais desprovidas de problemáticas nas teorias das Relações Internacionais, e estudiosos materialistas estão enfrentando um idealismo ressurgente, que coloca a questão de 'qual diferença fazem as ideias?' claramente na mesa” (WENDT, 1999, p. 92)²¹. Com isso, destaca-se, para este estudo, a importância dos quatro fatores, focando principalmente nas ideias de democracia e a influência da instituição formal OEA na disseminação dessas ideias, mas também ressaltando a importância também dos interesses democráticos e do poder envolvido nesse contexto.

Há duas formas de analisar a diferença que as ideias fazem na política internacional. A primeira maneira é a casual, que é a dominante no *mainstream* da ciência política e trata as ideias em termos causais, como uma variável – interveniente – e que só explicam algumas proporções do comportamento, além dos efeitos do poder, interesse e instituições (WENDT, 1999, p. 93). Já segunda maneira é a constitutiva, que é a indagada pelo construtivismo social de Wendt e que entende as causas materiais como feitas por ideias, pois: “nós não teremos um entendimento completo de como as ideias importam tratando-as como variáveis distintas das outras causas” (WENDT, 1999, p. 94)²². Desse modo, poder, interesses ou instituições não podem ser definidos completamente apenas pelo materialismo e, para a abordagem constitutiva, as ideias são elementos centrais para o entendimento das realidades internacionais.

A tese central trazida por Wendt (1999, p. 96) é que o significado de poder e o

²⁰ “would probably agree that together the three factors explain most of the variance in international outcomes” (WENDT, 1999, p. 92). Traduzido pelo autor.

²¹ “materialist assumptions are no longer unproblematic in IR theory, and materialist scholars are facing a resurgent idealism that puts the question of ‘what difference do ideas make?’ clearly on the table” (WENDT, 1999, p. 92). Traduzido pelo autor.

²² “we will not get a full understanding of how ideas matter by treating them as variables distinct from others causes” (WENDT, 1999, p. 94). Traduzido pelo autor.

conteúdo dos interesses estão largamente em função de ideias. Assim, as ideias constituem a base material do sistema. Entretanto, o autor não negligencia as forças materiais, pois sua tese não é completamente feita de ideias, visto que a força material bruta – capacidade militar, tecnológica, geográfica e os recursos naturais (p. 136) – é também visualizada como possuidora de efeito independente na política internacional. Todavia, o autor pondera que as ideias não explicam tudo, mas ressalva-se que é por meio da interação das ideias que as forças materiais têm efeito na política internacional.

Wendt acredita que o poder e os interesses continuam a ser relevantes para os resultados no âmbito internacional, contudo, os seus significados e os seus conteúdos ideacionais ou cognitivos atribuídos pelos atores a essas forças materiais são bastante significativos. Nas próprias palavras do referido autor, as ideias: “também importam na medida em que elas constituem a ‘base material’ em primeiro lugar, isto é, na medida em que são ‘ideias completamente’” (WENDT, 1999, p. 135)²³. Com isso, neste estudo, verifica-se que o significado do poder e dos interesses são constituídos em uma importante parte por ideias, como é o caso da realidade da democracia na América Latina e a influência dos mais diversos atores internacionais – dos Estados da região, da burocracia internacional OEA e de seus servidores civis internacionais, das ONG, da mídia, dentre outros.

As ideias têm um papel fundamental na constituição da realidade e dos agentes na seara internacional, assim como no conteúdo de seus interesses e identidades. De acordo com Wendt (1999, p. 20), “o caráter da vida internacional é determinado pelas crenças e expectativas [ideias] que os Estados têm sobre cada um dos outros Estados, e estas ideias são constituídas em grande parte por estruturas sociais ao invés de estruturas materiais”²⁴. Todavia, o foco do autor e do construtivismo social está ligado aos valores e identidades dos agentes que se reconstróem ao passo que se inter-relacionam.

A estrutura internacional é baseada na distribuição de conhecimento ou de ideias completamente (ou quase completamente) (WENDT, 1999, p. 20), quer dizer, a estrutura é vista como uma distribuição de ideias ou conhecimentos dos atores internacionais, e não exclusivamente na destruição das capacidades, como preceituam os racionalistas. Os agentes se encontram em uma estrutura social, na qual se constituem e, ao mesmo tempo, são constituídos pelo processo dinâmico de interação entre eles. Por conseguinte, cabe a partir

²³ “also matter insofar as they constitute the ‘material base’ in the first place, that is, insofar as it is ‘ ideas all the way down’ ” (WENDT, 1999, p. 135). Traduzido pelo autor.

²⁴ “the character of international life is determined by the beliefs and expectations that states have about each other, and these are constituted largely by social rather than material structures” (WENDT, 1999, p. 20). Traduzido pelo autor.

daqui analisar teoricamente as burocracias internacionais, os atores internacionais inseridos nesse estudo e o porquê de escolher as burocracias internacionais como objeto de reflexão.

1.2 AGENTES COORPORATIVOS E BUROCRACIAS INTERNACIONAIS

A importância das ideias na vida social é fundamental e está inserida nas relações entre agentes e estruturas. De acordo com Wendt (1999, p. 215), há o enfoque nos Estados como atores internacionais e são visualizados como agentes corporativos. Contudo, o referido autor também admite que outras formas de agentes corporativos sejam possíveis. Conforme Melo (2006, p. 17), pode-se empregar o termo às Organizações Internacionais, já que estas satisfazem os requisitos apontados por Wendt (1999, p. 218-219) sobre a determinação de uma estrutura social como um agente corporativo. Além do mais, afirmar que as OI têm agência significa “dizer que estas são detentoras de capacidade para a ação intencional relativamente independente da vontade dos Estados que a integram” (MELO, 2006, p. 17).

Para Wendt (1999, p. 218), nem toda estrutura social é um agente corporativo e tampouco são capazes de ações intencionais. Para ser um agente corporativo, a estrutura deve ter três aspectos centrais: “uma ‘ideia’ de agência corporativa e a estrutura decisória, que ambas institucionalizem e autorizem a ação coletiva” (WENDT, 1999, p. 218)²⁵. Com isso, o autor enfoca os Estados como agentes corporativos, contudo, para essa investigação, há a visualização das Organizações Internacionais também como agentes corporativos e principalmente caracterizados como burocracias. Todavia, as organizações também cumprem os requisitos apontados pelo autor, já que: em primeiro lugar, se requer que haja um conhecimento compartilhado entre os indivíduos sobre a ideia da organização como uma “pessoa” ou um grupo em que se faz parte (WENDT, 1999, p. 218). Em segundo lugar, o Estado como ator – aqui expandindo também para as organizações internacionais como atores – deve também ter uma estrutura interna decisória que institucionaliza e autoriza ações coletivas pelos seus próprios membros. Assim sendo, as Organizações Internacionais são agentes corporativos e se encaixam nos requisitos apontados por Wendt (1999).

Para compreender as OI como burocracias internacionais, Barnett e Finnemore (2004, p. viii) analisam que as teorias racionalistas das relações internacionais têm verificado

²⁵ “an ‘Idea’ of corporate agency and a decision structure that both institutionalizes and authorizes collective action” (WENDT, 1999, p. 218). Traduzido pelo autor.

que as organizações internacionais estão melhorando a soluções de problemas internacionais, pois amenizam problemáticas com informações incompletas e com os altos custos das transações. Contudo, atentam para a necessidade de entender o comportamento das organizações internacionais por meio de novas ferramentas, as quais deveriam ser encontradas na Sociologia²⁶.

Sendo assim, uma análise sociológica sobre a teoria das organizações internacionais levou Barnett e Finnemore a adotar o conceito weberiano de Burocracia, que, segundo os sociólogos seria “uma forma social distinta, com sua própria lógica interna e que gera certas tendências comportamentais” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. viii)²⁷. Concomitantemente, os autores verificaram que o termo “*bureaucracy*” (burocracia, em português) é uma junção da palavra francesa “*bureau*”, que significa tanto uma mesa quanto um escritório, com a palavra grega “*kratein*”, que significa regular (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 17), quer dizer, o governo ou o exercício do poder por técnicos e/ou administradores²⁸.

Para Weber (1982), a organização burocrática é uma tendência à racionalização nas sociedades ocidentais, fundamentado na autoridade racional-legal, que enfatiza a importância da influência de leis ou regulações administrativas. Consequentemente, os autores Barnett e Finnemore (2004, p. viii) aplicam analiticamente essa forma de gestão às relações internacionais e concluem que o entendimento das organizações como burocracias é a base para o tratamento das organizações internacionais como ontologicamente atores

²⁶ Esse entendimento leva a alguns teóricos das Relações Internacionais a classificar os autores como Institucionalistas sociológicos. Contudo, neste trabalho, entende-se a contribuição dos autores como inserida na perspectiva construtivista social.

²⁷ “a distinctive social form with its own internal logic that generates certain behavioral tendencies” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. viii). Tradução pelo autor.

²⁸ Esta pesquisa também verificou a contribuição de Biermann e Siebenhüner (2009), que buscaram ir além das contribuições de Barnett e Finnemore (2004) e adicionaram aspectos teóricos da gestão administrativa e da Teoria de Regimes ao estudo das burocracias internacionais. Para Biermann e Siebenhüner (2009), a definição de burocracias internacionais é: “We define international bureaucracies as agencies that have been set up by governments or other public actors with some degree of permanence and coherence and beyond formal direct control of single national governments (notwithstanding control by multilateral mechanisms through the collective of governments) and that act in the international arena to pursue a policy. In many cases, such bureaucracies will be part of international organizations” (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 6-7). Diferentemente do conceito abrangente de Barnett e Finnemore (2004, p. viii), Biermann e Siebenhüner (2009) adotam um conceito menos amplo ao passo que separa os conceitos de OI e burocracia internacional, que, sobretudo, mostra-se como uma restrição da definição ao destacar a existência de um grupo de burocracias e uma configuração de regras dentro de contexto político, já que “the concept of international “organization” is thus broader: we define an international organization as an institutional arrangement that combines bureaucracies with a normative framework that is set by and is effective on states (and sometimes on non-state actors) (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 6-7). Portanto, esta pesquisa visualiza o conceito diferenciado dos referidos atores e aborda também algumas contribuições importantes da obra dos autores, mas adota-se aqui o conceito de Barnett e Finnemore de que OI são Burocracias Internacionais, não havendo distinção da utilização dos conceitos.

independentes e como teorização sobre a natureza desses atores e suas pretensões comportamentais. Para os autores (1999, p. 706),

burocracia é, particularmente, uma forma moderna cultural que incorpora certos valores e pode ter a sua própria agenda distinta e disposições comportamentais. Ao invés de tratar as organizações como arenas ou meros mecanismos através dos quais outros atores buscam interesses, muitas abordagens sociológicas exploram o conteúdo social da organização - sua cultura, suas preocupações de legitimidade, normas dominantes que governam o comportamento e os interesses moldados, e a relação destes com um extenso ambiente normativo e cultural. Ao invés de assumir um comportamento que corresponde a critérios de eficiência só, estas abordagens reconhecem que as organizações também estão ligadas ao poder e ao controle social, de uma forma que podem obscurecer preocupações de eficiência.²⁹

Partindo dos estudos weberianos, Barnett e Finnemore apontam quatro características que qualificam uma burocracia moderna como eficiente e que as evidenciam como atores diferenciados, a saber:

A burocracia moderna é definida por quatro características centrais. As burocracias modernas apresentam *hierarquia*, em que cada funcionário tem uma esfera de competência claramente definida dentro de uma divisão do trabalho e é responsável perante seus superiores; *continuidade*, em que o escritório constitui uma estrutura de salários a tempo completo, que oferece a perspectiva de avanço regular de carreira; *impessoalidade*, em que o trabalho é realizado de acordo com as regras prescritas e procedimentos operacionais que eliminem influências arbitrárias e politizadas; e *conhecimento adquirido ou especializado*, em que os funcionários são selecionados para conhecimento armazenado em arquivos (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 17-18, grifo do autor)³⁰.

Desse modo, essas são as qualidades que evidenciam a maior eficiência da burocracia em comparação com outros sistemas de administração e organização, assim como indica um processo racional-legal defendido por Weber (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 18). Com isso, entende-se que a hierarquia é um aspecto claramente visualizado na burocracia OEA, como se pode verificar no Anexo A, e a burocracia estudada se constitui de departamentos, secretarias, unidades e posto de trabalho que obedecem a certa hierarquia (MELO, 2006, p.

²⁹ bureaucracy is a peculiarly modern cultural form that embodies certain values and can have its own distinct agenda and behavioral dispositions. Rather than treating organizations as mere arenas or mechanisms through which other actors pursue interests, many sociological approaches explore the social content of the organization - its culture, its legitimacy concerns, dominant norms that govern behavior and shape interests, and the relationship of these to a larger normative and cultural environment. Rather than assuming behavior that corresponds to efficiency criteria alone, these approaches recognize that organizations also are bound up with power and social control in ways that can eclipse efficiency concerns (BARNETT; FINNEMORE, 1999, p. 706). Traduzido pelo autor.

³⁰The modern bureaucracy is defined by four central features. Modern Bureaucracies exhibit *hierarchy*, in that each official has a clearly defined sphere of competence within a division of labor and is answerable to superiors; *continuity*, in that the office constitutes a full-time salary structure that offers the prospect of regular advancement; *impersonality*, in that work is conducted according to prescribed rules and operating procedures that eliminate arbitrary and politicized influences; and *expertise*, in that officials are selected to knowledge stored in files (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 17-18, grifo do autor). Traduzido pelo autor.

16). A continuidade e a impessoalidade também são características observadas na OEA e são observadas na Carta da OEA, principalmente no Capítulo XVI – A Secretaria-Geral³¹. Por fim, destaca-se aqui que o *expertise* (conhecimento adquirido) é fundamental para a burocracia OEA, já que constitui um dos aspectos centrais para a capacidade de exercer influência na realidade social (MELO, 2006, p. 17).

A característica do *expertise* das burocracias internacionais também evidencia que, como posto por Barnett e Finnemore (2004), as OI são poderosas não só pelo fato de serem possuidoras de recursos materiais e informações, mas sim porque elas usam sua autoridade para orientar ações e criar a realidade social (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 6). Em suma: “OI [Organizações Internacionais] fazem mais do que manipular a informação, elas analisam e interpretam; investigam informações com significado que as orienta e sugere ação, *portanto, transformando informação em conhecimento*” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 6-7, grifo nosso)³². Entretanto, este estudo compreende que a palavra “manipular”, conforme utilizada pelos autores, pode trazer interpretações tanto positivas quanto negativas para a forma que as OI utilizam as informações, com isso, prefere-se utilizar a palavra “manejar”.

As burocracias internacionais estudadas produzem conhecimento e usam esse conhecimento de duas maneiras:

Primeiro, elas podem regular o mundo social, alterando o comportamento dos Estados e dos atores não estatais, por mudarem os incentivos às suas decisões. Frequentemente elas fazem isso para conformar atores às regras e normas de comportamento existentes. [...] *OI [Organizações Internacionais] têm uma gama de ferramentas para regular comportamentos estatais e não estatais.* Em segundo lugar, podemos entender melhor o poder que as OI exercem, vendo-as como burocracias. OI exercem poder à medida que elas usam seus conhecimentos e autoridade, não somente para regular o que existe atualmente, mas também para constituir o mundo, criando novos interesses, atores e atividades sociais. *Isso pode ser entendido como "poder de construção social", porque OI usam seu conhecimento para ajudar a criar a realidade social.* OI são muitas vezes os atores a quem nos deferimos quando se trata de definir significados, normas de bom comportamento, a natureza dos atores sociais e as categorias de legitimação da ação social no mundo. [...]. *OI, “enfim, ajudam a*

³¹ Vale ressaltar os seguintes artigos: “**Artigo 118.** No cumprimento de seus deveres, o Secretário-Geral e o pessoal da Secretaria não solicitarão nem receberão instruções de governo algum nem de autoridade alguma estranha à Organização, e abster-se-ão de agir de maneira incompatível com sua condição de funcionários internacionais, responsáveis unicamente perante a Organização. **Artigo 119.** Os Estados membros comprometem-se a respeitar o caráter exclusivamente internacional das responsabilidades do Secretário-Geral e do pessoal da Secretaria-Geral e a não tentar influir sobre eles no desempenho de suas funções. **Artigo 120.** Na seleção do pessoal da Secretaria-Geral levar-se-ão em conta, em primeiro lugar, a eficiência, a competência e a probidade; mas, ao mesmo tempo, dever-se-á dar importância à necessidade de ser o pessoal escolhido, em todas as hierarquias, de acordo com um critério de representação geográfica tão amplo quanto possível” (OEA, 1948, grifo nosso).

³² “IOs do more than just manipulate information; they analyze and interpret it; investing information with meaning that orients and prompts action, *thereby transforming information into knowledge*” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 6-7, grifo nosso). Traduzido pelo autor.

determinar o tipo de mundo que está a ser governado e definem a agenda para a governança global.” (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 7, grifo nosso)³³.

Com isso, observam-se essas duas formas de uso do conhecimento no comportamento da OEA na América Latina, sendo essencial para este estudo, principalmente no tocante à ideia de democracia nessa região, presente nos relatórios e fóruns acerca dessa variável cognitiva promovida por cada burocracia estudada.

O conhecimento adquirido pelas burocracias internacionais, de forma especializada e/ou técnica, é uma das bases de autoridade conferida – pelos Estados – às OI para resolver problemas (MELO, 2006, p. 17). Neste estudo, foca-se no conhecimento das burocracias na resolução de problemas quanto à ideia de democracia ou gestão política democrática. Como afirma Melo (2006, p. 17): “quanto maior a habilidade da organização para lidar com estes [problemas], maior será a sua autoridade, dentro do seu campo de atuação”. O *expertise* também é essencial para Weber, haja vista que:

a administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício da dominação baseado no saber. Esse é o traço que a torna especificamente racional. Consiste, de um lado, em conhecimento técnico que, por si só, é suficiente para garantir uma posição de extraordinário poder para a burocracia. Por outro lado, deve-se considerar que as organizações burocráticas, ou os detentores do poder que dela se servem, tendem a tornar-se mais poderosos ainda pelo conhecimento proveniente da prática que adquirem no serviço. (WEBER, 1971 apud RAMALHO, 2002, s/p.)

Sendo assim, todas essas características – hierarquia, continuidade, impessoalidade e conhecimento adquirido – tornam as burocracias uma estrutura social diferente das outras estruturas existentes no meio internacional, bem como reforçam o poder de agência e autonomia das burocracias internacionais. Além dessas características das burocracias destacadas por Barnett e Finnemore, Melo (2006) acrescenta a especialização como característica da burocracia ONU, que aqui também se aplica à burocracia OEA, visto que há “a segmentação de problemas e a respectiva fragmentação da burocracia em diferentes departamentos, unidades e subunidades, para lidar com os sub-problemas” (PITT; WEISS, 1986 apud MELO, 2006, p. 18). Logo, é o que se verifica no tocante à especialização da OEA

³³ First, they can regulate the social world, altering the behavior of states and non-state actors by changing incentives for their decisions. Frequently they do this in order to get actors to conform with existing rules and norms of behavior. [...] IOs have a range of tools to regulate state and non-state behavior. Second, we can better understand the power IOs wield by viewing them as bureaucracies. OIs exercise power as they use their knowledge and authority not only to regulate what currently exists but also to constitute the world, creating new interests, actors, and social activities. *This can be understood as “social construction power” because IOs use their knowledge to help create social reality.* IOs are often the actors to whom we defer when it comes to defining meanings, norms of good behavior, the nature of social actors, and categories of legitimate social action in the world. [...] IOs thus help determine the kind of world that is to be governed and set the agenda for global governance (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 7, grifo nosso)

nos problemas político-democráticos; por exemplo, na OEA há um direcionamento das questões político-democráticas para a Secretaria Geral e para a Secretaria de Assuntos políticos (ver Anexo B).

É importante destacar, todavia, que este estudo aciona os estudos sobre burocracias internacionais como uma perspectiva inserida nas abordagens organizacionais e isto implica que nem toda organização se encaixa no conceito weberiano utilizado por Barnett e Finnemore (2004) e nem tampouco nas características qualificadoras – hierarquia, continuidade, impessoalidade e *expertise*. Aqui, portanto, entende-se a OEA como uma burocracia internacional.

Ao mesmo tempo, observa-se que o termo burocracia internacional também pode ser entendido como “aparelho de apoio administrativo” (“*supportive administrative apparatus*”) (CORTEL; PETERSON, 2004 apud BIERMANN et al., 2009, p. 40) e como “serviços civis internacionais” (*international civil service*)³⁴. Esta pesquisa não adotará tais terminologias como sinônimos de burocracias internacionais, devido ao entendimento de que o conceito de “aparelho de apoio administrativo” restringe a análise ao aspecto administrativo ou técnico das burocracias internacionais; já o conceito de servidores civis internacionais também estaria reduzindo a análise ao aspecto executivo ou pessoal das burocracias internacionais – ou seja, ao seu secretariado ou servidores. Contudo, neste estudo, destaca-se a importância desses servidores, em especial o Secretário-Geral e os funcionários em altos postos na organização, pois são vetores importantes na explicação da incorporação, da construção e da discussão de ideias na burocracia OEA. De acordo com Karns e Mingst (2004, p. 17):

as histórias são profusões sobre os papéis-chave dos indivíduos, titulares de escritórios de Organizações Intergovernamental, têm desempenhado na obtenção de acordos internacionais de comércio, cessar-fogo em guerras, e acordos governamentais para revisar suas estratégias de desenvolvimento para atender às diretrizes internacionais. Indivíduos e organizações, então, servem como atores-chave (ou agentes) na governação mundial (KARNS; MINGST, 2004, p 17)³⁵.

Assim, compreende-se que a contribuição particular dos executivos internacionais para a influência das organizações ou das burocracias internacionais. Nesse contexto, cabe a partir

³⁴ Servidores civis internacionais são definidos como: “The term ‘civil service’ implies a merit-based, permanent corps of functionaries most of whom begin their careers as juniors in the hierarchy and advance to higher positions on the basis of their performance and seniority. Such civil servants receive assignments to a department on the basis of existing specialization or as recruits expected to serve a kind of apprenticeship, learning and rising in authority” (GORDENKER, 2005 apud MELO, 2006, p. 15).

³⁵ Stories are legion about the roles key individuals holding IGO office have played in achieving international trade agreements, ceasefires in wars, and governments’ agreement to revise their development strategies to meet international guidelines. Individuals and organizations, then, serve as key actors (or agents) in global governance (KARNS; MINGST, 2004, p. 17). Traduzido pelo autor.

daqui analisar teoricamente as burocracias internacionais, particularmente por meio da perspectiva construtivista social, desenvolvida por Barnett e Finnemore (2004). A partir do construtivismo social, esses autores afirmam ter a pretensão de construir uma perspectiva de estudos das organizações internacionais, da seguinte maneira:

Esta abordagem [construtivismo] não faz a nossa explanação simples descrição, uma vez que a compreensão da constituição das coisas é essencial para explicar como as coisas se comportam e que causas resultam. Entender como as burocracias são constituídas socialmente nos permite hipotetizar sobre o comportamento de OI e os efeitos que essa forma social pode ter na política mundial. Esse tipo de explicação constitutiva não permite-nos oferecer leis - como afirmações tais quais "se X ocorre, então Y deve seguir". Em vez disso, ao fornecer uma compreensão mais completa do que a burocracia é, nós podemos fornecer explicações de como certos tipos de comportamento burocrático é possível, ou mesmo provável, e porquê (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 10)³⁶

Os autores observam as organizações internacionais como burocracias internacionais e, assim, sendo detentoras de autoridade no sistema internacional. Dessa forma, há a pressuposição de que OI são burocracias internacionais e isto é um pressuposto para entender a burocracia OEA e sua autoridade no continente americano, em destaque, neste estudo, a região da América Latina. Logo, compete a partir daqui examinar as perspectivas teóricas das pesquisas em Relações Internacionais acerca das burocracias internacionais, particularmente esta investigação indaga a perspectiva construtivista social, cujo poder da realidade estudada de explicação se apresenta mais adequado.

1.3 PERSPECTIVA CONSTRUTIVISTA SOCIAL E A OEA COMO BUROCRACIA INTERNACIONAL

Barnett e Finnemore (2004) evidenciam que há a necessidade de fundar uma “lógica da burocracia”, a qual oferece uma perspectiva diferente de fonte de autonomia das Organizações Internacionais; da natureza e dos efeitos de seus poderes; das razões dessas organizações cometerem falhas; e das formas como elas evoluem e se expandem. Essa lógica

³⁶This approach [constructivism] does not make our explanation mere description, since understanding the constitution of things is essential to explaining how those things behave and what causes outcomes. Understanding how bureaucracies are constituted socially allows us to hypothesize about the behavior of IOs and the effects this social form might have in world politics. This type of constitutive explanation does not allow us to offer law-like statements such as “if X happens, then Y must follow”. Rather, by providing a more complete understanding of what bureaucracy is, we can provide explanations of how certain kinds of bureaucratic behavior are possible, or even probable, and why (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 10). Traduzido pelo autor.

burocrática é possível pelo entendimento de que organizações internacionais são socialmente criadas e, então, “podemos entender melhor a sua autoridade, seu poder, seus objetivos, e seu comportamento” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. viii)³⁷.

Ao observarem a utilização de teorias microeconômicas, de inspiração liberal das organizações internacionais, os autores analisam que os neoliberais quase sempre põem as organizações em papéis positivos nas relações entre Estados (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. ix), como é o caso da veiculação dessas organizações como propagadora de ideias e valores ocidentais, visto que:

entre as teorias liberais, organizações internacionais têm sido vistas não apenas como facilitadores da cooperação, mas também como portadores do progresso, as personificações da democracia triunfante e fornecedores de valores liberais, incluindo os valores, como os direitos humanos, democracia e o Estado de Direito (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. ix)³⁸.

Em outras palavras, verifica-se a relação entre as OI e seus papéis de disseminação de ideias. Contudo, o objetivo de Barnett e Finnemore é de alertar que podemos ver um mundo no qual as organizações internacionais podem agir como bons servidores, mas também podem produzir resultados indesejados e autodestrutivos (2004, p. ix). Dessa forma, destacam que “a nossa abordagem nos permite identificar uma gama de comportamentos, o que pode ser bom ou ruim” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. ix)³⁹. As burocracias podem ter más percepções sobre a realidade social e internacional e cometer erros, como esta investigação analisará mais a diante.

A influência das burocracias na criação e disseminação de ideias na política mundial pode ser também realizada por meio da disseminação de regras impessoais, como é o caso das regras democráticas aqui em destaque, bem como sobressalta-se que o elemento “autoridade” traz mais força e independência às organizações internacionais. Barnett e Finnemore (2004, p. 3) ressaltam que essas regras impessoais podem ter efeitos concretos e, também, causar problemas. As burocracias podem ficar obcecadas por suas próprias regras e serem ineficientes, ou ainda terem resultados deficientes. Elas podem ser boas e representarem forças do progresso, mas também podem ser falhas. Segundo as autoras, as burocracias “estão

³⁷ “we could better understand their authority, their power, their goals, and their behavior” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. viii). Traduzido pelo autor.

³⁸ Within liberal theories, international organizations have been viewed not only as facilitators of cooperation but also as carriers of progress, the embodiments of triumphant democracy and purveyors of liberal values, including values, including human rights, democracy, and the rule of law (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. ix). Traduzido pelo autor.

³⁹ “our approach allows us to identify a range of behaviors, which might be good or bad” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. ix). Traduzido pelo autor.

expandindo-se, assumindo novas missões, mandatos e responsabilidades em formas não imaginadas por seus fundadores” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 3)⁴⁰.

Quanto à visualização das OI pelas teorias do *mainstream* das Relações Internacionais, verifica-se que há controvérsias de análises sobre a importância das organizações e burocracias internacionais nessa área de conhecimento. Barnett e Finnemore (2004, p. 2) destacam que as principais perspectivas são teorias de Estados e sobre o comportamento destes. Com isso, as organizações são tratadas como regras, princípios, normas e procedimentos de tomada de decisão que são usualmente de ações estatais, quer dizer, as OI então fazem aquilo que os Estados querem e são instrumentos dos demais. Esse é o pensamento fundamentado na centralidade do Estado nas Relações Internacionais, especialmente defendido pela teoria Realista e/ou Neorrealista⁴¹.

Já os funcionalistas – ou aqui destacados como neoinstitucionalistas liberais⁴² –, entendem que os Estados criam as OI para resolver problemas de informação incompleta, custos de transação e outras barreiras para o bem-estar dos Estados-membros. Assim, há o entendimento que as OI são criadas, existem e continuam devido às funções que estas realizam (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 2), bem como se entende que, por meio dessas funções, essas organizações constroem e moldam o comportamento dos Estados (HERZ; HOFFMAN, 2005, p. 57).

Essa ideia de que as OI fazem o que o Estado quer ou são dependentes das funções a que foram instituídas entra em conflito quando as OI desenvolvem suas próprias ideias e seguem suas próprias agendas. Ao mesmo tempo, as OI são instituídas a partir de uma missão e rotineiramente requer outras. Contudo, estas organizações podem mudar e adquirir novas rotinas e funções, sem que haja necessidade de aprovação de seus “*stakeholders*” (investidores) – os Estados. Há o desenvolvimento de novas regras e rotinas em resposta a

⁴⁰ “they are expand, taking on new missions, mandates, and responsibilities in ways not imagined by their founders” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 3). Traduzido pelo autor.

⁴¹ Conforme atentam Herz e Hoffman, os neorrealistas entendem que “na medida em que a cooperação, embora presente no sistema internacional, seja limitada pelas condições de anarquia, o papel das organizações internacionais como atores e, por vezes, até como fóruns relevantes é questionado. As OIGs não têm poder nem autoridade para fazer as decisões serem cumpridas, e os Estados optam por obedecer às regras e normas criadas, de acordo com seus interesses nacionais. [...] As organizações são fundamentalmente instrumentos usados pelos Estados mais poderosos para atingir seus objetivos. Elas só exercem funções importantes quando expressam a distribuição de poder no sistema internacional. Apenas quando os atores mais poderosos acordam a utilização conjunta das OIGs para realização de seus objetivos é esperado que elas se tornem efetivas” (HERZ ; HOFFMAN, 2004, p. 50).

⁴² Para a Teoria Neoinstitucionalista Liberal, as instituições internacionais têm papel central e, conforme Keohane (1993, p. 288), as instituições internacionais existem largamente, pois elas facilitam a cooperação auto interessada, por reduzir incertezas, estabilizando as expectativas. Todavia, o autor ressalva que: “it follows that the expectations of states will depend *in part* on the nature and strength of international institutions” (KEOHANE, 1993, p. 288, grifo nosso).

novos problemas (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 2). Com isso, Barnett e Finnemore buscam saber o porquê desses comportamentos das OI, pois:

desenvolvem uma abordagem construtivista para a compreensão do comportamento das OI, que fornece uma base teórica para o tratamento das OI como atores autônomos e que ajuda a explicar o poder que eles exercem na política mundial, a sua propensão para o comportamento disfuncional, mesmo patológico, e a forma como eles mudam com o tempo. Baseamos nossa análise no fato de que OI são burocracias (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 2-3)⁴³.

Com isso, segundo a análise construtivista e sociológica de Barnett e Finnemore (2004), a OEA é uma burocracia internacional detentora de autoridade e influência nas relações internacionais. Com isso, contrariando o pensamento centrado na importância do Estado nas relações internacionais, Barnett e Finnemore (2004) desconstruem esse entendimento da seguinte forma:

Entender OI como burocracias abre uma visão alternativa sobre as fontes de sua autonomia e o que elas fazem com essa autonomia. As burocracias não são apenas os funcionários a quem estados delegam. As burocracias são também autoridade, por direito próprio, e essa autoridade lhes dá autonomia vis-à-vis aos Estados, indivíduos e outros atores internacionais. [...] *A nossa alegação de que as OI têm autoridade nos coloca em desacordo com muitas teorias das RI [Relações Internacionais], que pressupõe que apenas os Estados podem dispor de autoridade, pois a soberania é a única base de autoridade.* Sugerimos o contrário. Quando as sociedades conferem autoridade do Estado, elas não o faz exclusivamente. Sociedades domésticas contêm um conjunto de autoridades, diferindo em grau e espécie. O Estado é uma autoridade, mas acadêmicos, profissionais e especialistas, chefes de origens não governamentais, e líderes religiosos e empresariais também podem ser conferidos de autoridade. *Assim, também, na vida internacional, a autoridade é conferida em diferentes graus e tipos de atores que não sejam Estados. Entre estes estão as OI.* (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 5, grifo nosso)⁴⁴.

Consequentemente, fica evidenciado que a autoridade é um aspecto importante na vida internacional e, desse modo, na influência das organizações internacionais. Na concepção desse estudo, a autoridade fornece um caráter de mais autonomia e força para as organizações

⁴³ develop a constructivist approach to understanding IO behavior that provides a theoretical basis for treating IOs as autonomous actors and helps explain the power they exercise in world politics, their propensity toward dysfunctional, even pathological, behavior, and the way they change over time. We ground our analysis on the fact that IOs are bureaucracies. (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 2-3) Traduzido pelo autor.

⁴⁴ Understanding IOs as bureaucracies opens up an alternative view regarding the sources of their autonomy and what they do with that autonomy. *Bureaucracies are not just servants to whom states delegate. Bureaucracies are also authorizes in their own right, and that authority gives them autonomy vis-à-vis states, individuals, and other international actors.* [...] Our claim that IOs possess authority puts us at odds with much of IR theory, which presumes that only states can possess authority because sovereignty is the only basis of authority. We suggest otherwise. When societies confer authority on the state, they do not do so exclusively. Domestic societies contain an array of authorities, differing in degree and kind. The state is an authority, but academics, professionals and experts, heads of nongovernmental originations, and religious and business leaders can also be conferred authority. *So, too, in international life authority is conferred in differing degrees and kinds on actors other than states. Prominent among these are IOs.* (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 5, grifo nosso) Tradução pelo autor.

e as burocracias internacionais. Assim sendo, essas burocracias exercem suas autoridades, seus poderes, seus objetivos e seus comportamentos no sistema internacional. Conforme expõe Barnett e Finnemore:

Burocracia é uma forma social distinta de autoridade, com sua própria lógica interna e tendências. É por causa de sua autoridade que as burocracias têm autonomia e capacidade de mudar o mundo ao seu redor. Burocracias exercem poder no mundo por meio de sua capacidade de criar regras impessoais. Elas então usam essas regras não somente para regular, mas também para constituir e construir o mundo social. OI, por meio das suas regras, criam novas categorias de atores, formam novos interesses de agentes, definem novas divisões de tarefas internacionais e disseminam novos modelos de organização social em torno do mundo (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 3)⁴⁵.

Consoante esta ideia, a autoridade é essencial para entender a autonomia e o poder das burocracias internacionais. Há a centralidade da autoridade de criar regras e com estas construir e modificar o mundo social, desse modo, esse poder das OI é fundamental para este estudo, já que se busca visualizar as regras sobre democracia na região da América Latina. Isto é, a influência desses organismos internacionais se constrói por meio de: institucionalização de normas e objetivos democráticos; conhecimento, relatórios, resoluções e programas sobre a temática da democracia; e, conforme esta investigação observará mais adiante, mecanismos ou fóruns de discussão sobre a democracia latino-americana.

Posto isto, os agentes corporativos – tanto Estados quanto Organizações ou Burocracias Internacionais – são importantes atores na constituição, na internalização e na disseminação de ideias no sistema internacional. Sobretudo, mesmo admitindo a essencialidade dos Estados nesse processo de construção e disseminação de ideias, esta pesquisa destaca a importância das organizações internacionais – o que empiricamente se observa no caso da OEA – como burocracia internacional, bem como suas influências na disseminação de ideias de democracia na América Latina. Dito isto, faz-se necessário o aprofundamento da análise sobre a OEA como burocracia.

A Organização dos Estados Americanos é uma organização internacional estabelecida em 1948, por meio de sua carta constitutiva. Conforme o artigo 1º, da Carta da OEA, o intuito da organização é o de conseguir manter uma ordem de paz e justiça, promover a solidariedade, intensificar a colaboração e defender a soberania, a integridade territorial e a

⁴⁵ Bureaucracy is a distinctive social form of authority with its own internal logic and proclivities. It is because of their authority that bureaucracies have autonomy and the ability to change the world around them. Bureaucracies exercise power in the world through their ability to make impersonal rules. They then use these rules not only to regulate but also to constitute and construct the social world. IOs, through their rules, create new categories of actors, form new interests for actors, define new shared international tasks, and disseminate new models of social organization around the world (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 3).

independência do continente americano. Ainda como disposto no artigo 1º, a OEA é considerada um organismo regional dentro do sistema ONU⁴⁶, mas que age de forma autônoma do sistema onusiano e que pretende complementar as atividades e objetivos de segurança e paz em nível regional de atuação (OEA, 1948).

A organização é composta por 35 Estados membros⁴⁷, do hemisfério americano, e, como destaca o site oficial desse organismo regional internacional, “constitui o principal fórum governamental político, jurídico e social do Hemisfério” (OEA, 2013c). O Sistema Interamericano, que é uma rede de disposições e instituições, tem por objetivos mais importantes: os princípios basilares da democracia, dos direitos humanos, da segurança e do desenvolvimento (OEA, 2013c). Esses são os objetivos essenciais da organização e que são implementados por meio de uma estratégia quádrupla, pois esses princípios se apoiam mutuamente e estão intrinsecamente interligados, “por meio de uma estrutura que inclui diálogo político, inclusividade, cooperação, instrumentos jurídicos e mecanismos de acompanhamento, que fornecem à OEA as ferramentas para realizar eficazmente seu trabalho no hemisfério e maximizar os resultados” (OEA, 2013c).

A OEA realiza os seus fins por meio de seus órgãos, que são: Assembleia Geral; Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores; Conselhos (Conselho Permanente e Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral); Comissão Jurídica Interamericana; Comissão Interamericana de Direitos Humanos; Secretaria Geral; Conferências Especializadas; Organismos Especializados e outras entidades estabelecidas pela Assembleia Geral. Desse modo, como disposto no Anexo A, verifica-se que a OEA se constitui na forma de uma burocracia internacional, que seria uma forma moderna e racional de administração, como enfatizou Weber em seus estudos sobre burocracias (BENNER; MERGENTHALER; ROTMANN, 2007, p. 5). Isto é, uma burocracia internacional com abrangência regional.

De acordo com uma lógica de interpretação análoga ao pensamento de Melo (2006, p. 14-15), a OEA – da mesma forma que a ONU, que é objeto de análise de Melo (2006) – é um

⁴⁶ O sistema ONU é formado por organizações autônomas e desempenham os objetivos da organização global de forma mais específica, como é o caso da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização Mundial da Saúde (OMS), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização Mundial de Comércio (OMC), Organização dos Estados Americanos (OEA), dentre outras.

⁴⁷ Segundo o site oficial da organização: “Em 3 de junho de 2009, os Ministros de Relações Exteriores das Américas adaptaram a Resolução AG/RES.2438 (XXXIX-O/09), que determina que a Resolução de 1962, a qual excluiu o Governo de Cuba de sua participação no sistema interamericano, cessa seu efeito na Organização dos Estados Americanos (OEA). A resolução de 2009 declara que a participação da República de Cuba na OEA será o resultado de um processo de diálogo iniciado na solicitação do Governo de Cuba, e de acordo com as práticas, propósitos e princípios da OEA” (OEA, 2013c).

ator diferenciado dos seus Estados constituintes por ilustrar duas organizações dentro do próprio organismo internacional. Isso evidencia que há, de um lado, a organização intergovernamental, que é composta pelos Estados soberanos e seus representantes, como é o caso especialmente da Assembleia Geral e do Conselho Permanente na OEA – além de representações nos órgãos autônomos e diferenciados dessa organização (ver Anexo A). De outro lado, há a segunda organização⁴⁸, que é o foco do presente trabalho, pois é composta pelos servidores civis internacionais (MELO, 2006, p. 15).

Nesse aspecto, este estudo traz as contribuições de Weiss (2009) para a compreensão da OEA e dos indivíduos inseridos nessa burocracia internacional de atuação regional⁴⁹. Destaca-se aqui que o autor vai além da distinção entre duas burocracias dentro da ONU, as quais seriam, do mesmo modo que anteriormente mencionado: “A Segunda ONU consiste de chefes de secretariados e funcionários que são pagos a partir dos orçamentos avaliados e voluntários, enquanto a ONU Primeiro é a arena para decisório estatal” (WEISS, 2009, p. 2)⁵⁰. Para Weiss, há também uma terceira burocracia composta por Organizações Não Governamentais (ONG), *experts*, comissões e acadêmicos, sendo uma recente adição para uma perspectiva analítica das burocracias internacionais.

Com isso, faz-se aqui paralelo com o estudo de Weiss (2009) e visualiza-se que: primeiro, as pessoas importam nas burocracias internacionais; segundo, que além da primeira e segunda OEA, há também a existência de uma terceira OEA, a qual será, em conjunto com a segunda OEA, fundamental para a compreensão de ideias de democracia disseminadas pela burocracia estudada e que podem ou não ir além da ideia adotada pelos Estados membros (Primeira OEA).

Portanto, a burocracia internacional OEA é um ator com autoridade e autonomia no sistema internacional, que influencia nas ideias, nos interesses e nas identidades, quer seja por meio do processo de institucionalização de normas ou pela produção de conhecimento e

⁴⁸ Para Melo (2006, p. 15), essa segunda organização – “segunda ONU”, mais precisamente – seria o serviço civil internacional. Contudo, como anteriormente pontuou-se, este estudo entende que o conceito de serviço civil internacional restringe a análise ao pessoal e/ou equipe das Organizações internacionais e, assim, diferenciando-se do conceito de burocracia, já que abrange tanto o serviço civil social quanto a estrutura normativa. Entretanto, utilizar-se-á do conceito de servidores civis internacionais para tratar da Secretaria-Geral e da equipe de servidores das organizações estudadas.

⁴⁹ Weiss (2009, p. 1) é um teórico que analisa a ONU e mostra-se como um importante referencial nas contribuições sobre a importância das pessoas dentro das organizações internacionais, visto que o autor ressalva que há valiosas contribuições críticas e criativas de indivíduos que trabalham na ONU e que geralmente são negligenciadas pelo enfoque da política internacional nos Estados membros e nas influências desses atores nas burocracias internacionais.

⁵⁰ “The Second UN consists of heads of secretariats and staff members who are paid from assessed and voluntary budgets, while the First UN is the arena for state decision making” (WEISS, 2009, p. 2). Traduzido pelo autor.

informações. Em destaque, há a centralidade da OEA na defesa e na proteção da democracia como forma ideal de gestão política para os Estados membros. A burocracia estudada age com autoridade e autonomia na área temática de democracia e cabe, a partir daqui, aprofundar a compreensão sobre o comportamento das organizações internacionais como burocracias internacionais, possibilitando visualizar os mais diversos elementos de influência das burocracias internacionais na política mundial.

1.4 O COMPORTAMENTO DAS OI COMO BUROCRACIAS INTERNACIONAIS

O presente estudo analisa as burocracias internacionais como uma abordagem inserida nos estudos das Organizações Internacionais. Para tanto, em um primeiro momento, é essencial observar a relação entre os mais diversos conceitos de atores institucionais, principalmente o conceito de regimes internacionais e sua relação com as abordagens organizacionais e burocráticas. De igual modo, em um segundo momento, buscar-se-á abordar os mais diversos aspectos de autoridade, autonomia, poder, mudança e fracasso das burocracias internacionais em suas atuações no contexto internacional.

Segundo Ruggie e Kratochill (1980), a década de 1980 representou uma grande atenção dos teóricos para o estudo dos regimes internacionais, mas ressaltam que há a necessidade de retomar as análises acerca das organizações internacionais, que tinham perdido espaços com o enfoque dado aos regimes internacionais. Sobretudo, para os autores, as organizações internacionais deveriam ser atores na ligação entre as informações da ordenação de regimes e os mecanismos institucionais formais, que são representados por essas OI (RUGGIE; KRATOCHWILL, 1986, pp. 341-342). Desse modo, os referidos autores trazem o enfoque na abordagem organizacional, em especial na importância das OI na resolução de problemas políticos, que traz elementos essenciais para a análise aqui pontuada no caso dos problemas enfrentados pelas ideias de democracia na América Latina e, nesse sentido, a essencialidade da OEA.

Para Herz e Hoffman (2004), as Organizações Internacionais são as formas mais institucionalizadas de cooperação internacional, pois seu caráter permanente as diferencia de outras formas de cooperação. A permanência desse caráter é explicada pelo fato de que “as organizações internacionais são constituídas por aparatos burocráticos, têm orçamentos e estão alojadas em prédios” (p. 18). Ao mesmo tempo, é importante analisar a estreita relação

entre regimes e organizações internacionais, pois estas últimas podem emergir de regimes internacionais, ou melhor, do resultado da existência de normas e expectativas comuns em área específica (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 20). Além disso, as autoras ainda destacam que:

alguns regimes produzem um conjunto de organizações, como é o caso do regime de proteção aos direitos humanos, outros são administrados a partir de um conjunto de organizações mais abrangentes, existem ainda regimes claramente associados a uma organização internacional, o regime de comércio (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 20).

Por conseguinte, nesta dissertação, o regime democrático ou de defesa da democracia no continente americano é visualizado constitutivamente atrelado à burocracia OEA. Para Ruggie e Kratochwill (1986), os regimes trazem uma nova dinâmica sobre as instituições internacionais, as quais, por meio da nota de esclarecimento de Levy, Young e Zürn (1994, p. 3), são compreendidas da forma que segue:

Esta definição se encaixa bem com as influentes formulações de Keohane (1989, p. 3), que vê as instituições como “conjuntos persistentes e conectados de regras (formais e informais) que prescrevem papéis comportamentais, constroem a atividade, e modulam as expectativas” e de Young (1989, p.5), que define instituições como “práticas identificáveis de reconhecidas relações interligadas por conjuntos de regras ou convenções que regem a interação entre os participantes destes conjuntos”.⁵¹

Com isso, este trabalho visualiza que tanto regimes quanto organizações internacionais são formas de instituições internacionais, o que os diferencia é que regimes se distinguem pela abstração da configuração de seus princípios, normas, regras e procedimentos, que não possuem uma entidade material deles próprios (BIERMANN *et al.*, 2009, p. 39). Entretanto, para esta investigação, vale adotar uma abordagem construtivista dos regimes internacionais, que, conforme Bueno (2009, p. 8), há o acréscimo das expectativas mútuas e convergentes, e das crenças compartilhadas dos atores, enquanto critérios formadores dos regimes. Sobretudo, há a ideia de que a essência ontológica dos regimes está na intersubjetividade.

Para Bueno (2009, p. 8), “pode-se afirmar que a abordagem construtivista no estudo dos regimes internacionais enfatiza o papel das idéias, das normas e do conhecimento como variáveis explicativas do comportamento dos agentes na política internacional”. Esta é a perspectiva teórica adotada por este estudo e que será importante para compreender o Regime

⁵¹ This definition meshes well with influential formulations by Keohane (1989,3) who sees institutions as ‘persistent and connected sets of rules (formal and informal) that prescribe behavioral roles, constrain activity, and shape expectations’ and by Young (1989,5) who defines institutions as ‘identifiable practices of recognized roles linked by clusters of rules or conventions governing relations among the occupants of these roles (LEVY; YOUNG; ZÜRN, 1994, p. 3).

Democrático Interamericano (REDI), conforme observado por Perina (2001) e que será essencial para o presente trabalho na visualização de um regime democrático em que a OEA está inserida.

Retomando as contribuições de Ruggie e Kratochwill (1986), por meio de uma análise interpretativa, as organizações internacionais exercem influência no sistema internacional e no comportamento dos Estados, sobretudo, na esfera política. Na ótica construtivista, a OEA é relevante na resolução de problemas políticos, no diálogo e na institucionalização da ideia de democracia na América Latina.

Os autores evidenciam uma abordagem do padrão organizacional, que é o padrão das organizações no tocante ao alcance do Direito Internacional nos problemas políticos, podendo ser melhor tratado e observado em e/ou por diferentes tipos de arranjos institucionais. Com isso, por meio de um conhecimento cognitivo – ou como nomeado pelos autores “epistemologia interpretativa” (RUGGIE; KRATOCHWILL, 1986, p. 360), existem três dimensões do padrão organizacional que mostra a importância das organizações na discussão de temáticas políticas – aqui estudadas como temáticas político-democráticas. Consequentemente, verifica-se que:

I. A primeira dimensão é a transparência, que pretende possibilitar a visualização do comportamento dos atores e suas perspectivas. Neste aspecto, as Organizações Internacionais são os melhores arranjos institucionais, já que têm mais eficácia nessa transparência (RUGGIE; KRATOCHWILL, 1986, p. 360-361), pois, “como foi mostrado na edição de diversas áreas, tais como o comércio internacional, investimento, não proliferação nuclear e instrumentos de direitos humanos, as organizações internacionais podem ser particularmente eficazes por criarem essa transparência” (RUGGIE; KRATOCHWILL, 1986, p. 361)⁵². Com isso, pode-se pensar essa eficácia de transparência das organizações internacionais também em matéria de democracia, como bem se verifica em diversas discussões, sessões, convenções, tratados e fóruns sobre a temática, nas organizações formais estudadas;

II. A segunda dimensão é a legitimação, na qual o âmbito das organizações internacionais é onde estão correndo as principais negociações e onde são legitimados. Há ainda racionalização ou a negociação dos regimes internacionais. É o que justamente ocorreu,

⁵² “as has been shown in such diverse issue-areas as international trade, investment, nuclear nonproliferation, and human right, international organizations can be particularly effective instruments by which to create such transparency” (RUGGIE e KRATOCHWILL, 1986, p. 361). Traduzido pelo autor.

por exemplo, com a negociação da Carta Democrática Interamericana e a criação da cláusula democrática inserida na Carta Democrática da OEA – artigo 19⁵³.

III. A terceira dimensão se refere às organizações internacionais como veículo para o uso do conhecimento e as próprias atividades delas como conhecedoras, conforme serão demonstrados ao longo desta dissertação no tocante aos mais diversos relatórios, publicações e atividades da OEA. Desse modo, a Organização exerce o papel de veículo para o uso do conhecimento ao gerar os relatórios sobre as condições da democracia no sistema internacional – nesse trabalho, na América Latina –, além de serem conhecedoras, já que contam com um corpo burocrático especializado. Ao mesmo tempo, a organização estudada vem construindo fóruns de discussão sobre a temática democrática, nos quais também se colocam como conhecedoras.

As dimensões acima têm por fundamento a necessidade de Ruggie e Kratochwill (1986) de destacar a importância dos estudos tanto dos regimes quanto das organizações internacionais – aqui analisadas como burocracias internacionais. No entanto, a abordagem do padrão institucional, complementada por uma preocupação com a criação de transparência, a luta de legitimação política e epistemológica, pode até dar um impulso aos estudos de regimes, mas há a necessidade de ligá-lo ao estudo das Organizações Internacionais (RUGGIE e KRATOCHWILL, 1986, p. 362). Assim, neste trabalho, são reveladas as condições propícias de análise das organizações ou burocracias internacionais, como promoção e consolidação da democracia em plano regional, por meio das três dimensões do padrão organizacional, mas também abre-se a possibilidade de que tais dimensões podem ser compreendidas e adaptadas ao um conceito de regime democrático na região latino-americana.

Adicionalmente, a burocracia OEA se apresenta como importante fórum ou ambiente de diálogo entre Estados, Organizações Internacionais, servidores civis internacionais, acadêmicos, Organizações Não Governamentais (ONG), Sociedade Civil, entre outros atores internacionais. Segundo análise construtivista de Gama (2007), acrescenta-se a importância das organizações e burocracias internacionais como fornecedoras de fóruns ou ambientes de visualização de ideias, interesses e identidades, já que

⁵³ Artigo 19. Com base nos princípios da Carta da OEA, e sujeito às suas normas, e em concordância com a cláusula democrática contida na Declaração da Cidade de Québec, a ruptura da ordem democrática ou uma alteração da ordem constitucional que afete gravemente a ordem democrática num Estado membro constitui, enquanto persista, um obstáculo insuperável à participação de seu governo nas sessões da Assembleia Geral, da Reunião de Consulta, dos Conselhos da Organização e das conferências especializadas, das comissões, grupos de trabalho e demais órgãos estabelecidos na OEA (OEA, 2001).

o Construtivismo reserva às instituições internacionais um papel destacado no sistema internacional. Elas são propagadoras de normas socialmente construídas, bem como “fóruns” nos quais os agentes sociais produzem e modificam normas, modificando interesses e identidades, reverberando sobre padrões de práticas sociais. Portanto, instituições internacionais podem mudar a definição de interesses e [de] identidades de agentes sociais como os estados (GAMA, 2007, p. 30).

Por isso, nesta dissertação, além de se entender o ambiente das OI como fóruns de debate de atores internacionais, visualiza-se também a influência das organizações ou burocracias internacionais como fornecedoras de mecanismos de diálogo – fóruns, seminários e reuniões de debate político –, nos quais há, do mesmo modo, a visualização de ideias, interesses e identidades dos mais diversos atores internacionais e sociais. Faz-se, então, um paralelo entre as dimensões de Ruggie e Kratochwill (1986) e os mecanismos de diálogo das OI, observando que podem ser compreendidos por sua transparência, por seu âmbito de negociações e diálogo, e por ser espaço de conhecimento e de exposição das burocracias como conhecedoras de temáticas internacionais.

Outra forma de analisar o comportamento das organizações internacionais como burocracias é que há outra maneira de entender a capacidade de agência das OI, além da percepção das burocracias internacionais como agentes corporativos no sistema internacional. Assim, autonomia das OI no meio internacional pode utilizar também a abordagem principal-agente⁵⁴, na qual, como pontua Barnett e Finnemore (2004, p. 4), há a ideia de tratar as OI como agentes dos Estados, que são seus principais, e, com isso, os Estados designam alguma autonomia às organizações.

Os autores criticam, entretanto, o viés teórico racional da abordagem principal-agente, pois reduzem a compreensão da vontade das OI ao que sua interação com os Estados as permitem, levando ao questionamento quanto à possibilidade das organizações quererem algo além ou diferente do que seus Estados principais intentam. A dinâmica do principal-agente foca nas conjunturas sobre o que o agente quer e o que o Estado quer, contudo, alguns acontecimentos e resultados podem estar fora dessas configurações de interesses (principal-agente) (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 4). Desse modo, destaca-se aqui que Barnett e Finnemore querem entender quando as OI exibem sua autonomia, sem necessariamente estarem atentos aos anseios dos Estados, diferentemente da lógica da teoria principal-agente.

⁵⁴ Segundo Guimarães (2011, p. 2), a partir da teoria principal-agente, tem-se os instrumentos para analisar a ação mais independente de uma organização internacional, já que o corpo teórico dessa abordagem analisa como os atores políticos delegam autoridade para as burocracias. Assim: “O objetivo é entender como um indivíduo (principal) desenha um sistema de compensações (contrato) que motiva outro indivíduo (agente) a agir no interesse do primeiro” (STIGLITZ, 1989 apud GUIMARÃES, 2011, p. 2). Dito isto, a lógica racional é aplicada à relação entre os Estados (principais) e as burocracias internacionais (agentes).

Com isso, além dos anseios dos Estados, há também a pretensão de estar atento aos próprios interesses das burocracias internacionais.

Conforme já mencionado, é a concepção de autoridade na vida internacional que permite aos autores analisarem a autonomia das OI e o que elas fazem com essa autonomia, independentemente ou não do crivo dos Estados membros. Para os autores:

Burocracias são, por definição, autoridades - elas são autoridades racionais-legais em seu domínio de ação. OI desfrutam desta autoridade racional-legal, mas também tiram a autoridade de outras fontes, nomeadamente da sua moral, dos seus conhecimentos e das suas tarefas delegadas. Com esta autoridade, elas são capazes de usar recursos discursivos e institucionais, a fim de obter outros atores para autorizá-las. Autoridade é uma construção social (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 20)⁵⁵.

A detenção de autoridade ajuda um ator a ser escutado, reconhecido e acreditado, bem como os efeitos da autoridade estão intrinsecamente ligados à credibilidade da OI. Desta feita, Barnett e Finnemore (2004, p.20) buscam compreender o que leva as OI a se tornarem autoridades e o que elas fazem com essa autoridade. Essas organizações podem ter sua autoridade pelas missões a que foram instituídas e a forma que elas seguem esta missão. As OI agem promovendo socialmente objetivos valorados, como a defesa dos direitos humanos, o fornecimento de assistência ao desenvolvimento, a correção de acordos de paz (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 5) e, em destaque neste trabalho, a disseminação da defesa da gestão político-democrática como ideal de governo e, também, o fornecimento de assistência eleitoral. Além do mais, como burocracias, as OI carregam determinadas missões por significarem que são mais racionais, técnicas, imparciais e não violentas, parecendo elas mais legítimas que a maioria dos Estados, já que esses atores se apresentam de forma auto interessada e violenta. Consequentemente, “seus significados, como suas missões, fornecem autoridade às OI para agir onde os estados individuais não podem” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 5)⁵⁶.

Nesse contexto, entende-se que as OI fazem mais do que os seus criadores (Estados) intentavam, pois “a equipe da OI deve transformar esses mandatos gerais em doutrinas executáveis, procedimentos e formas de agir no mundo” (BARNETT; FINNEMORE, 2004,

⁵⁵ Bureaucracies are, by definition, authorities – they are rational-legal authorities in their domain of action. IOs enjoy this rational-legal authority but also draw authority from other sources, notably from their moral standing, their expertise, and their delegated tasks. With this authority they are able to use discursive and institutional resources in order to get other actors to defer to them. Authority is a social construction (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 20). Traduzido pelo autor.

⁵⁶ “their means, like their missions, give IOs authority to act where individual states may not” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 5). Traduzido pelo autor.

p. 5)⁵⁷. De acordo com Barnett e Finnemore (2004, p. 20), a autoridade faz dois tipos de trabalhos para as OI: o que elas são e o que dá forma ao seu comportamento. Em outras palavras:

Autoridade fornece a substância de que as OI são feitas. No nível mais básico, OI são burocracias, e burocracia é a personificação da autoridade racional-legal. [...] Investir autoridade em burocracias tem consequências importantes desde que burocracias façam regras gerais e impessoais que ordenam e classificam o mundo. Suas regras definem tarefas compartilhadas (como o "desenvolvimento"), criam e definem novas categorias de atores (como "refugiados"), e criam novos interesses de atores (como "promoção dos direitos humanos"). Autoridade racional-legal, assim, constitui as OI no sentido que lhes dá um formulário específico (burocracia) e as capacita a agir de formas específicas (em geral, na tomada de decisão impessoal) (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 21)⁵⁸.

Desse modo, uma burocracia é poderosa, pode atender a alguns propósitos sociais valorados ou legítimos, como também servir para propósitos imparciais e tecnocráticos, que são a forma com a qual usam suas regras impessoais (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 21). A autoridade das OI e das burocracias seguem uma habilidade de impessoalidade e de neutralidade, já que “as OI trabalham duro para preservar essa aparência de neutralidade e serviço aos outros” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 21)⁵⁹. Essa habilidade está diretamente ligada à sua autoridade e pode ser problemática para essas organizações, já que as burocracias servem a propósitos sociais ou a uma configuração de valores culturais, igualmente quando elas são encarregadas de encobrir muitos de imparcialidade e de valores de neutralidade. Dito isto, Barnett e Finnemore atestam que as: “OI precisam encontrar uma situação, a fim de manter a alegação de que elas são imparciais e estão agindo de forma despolidizada (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 21)⁶⁰.

Vale exemplificar que, no caso de transgressão de ideais democráticos, se um Estado ferir os fundamentos da gestão político-democrática, a burocracia terá dificuldade para olhar com imparcialidade, já que deve ter alguns princípios e objetivos como basilares de suas

⁵⁷ “IO staff must transform these broad mandates into workable doctrines, procedures and ways of acting in the world” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 5). Traduzido pelo autor.

⁵⁸ Authority provides the substance of which IOs are made. At the most basic level, IOs are bureaucracies, and bureaucracy is the embodiment of rational-legal authority. [...] Investing authority in bureaucracies has important consequences since bureaucracies make general, impersonal rules that order and classify the world. Their rules define shared tasks (like “development”), create and define new categories of actors (like “refugees”), and create new interests for actors (like “promoting human rights”). Rational-legal authority thus constitutes IOs in the sense that it gives them a specific form (bureaucracy) and empowers them to act in specific ways (general, impersonal rule making) (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 21). Traduzido pelo autor.

⁵⁹ “IOs work hard to preserve this appearance of neutrality and service to others” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 21). Traduzido pelo autor.

⁶⁰ “IOs need to find one [situation] in order to maintain the claim that they are impartial and are acting in a depoliticized manner” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 21). Traduzido pelo autor.

ações. Assim, de forma parcial, há a proteção e a defesa da democracia nas burocracias e é o que vem sendo instituído em seus quadros de referências. Isto é, esse é um aspecto que está ligado à autoridade das burocracias internacionais, como caso da OEA quanto aos golpes de Estado no Paraguai e em Honduras, conforme se analisará nesta pesquisa no último capítulo, pois a OEA terá sua credibilidade ameaçada por não poder agir de forma repressiva em casos de transgressão de regimes democráticos, por valer-se de aspectos de impossibilidade substancial – mais precisamente, falta de força coercitiva militar própria – imparcialidade e tecnocracia.

Para Barnett e Finnemore (2004, p. 34), as OI, como autoridades, são frequentemente solicitadas para resolver problemas. Desse modo, a partir de seu caráter racional-legal, tendem a construir soluções racionais-legais e favorecer as autoridades também racionais-legais, as quais podem ser as próprias OI. Essa é a lógica das Missões de Observação Eleitoral da OEA, como se analisará mais adiante. Segundo Barnett e Finnemore (2004, p. 34), “soluções que envolvem regulamento, arbitragem e intervenção de uma autoridade racional-legal (elas próprias ou de outras organizações) parecem sensatas, racionais e boas para as OI e, então, desproporcionalmente, emergem da atividade da OI” (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 34)⁶¹.

Apesar de o aspecto racional-legal constituir a autoridade e a legitimidade das burocracias, este aspecto também pode ter um caráter instrumental, cujo entendimento é o de que a burocracia serve a outros e, assim, necessita desses outros para se constituir. Entretanto, a burocracia deve servir a alguns propósitos sociais, quer dizer, agir segundo seus objetivos e compromissos firmados em suas cartas constitutivas e documentos firmados – além de estarem embasadas em princípios e objetivos para o bem-estar e para a facilitação das relações entre os mais diversos atores internacionais e sociais (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 22). Consequentemente, Barnett e Finnemore acrescentam outras formas de autoridade, como a delegada, a moral e o *expertise* (conhecimento adquirido e/ou especialidade).

A autoridade delegada seria, de forma genérica, que a autoridade das OI é uma autoridade delegada pelos Estados, quer dizer, as OI são autoridade por representarem o interesse coletivo dos seus membros (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 22). A autoridade moral implica que as OI sejam criadas para incorporar, servir ou proteger algumas

⁶¹ “Solutions that involve regulation, arbitration, and intervention by rational-legal authorities (themselves or other organizations) appear sensible, rational, and good to IOs and so disproportionately emerge from IO activity” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 34). Traduzido pelo autor.

configurações de princípios largamente difundidos – como é o caso da defesa da ideia de democracia –, bem como frequentemente usam desse *status* como uma base de ação de autoridade. Com isso, “elas frequentemente dizem ser a representante dos interesses da comunidade ou a defensora dos valores da comunidade internacional, e esta postura de apresentação ajuda a gerar alguma autonomia” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 23)⁶². Portanto, é o caso da OEA, que, dentre os seus princípios e objetivos substanciais, elenca a defesa e a proteção da democracia como gestão política ideal para os Estados do continente e também para a organização em si. Concomitantemente, a autoridade moral também permite às OI se apresentarem como despolitizadas e imparciais (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 23) e, em consequência, quanto maior a autoridade moral, maior também será o apoio dos Estados membros às suas ações (MELO, 2006, p. 33).

Por último, a autoridade de *expert* (conhecedor) se deve, como já observado, ao seu conhecimento adquirido e/ou especializado (*expertise*). Desse modo: “O conhecimento especializado derivado do treinamento ou da experiência nos persuade a fornecer especialistas, e as burocracias que são a casa deles, a autoridade para fazer julgamentos e resolver os problemas” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 24)⁶³. O *expertise* é baseado no conhecimento técnico e no treinamento profissional, visto que

profissionais e especialistas acreditam que, como repositórios de conhecimento socialmente valorado, eles podem e devem ser confiáveis. Eles valorizam o conhecimento técnico por causa de sua consciência de que este conhecimento poderia beneficiar a sociedade. Como guardião deste conhecimento, os profissionais se percebem para agir em nome do bem público (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 24)⁶⁴.

Barnett e Finnemore adicionam que o *expertise* também manipula a forma como as organizações se comportam, já que as OI se utilizam do conhecimento adquirido para otimizar as suas atividades. Além do mais, normas, ideias, regras, treinamentos profissionais e culturas ocupacionais modulam fortemente a forma com que os conhecedores (*experts*) veem o mundo.

⁶² “they frequently claim to be the representative of the community’s interests or the defender of the values of the international community, and such a presentational stance helps to generate some autonomy” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 23). Traduzido pelo autor.

⁶³ “Specialized knowledge derived from training or experience persuades us to confer on experts, and the bureaucracies that house them, the authority to make judgments and solve problems” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 24). Traduzido pelo autor.

⁶⁴ Professionals and experts believe that as repositories of socially valued knowledge they can and should be trusted. They value technical knowledge because of their awareness that such knowledge could benefit society. As guardian of this knowledge, professionals perceive themselves to be acting in the name of the public good (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 24). Traduzido pelo autor.

Portanto, a autoridade é a base da autonomia das burocracias internacionais e as confere possibilidades de atuação política. Sobretudo, destaca-se que as burocracias são pressionadas a conciliar os mais diferentes tipos de autoridades e suas junções para gerar a autoridade da OI em si. Nas palavras dos autores, “autoridade raramente vem só de delegação, ou princípios racional-legal, ou reivindicações morais, ou conhecimento especializado; em vez disso, estas diferentes bases se misturam para gerar a autoridade ou a OI” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 26)⁶⁵. Vale ressaltar que discutir a autoridade das burocracias internacionais é essencial para a compreensão desse ator no sistema internacional e também evidencia a sua ligação com regras, normas e ideias, já que burocracias são constituídas por imperativos normativos e há a pretensão de racionalizar, despolitizar, sistematizar e automatizar a forma como a burocracia responde aos problemas e persegue determinados fins.

Consequentemente, as regras inseridas e propagadas pela OI são valores culturais – como objetivos comuns, entendimentos morais e conhecimento coletivamente reconhecido – e conferem autoridade para as burocracias internacionais (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 27). As regras, então, modulam as atividades, os entendimentos, as identidades e as práticas das burocracias, ajudando a definir uma cultura burocrática. Segundo Barnett e Finnemore, cultura burocrática significa “as soluções que são produzidas por grupos de pessoas para lidar com problemas específicos que eles enfrentam em comum. Estas soluções se tornam institucionalizadas, lembradas e repassadas como regras, rituais e valores do grupo” (VAUGHAN, 1996 apud BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 19)⁶⁶.

Há a necessidade de entender a questão da cultura nas burocracias internacionais como uma construção de ideias compartilhadas coletivamente e como resultado de aprendizado (WENDT, 1999, p. 249). A cultura é um subsistema da estrutura social e tem ligação clara com a análise cognitiva a que este estudo se propõe, desse modo, é importante destacar o que segue:

Quanto mais legitimidade adquiram, mais naturais as idéias compartilhadas parecem aos atores, que tendem, então, a segui-las de forma cada vez mais mecânica, movidos, em grande parte, por convicção, como se aquelas fossem verdades objetivas e não uma construção social. É através deste ganho gradativo de legitimidade que as idéias passam, então, a constituir a identidade dos atores, mais do que simplesmente alterar seu comportamento, em razão de um cálculo racional

⁶⁵ “Authority rarely comes only from delegation, or rational-legal principles, or moral claims, or expertise; instead, these different bases mingle to generate the authority or the IO” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 26). Traduzido pelo autor.

⁶⁶ “the solutions that are produced by groups of people to meet specific problems they face in common. These solutions become institutionalized, remembered and passed on as rules, rituals, and values of the group” (VAUGHAN, 1996 apud BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 19). Traduzido pelo autor.

completamente dissociado das suas visões de mundo. Nesse sentido pode-se dizer que os atores são “construídos” pela cultura do meio em que estão inseridos (MELO, 2006, p. 23).

Com isso, verifica-se a ligação intrínseca entre a cultura – nesse caso, burocrática – e as ideias, as regras, as normas, os princípios, entre outros fatores cognitivos. Esse é um dos aspectos de influência da OEA na ideia de democracia na América Latina. Ainda conforme o excerto acima, pontua-se que o trecho “os atores são ‘construídos’ pela cultura do meio em que estão inseridos” (MELO, 2006, p. 23) pode ter duas interpretações: primeiro, que as burocracias são construídas pela cultura do meio em que estão inseridas, quer dizer que, a cultura estadunidense na qual a OEA está inserida pode ter fatores determinantes na forma de democracia defendida pela organização regional; e segundo, a burocracia OEA é um ator na construção de culturas e, no caso aqui estudado, na cultura política da América Latina, agindo na implementação, constituição e disseminação de ideias de democracia adequadas para a região.

O processo de institucionalização de ideias, regras, normas e padrões de referência no âmbito das OI é um aspecto central para os objetivos deste estudo, já que, conforme pontuado por Melo (2006, p. 36-37), permite uma maior previsibilidade para os Estados membros acerca da conduta da burocracia, em especial na implementação de decisões no âmbito dos órgãos deliberativos da organização. Para esta autora, a construção de um quadro de referência constitui um processo de institucionalização⁶⁷ de ideias-conceitos, normas, procedimentos relativos a uma determinada área de atuação da organização, como aqui é o caso da área de defesa da ideia de democracia (MELO, 2006, p. 37). Com isso, por meio deste quadro de referências, as burocracias internacionais contribuirão para a construção da realidade social.

O procedimento de institucionalização, como pontua Melo, ocorre em duas dimensões: “de um lado, a existência de interações constantes entre os agentes corporativos no âmbito da organização, incluindo os Estados e o Secretariado e, do outro, a produção de conhecimento especializado dos servidores civis internacionais dentro da burocracia onusiana” (MELO, 2006, p. 37-38) – do mesmo modo que, no caso aqui estudado, na burocracia OEA. Este estudo visualiza, então, a relação com o pensamento de Onuf (1998, p. 59), que traz a centralidade das regras como um elemento que liga a construção entre pessoas e sociedade, e vice-versa. Segundo o autor: “regras sociais (o termo 'regras' inclui, mas não está limitado às

⁶⁷ Para Ruggie (1998, p. 58): “institutionalization, as sociologists define the term, is said to coordinate and pattern behavior, to channel it in one direction rather than all others that are theoretically and empirically possible”.

regras legais) tornam o processo pelo qual as pessoas e a sociedade se constituem uma a outra, contínua e reciprocamente” (ONUF, 1998, p. 59)⁶⁸.

Para Onuf, as regras são centrais para a compreensão do mundo que os indivíduos constroem. Desse modo, este trabalho entende que as regras têm por base as ideias, cuja especificidade é “a regra é uma afirmação que diz as pessoas *o que nós devemos fazer*” (ONUF, 1998, p. 59, grifo do autor)⁶⁹, assim como as ideias podem se valer das regras, já que elas “regulam as condutas dos agentes porque regras são normativas – elas falam para os agentes os que eles devem fazer” (ONUF, 1998, p. 68)⁷⁰. No presente estudo, as concepções de democracias serão também analisadas como regras democráticas na região latino-americana, como destaca o referido autor: “Agentes na realidade fazem o regulamento, fazendo outros agentes aceitarem suas ideias e crenças” (ONUF, 1998, p. 75)⁷¹. As instituições são vistas por Onuf como parceiras dos agentes e suas práticas, visto que,

nestas situações, as regras são relacionadas com as práticas dos agentes, e uns com os outros, por meio das consequências que os agentes pretendem que seus atos tenham. Seja por acidente ou por padrão, regras e práticas aparentes frequentemente formam um padrão estável (mas nunca fixo) adequando intenções dos agentes. Esses padrões são *instituições*. Como padrões reconhecíveis de regras e práticas aparentes, instituições transformam pessoas em agentes e constituem um ambiente no qual estes agentes se conduzem racionalmente. Embora seja sempre possível, e muitas vezes útil, para pensar agentes - todos os agentes - como instituições em seus próprios direitos, nós mais comumente pensamos agentes como operando em um contexto institucional que lhes dá pelo menos algumas oportunidades de escolha (ONUF, 1998, p. 61)⁷².

Conforme o trecho acima, as instituições têm um importante papel e uma influência normativa, sendo um conceito que abarca organizações, regimes, balança de poder, tratados, anarquia, dentre outros. Para Onuf (1998, -, 70), todas as categorias de regimes internacionais – princípios, regras, normas e procedimentos – são categorias de regras. Isto é, para esta

⁶⁸ “Social rules (the term *rules* includes, but is not restricted to, legal rules) make the process by which people and society constitute each other continuous and reciprocal” (ONUF, 1998, p. 59). Tradução pelo autor.

⁶⁹ “A rule is a statement that tells people *what we should do*” (ONUF, 1998, p. 59, grifo do autor). Tradução pelo autor.

⁷⁰ “rules regulate the conduct of agents because rules are normative--they tell agents what they should do” (ONUF, 1998, p. 68). Tradução pelo autor.

⁷¹ “agents actually do the ruling by getting other agents to accept their ideas and beliefs” (ONUF, 1998, p. 75). Tradução pelo autor.

⁷² In these situations, rules are related to agents' practices, and to each other, through the consequences that agents intend their acts to have. Whether by accident or by design, rules and related practices frequently form a stable (but never fixed) pattern suiting agents' intentions. These patterns are *institutions*. As recognizable patterns of rules and related practices, institutions make people into agents *and* constitute an environment within which agents conduct themselves rationally. While it is always possible, and often useful, to think of agents--all agents--as institutions in their own right, we more commonly think of agents as operating in an institutional context that gives them at least some opportunities for choice (ONUF, 1998, p. 61, grifo do autor). Traduzido pelo autor.

investigação, há o entendimento de que os regimes – ou melhor, as regras - são categorias de ideias.

Já para Barnett e Finnemore (2004, p. 18), “as regras são normas explícitas ou implícitas, regulações e expectativas que definem e ordem o mundo social e o comportamento dos atores nesse mundo. Burocracias são tanto compostas por regras quanto as produzem”⁷³. Desse modo, vê-se uma ligação clara entre o processo de institucionalização de regras e normas, em especial como categorias de ideias. Além do mais, as Burocracias são coleções de regras, as quais definem um complexo de tarefas sociais e estabelecem a divisão de trabalho para realizá-las (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 18). É o que ocorre com o complexo de regras sobre democracia e sua divisão de trabalho na OEA, pois as regras coletivas de democracia estão dispersas principalmente na carta constitutiva (OEA, 1948) e na Carta Democrática Interamericana (2001). Já no caso da divisão de trabalho dar-se-á especialmente na Secretaria-Geral e na Secretaria de Assuntos Políticos da OEA, conforme pode se analisar nos Anexo A e B desta dissertação.

Conforme March, Schulz e Zhou (2000 apud BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 18), “teorias de organizações – tanto tradicional quanto atualmente – são frequentemente teorias de regras, criação e seguimento de regras”⁷⁴. Assim, evidencia-se a importância das regras tanto para os estudos das organizações internacionais, como destacado por Barnett e Finnemore (2004), quanto para o estudo da política mundial (ou relações internacionais), conforme defende Onuf (1998).

Nesse contexto, Barnett e Finnemore (2004, p. 18) enfatizam que as regras das burocracias podem ter uma variedade de efeitos, entre eles: as regras burocráticas prescrevem uma ação para os atores dentro e fora da organização; regras podem ajustar como os burocratas veem o mundo e percebem os problemas, desse modo, as regras definem, categorizam e classificam o mundo; burocratas usam suas regras para ajudar a criar ou constituir o mundo social e tendem a fazer isso de uma forma que amenize a intervenção dos burocratas; e regras podem ser constituídas por identidade, particularmente da identidade da organização.

⁷³ “rules are explicit or implicit norms, regulations, and expectations that define and order the social world and the behavior of actors in it. Bureaucracies are both composed of and producers of behavior of actors in it” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 18). Traduzido pelo autor.

⁷⁴ “Theories of organizations – both traditionally and currently – are often theories of rules, rule making and rule following” (MARCH; SCHULZ; ZHOU, 2000 apud BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 18). Traduzido pelo autor.

O entendimento aqui é que a OEA prescreve regras tanto internas quanto externas, em destaque para as regras sobre a ideia de democracia; essas regras de democracia podem mostrar a forma como os burocratas veem o mundo – Estados e organizações democráticas ou não; as regras democráticas ajudam a constituir um mundo social de atores democráticos; e, por fim, as regras podem ser constituídas de uma identidade democrática da própria organização e/ou dos Estados membros.

A partir do entendimento sobre autoridade, autonomia e importância das OI na criação de regras e normas, é importante pensar o poder dessas organizações no sistema internacional. Nesse contexto, o intento de Barnett e Finnemore (2004, p. 6) é ir além das perspectivas dos neoliberais sobre as organizações – enfoque na informação – e dos neorrealistas – foco na coerção material –, já que, às vezes, as OI também possuem recursos materiais e podem influenciar Estados a partir desse fator material, como é o caso do Fundo Monetário Internacional (FMI). Todavia, mesmo tendo recursos materiais, há possibilidade das OI não influenciarem grandes Estados. Com isso, o fator material não pode ser uma tendência de afirmar que essas organizações não são ou não poderosas, como é a base do argumento neorrealista. Quanto ao argumento funcionalista, Barnett e Finnemore argumentam que as OI vão além da funcionalidade de permitir aos Estados o acesso à informação, já que suas influências têm resultados na manipulação de informações e, então, “criando transparência, monitorando acordos e executando regras em modos que mudem incentivos para a ação do Estado” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 6)⁷⁵.

Cabe aqui destacar que, para os objetivos deste estudo, as OI são poderosas também na utilização de seus conhecimentos, já que manipulam informações, as analisam e as transformam em conhecimento, intentando, assim, regular o mundo social, modificar os comportamentos dos Estados e dos atores não Estatais. Desta feita, há o exercício do poder com o uso de seus conhecimentos e com a autoridade para constituir o mundo, criar novos interesses, atores e atividades sociais (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 7). Nesse contexto, as OI podem ajudar a determinar o mundo a ser governado e a configuração da agenda para a governança global. Isto posto, esses aspectos são centrais para entender o poder da OEA na regulação do mundo, na modificação de comportamentos, no uso do conhecimento e autoridade, na criação do mundo, dos interesses e dos atores – em especial no que tange à ideia de democracia na região latino-americana –, e na sua configuração na

⁷⁵ “creating transparency, monitoring compliance, and enforcing rules in ways that change incentives for state action” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 6). Traduzido pelo autor.

agenda democrática inserida na governança global – ou na sua segmentação em governança democrática.

Barnett e Finnemore (2007, p. 4-6) apontam que as OI podem tanto regular quanto constituir feitos no mundo social, bem como seccionam o poder dessas organizações em: classificação do mundo, criação de tipos sociais e criação de efeitos no comportamento dos atores (por exemplo, atores democráticos ou não democráticos e como é o comportamento da OI frente a atores não pertencentes à classificação democrática); fixação de significados para essas categorias (por exemplo, definindo uma regra democrática para a permanência na organização e determinando o que é bom para a gestão político-democrática dos Estados-membros); e por fim, difusão de normas e regras (por exemplo, a difusão da Carta Democrática Interamericana).

Apesar dos comportamentos visualizados neste tópico, as OI também podem ter comportamentos indesejáveis e frustrados, que seriam negligenciados na maioria das contribuições teóricas das Relações Internacionais (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 7-8). As OI podem falhar por diversos aspectos, já que a falha pode ser derivada do próprio mandato a que foi constituída e pela equipe, que pode ser escolhida por sua nacionalidade e não pelo mérito, ocasionando ineficiência e redundância. Entretanto, nem todo comportamento indesejável das OI pode ser culpa dos Estados, pois as OI frequentemente geram seus próprios erros, perversidades, e também desastres. Consequentemente, esses aspectos podem levar a uma disfunção burocrática (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 8). Isto posto, é o que este trabalho observará no comportamento da OEA no período da Guerra Fria.

Outro aspecto que pode levar à falha das OI é que, como autoridades racional-legais, há a valoração da tecnocracia e da imparcialidade dessas organizações, mas nem sempre as OI podem agir de forma técnica e imparcial, isto é, este é o caso da violação de ideias, regras, normas e procedimentos de tomada de decisão democráticos, que se requer a parcialidade da OI, já que, conforme preceitua a OEA, a democracia é elencada como um dos interesses substanciais da organização regional.

Segundo Barnett e Finnemore (2004, p. 8), as OI podem ter dificuldades com a resolução de alguns problemas a que foram constituídas e também há a possibilidade de se tornarem obcecadas por suas regras e ficarem prisioneiras de uma percepção paroquial e/ou da cultura interna. Os autores destacam que isso pode ser chamado de patologia das OI, haja vista o que segue:

Nós chamamos “patologias” essas disfunções que são atribuíveis a cultura burocrática e aos processos internos burocráticos e que conduz a OI a agir de uma forma que subverte os seus autoproclamados objetivos. Há muitas maneiras em que uma cultura burocrática pode criar patologias. Um dos nossos objetivos é identificar as várias possibilidades e, em seguida, explorar em detalhes algumas dessas possibilidades (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 8)⁷⁶.

Para esses teóricos, as organizações mudam de forma que os Estados não fazem questionamentos e nem antecipam suas mudanças. As OI continuam formulando novas tarefas e procedimentos em respostas às mudanças em situações do mundo, no *expertise* e em outros fatores. Este é o caso da mudança da OEA no contexto mundial do pós-guerra fria e a necessidade de institucionalizar ideias de democracia na própria organização, o que ocorreu em 2001, com a Carta Democrática Interamericana. Esta mudança também pode ser atrelada aos interesses do Estado hegemônico na época – no caso da OEA, conforme analisa Villa (2003), aos Estados Unidos.

Finalmente, o objetivo de Barnett e Finnemore (2004, p. 9) é compreender melhor o que as OI fazem por meio do entendimento mais aprofundado do que elas são – burocracias internacionais – e do que elas fazem por meio do uso de sua autoridade, regulando e construindo o mundo social. Assim, há a abertura da caixa preta das organizações internacionais, ou melhor, há o exame dos elementos contidos nessas organizações, sendo possível o exame de como elas são constituídas e como usam sua autoridade, o que possibilita a compreensão do seu poder, da sua capacidade para comportamento patológico e das formas como estas organizações evoluem. Estas contribuições teóricas são essenciais para a compreensão sobre o que é a burocracia OEA e como certos comportamentos burocráticos dessa organização são possíveis, principalmente quanto à sua configuração sobre a defesa da ideia de democracia.

Com isso, como se verá adiante, a OEA tem sido importante ator no processo de normatização de ideias de democracia e também como fornecedora de fóruns de discussão e mecanismos de diálogo sobre a temática democrática. Desse modo, o próximo capítulo analisa a evolução cognitiva da ideia de democracia e sua inserção nos interesses essenciais das burocracias internacionais, além de discutir a ideia-conceito de democracia para a burocracia OEA.

⁷⁶ We call “pathologies” those dysfunctions that are attributable to bureaucratic culture and internal bureaucratic processes and that lead the IO to act in a manner that subverts its self-professed goals. There are many ways in which a bureaucratic culture can create pathologies. One of our aims is to identify several possibilities and then explore in detail a few of those (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 8). Traduzido pelo autor.

CAPÍTULO II A EVOLUÇÃO COGNITIVA DO CONCEITO DE DEMOCRACIA E A CONCEPÇÃO DA OEA

O conceito de democracia, etimologicamente falando, significa o governo do povo ou o governo da maioria (ROSEINFELD, 1994, p. 7). Assim, em seu sentido originário, a ideia de democracia é precisamente a de uma efetiva participação dos indivíduos nos assuntos políticos (p. 13). Desse modo, “sem dúvida, a democracia está associada à idéia de que o *povo* participa das decisões do governo e que dele emana o poder político dos governantes” (PRADO; SOARES; COLOMBO, 2007, p. 103, grifo do autor). Contudo, a definição de democracia não é simples, única e universal. Há na história diversas formas de democracia que se diferenciam bastante quanto à concepção e à prática, quer dizer: “não se pode – a não ser correndo o risco de fazer simplificações danosas – apresentar *uma* simples definição de democracia” (PRADO; SOARES; COLOMBO, 2007, p. 103, grifo do autor).

Para Ball (2006, p. 132), a democracia é um conceito contestado, cujo significado foi mudado ao longo da história, o que evidencia que esse conceito vem enfrentando críticas das mais diversas, como de ordem política (em especial qualitativa e/ou participativa), social, econômica e cultural. Desse modo, há a necessidade de abranger estas contestações e as ideias de democracia, tecendo-se um diálogo entre as áreas de conhecimento da Ciência Política e das Relações Internacionais.

Neste contexto, este capítulo fará, em seu primeiro tópico, uma breve abordagem sobre a evolução dos conceitos de democracia, com o intuito de observar os conceitos de democracia procedimental (ou minimalista) e substantiva (ou participacionista), permitindo-se visualizar elementos da democracia hegemônica na atualidade – a democracia liberal – e, como denomina Santos e Avritzer (2003), a democracia contra hegemônica – a democracia participativa. Estas ideias e conceitos serão fundamentais nas concepções democráticas para a Primeira, a Segunda e a Terceira OEA (respectivamente, intergovernamental; servidores civis internacionais; e ONG, *experts* e acadêmicos). Na primeira seção deste tópico, objetiva-se analisar o papel das concepções de democracia e refletir acerca de suas ideias, restringindo o estudo ao conceito de democracia na América Latina, compreendendo as especificidades da região e o porquê da atenção da OEA.

O segundo tópico, por meio de análise de fontes primárias das burocracias estudadas – resoluções, cartas constitutivas, relatórios e fóruns –, será possível visualizar a influência da

OEA no tocante às ideias de democracia inseridas na realidade da América Latina. Assim, verificam-se as diferentes formas conceituais defendidas na burocracia estudada, refletindo seu papel da burocracia como agente corporativo na construção, na disseminação e na defesa de ideia-conceitos de democracia na realidade latino-americana.

2.1 EVOLUÇÃO COGNITIVA DO CONCEITO DE DEMOCRACIA

Para Bobbio, Mateucci e Pasquino (1998, p. 319-320), a teoria contemporânea de democracia é formada por três grandes tradições: a teoria clássica, que é fundamentada na teoria de Aristóteles e suas formas de governo – democracia (governo do povo), monarquia (governo de um só) e aristocracia (governo de poucos); teoria medieval, originária de Roma e sua concepção de soberania popular, que entende o poder supremo derivando do povo; e teoria moderna, que é conhecida como teoria de Maquiavel, composta por duas formas de governo, República e Monarquia. Nessa última, entende-se a democracia antiga como uma forma de república. Para os autores,

o problema da Democracia, das suas características, de sua importância ou desimportância é, como se vê, antigo. Tão antigo quanto a reflexão sobre as coisas da política, tendo sido reproposto e reformulado em todas as épocas. De tal maneira isto é verdade, que um exame do debate contemporâneo em torno do conceito e do valor da Democracia não pode prescindir de uma referência, ainda que rápida, à tradição (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 320).

De acordo com as perspectivas de Bobbio, Mateucci e Pasquino (1998) e as análises de Prado, Soares e Colombo (2007), pode-se analisar, em síntese, a evolução dos conceitos de democracia. Sendo assim, de início, o sentido originário da democracia surgiu na Grécia antiga, mais precisamente, no século VI a.C., em Atenas, onde foram criadas as primeiras instituições fundamentadas em regras de participação popular na política (PRADO; SOARES; COLOMBO, 2007, p. 104). A “*pólis*” era a cidade-comunidade na qual o regime democrático de gestão política de Atenas se estabeleceu, limitando-se ao território da cidade, que era autônoma e soberana, bem como dirigida por várias magistraturas, um conselho e uma assembleia de cidadãos (PRADO; SOARES; COLOMBO, 2007, p. 106). Vale ressaltar que, como pontuado por Prado, Soares e Colombo, alguns historiadores já relacionavam a democracia à riqueza, havendo a insinuação de que “apenas sociedades ricas poderiam ser democráticas” (PRADO; SOARES; COLOMBO, 2007, p. 106).

Platão e Aristóteles, filósofos gregos, já faziam reflexões sobre a democracia, mas de forma negativa (PLATÃO, 1997; ARISTÓTELES, 2008). Para Platão, essa forma de gestão política é considerada como o “governo do número”, “governo de muitos” e “governo da multidão”, visto que a democracia

nasce quando os pobres, após haverem conquistado a vitória, matam alguns adversários, mandam outros para o exílio e dividem com os remanescentes, em condições paritárias, o Governo e os cargos públicos, sendo estes determinados, na maioria das vezes, pelo sorteio (PLATÃO, 1997, p. 273)

Desse modo, Platão entendia que a forma boa de governo era a aristocracia (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 320). Já para Aristóteles, há três formas de governo puras e três corruptas: “há três tipos bons de constituição: a monarquia, a aristocracia e o governo constitucional. Há também três tipos ruins de constituição: a tirania, a oligarquia e a democracia extremada. Os tipos ruins são perversões dos tipos bons” (ARISTÓTELES, 2008, p. 40). Conforme analisa Bobbio, Mateucci e Pasquino:

na tipologia aristotélica, que distingue três formas puras e três formas corruptas, conforme o detentor do poder governa no interesse geral ou no interesse próprio, o “Governo da maioria” ou “da multidão”, distinto do Governo de um só ou do de poucos, é chamado “politia”, enquanto o nome de Democracia é atribuído à forma corrupta, sendo a mesma definida como o “Governo de vantagem para o pobre” e contraposta ao “Governo de vantagem para o monarca” (tirano) e ao “Governo de vantagem para os ricos” (oligarquia) (1998, p. 320).

Em outras palavras, a democracia é vista de forma negativa, mas, conforme Bobbio (1992, p. 320), a tradição pós-aristotélica entendeu a democracia como Governo do povo ou de todos os cidadãos, ou ainda da maioria (PRADO; SOARES; COLOMBO, 2007, p. 107). Nesse sentido, algumas contestações eram feitas à democracia, como a crítica de que essa forma de gestão só representava uma parcela pequena da população, ou seja, há a restrição da participação popular (SOUSA, 2006, p. 6), já que só homens podiam estar associados à negócios políticos e, mais especificamente, havia categorias excluídas (escravos e estrangeiros) (PRADO; SOARES; COLOMBO, 2007, p. 106). Outra contestação foi quanto à ignorância política e econômica do povo – ou, como denominado, multidão incapaz – e, então, era questionado pelos inimigos da democracia: como governar um povo com estas limitações? Assim, Prado, Soares e Colombo (2007, p. 109) ressaltam:

o interessante a ser observado é que os argumentos contrários à democracia tantas vezes citados na atualidade – o povo não sabe votar, o regime democrático frágil e instável e promove uma liberdade excessiva – foram concebidos nesses velhos debates, permanecendo convincentes até os dias de hoje. Naturalmente, a questão da disputa pelo poder político sempre envolveu a defesa de certos interesses econômicos. Desse modo, os mais ricos – em geral mais instruídos – procuravam

desqualificar os mais pobres – em sua maioria os menos preparados intelectualmente – para o exercício da participação política.

Cabe, então, analisar a segunda forma de democracia levantada por Bobbio, Mateucci e Pasquino (1998) – a teoria medieval –, que tem sua centralidade na análise das cidades-repúblicas da Itália na idade média e apresentou novas formas de democracia, representando uma evolução cognitiva da ideia. Assim, há a construção da “teoria clássica da soberania popular” (PRADO; SOARES; COLOMBO, 2007, p. 109), elaborada por Marsílio de Pádua, no século XIII. Esse teórico defendia um poder comunal, no qual o método da eleição era a melhor forma de conseguir o melhor governante e, desse modo: “concebia que a melhor forma de governo acontecia quando o povo detinha o *imperium*, isto é, a autoridade soberana” (PRADO; SOARES; COLOMBO, 2007, p. 111, grifo do autor). Desse modo, o supracitado teórico contestava o poder hereditário, pois combatia a monarquia hereditária e defendia as formas republicanas de governo (p. 112).

Na teoria moderna, terceira forma analisada por Bobbio, Mateucci e Pasquino (1998), a democracia é entendida também como tradição republicana moderna (PRADO; SOARES; COLOMBO, 2007, p. 322) e há uma ligação entre o conceito de república e o de democracia; sendo que, segundo Robert Dahl (2001, p. 23, grifo do autor), a ideia de república seria diferenciada, pois,

mais ou menos na época em que foi introduzido na Grécia, o governo popular apareceu na península italiana na cidade de Roma. Os romanos preferiam chamar seu sistema de república: *res*, que em latim significa coisa ou negócios, e *publicus* – ou seja, a república poderia ser interpretada como “a coisa pública” ou “os negócios do povo”.

Nesse contexto, Maquiavel teve importantes contribuições sobre a teoria do Estado moderno, que, segundo ele, se apresentava como república ou monarquia (ou principado). Nesse caso, se existisse igualdade entre os cidadãos, a república seria a forma de governo mais adequada; já se houvesse desigualdade, a monarquia deveria ser o governo estabelecido (MAQUIAVEL, 2007, p. 20-21). A república poderia apresentar-se como aristocrática ou democrática, sendo entendida a democracia, nos termos da democracia grega, como uma forma de república (PRADO; SOARES; COLOMBO, 2007, p. 112-113).

Nos séculos XVI e XVII, a organização política feudal foi aos poucos dando lugar à concepção de o rei como soberano absoluto e governante por designação divina, contudo, as revoluções na Inglaterra (1688-1689), nos EUA (1776) e na França (1789) contestaram as monarquias absolutistas (SOUZA, 2006, p. 6). Consequentemente,

partindo de uma reacção aos abusos de poder num contexto político caracterizado por governos autoritários, assentou nos princípios individualistas centrais ao liberalismo europeu, defendendo a existência de direitos naturais indissociáveis da própria existência humana, e que se sobrepõem aos desígnios de qualquer autoridade ou poder instituído. Com raiz nas ideias progressistas desenvolvidas por John Locke, Jean Jacques Rousseau e Montesquieu, entre muitos outros, a mudança consubstanciou-se nas Revoluções Inglesa (1688-1689), Americana (1776) e Francesa (1789) (SOUZA, 2006, p. 6).

Conforme ressaltavam Bobbio, Mateucci e Pasquino (1998, p. 323), os conceitos de democracia e república podem sobrepor-se e confundir-se na leitura dos teóricos modernos. Por exemplo, há coincidências entre ideais republicanos e democráticos para alguns teóricos, como é o caso de Montesquieu (1973) e Rousseau (1954). Para o primeiro, as três formas de governo são: república, monarquia e despotismo, e a forma republicana abarca tanto a compreensão aristocrática quanto a democrática (MONTESQUIEU, 1973, p. 127). Segundo Montesquieu: “o governo republicano é aquele em que todo o povo, ou apenas uma parte do povo, tem o poder soberano” e “quando, na república, o povo todo detém o poder soberano, isso é uma *democracia*. Quando o povo soberano está nas mãos de uma parte do povo, isto se chama *aristocracia*” (MONTESQUIEU, 1973, p. 127, grifo do autor).

Já para Rousseau, a coincidência era perfeita, já que a república seria a forma de Estado ou do corpo político e a democracia seria uma das três formas possíveis de governo do corpo político (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 323; ROUSSEAU, 1954, p. 233) – essas formas seriam: democracia, aristocracia e monarquia (ROUSSEAU, 1954, p. 233; PRADO; SOARES; COLOMBO, 2007, p. 116). Além do mais, como pontuam Prado, Soares e Colombo (2007, p. 115), as ideias de Rousseau são um notável marco para o pensamento político moderno, pois, “em seus escritos, Rousseau reelaborou a doutrina clássica da soberania popular, unindo-a com a forma de governo republicana, que admirava”.

Prado, Soares e Colombo (2007, p. 116) também destacam a ligação dessas ideias com o pensamento do inglês Thomas Paine, que, em 1791, publicou uma obra na Inglaterra, que criticava o regime político hereditário, entendendo-o como um governo arbitrário fundamentado em uma só pessoa. Em contraponto, o teórico entendia que a república era uma forma particular de governo, que se voltava para o bem público. Assim, associava-se a república a uma forma representativa de governo e “entendia que essa era a melhor maneira de conduzir o governo de uma nação, depois que ela tivesse se tornando populosa e extensa demais ‘para a forma democrática simples’ (referindo-se à Grécia antiga)” (p. 117). Paine (1989 apud PRADO; SOARES; COLOMBO, 2007, p. 117) entendia que Atenas era a miniatura e a América seria a magnitude, pois seria o primeiro Estado-nação extenso a

estabelecer o regime democrático. Ressalta-se que a democracia nos Estados Unidos da América (EUA) será também analisada por Alexis de Tocqueville, autor que terá centralidade nas suas ideias críticas à democracia e atrelará o seu conceito de democracia aos conceitos de liberdade e igualdade,

Como reacção ao período conturbado e de transformação profunda então vivido, na viragem do século XVIII para o século XIX, *Alexis de Tocqueville irá definir a democracia como a conjugação de liberdade e igualdade, exigindo limites à actuação do Estado e maior participação dos cidadãos no exercício do poder político* (SOUSA, 2006, p. 6, grifo nosso)

Bobbio, Mateucci e Pasquino (1998, p. 323) afirmam que, no século XIX, a democracia encontra contestações e sua discussão se situa em torno do seu desenvolvimento conceitual em meio aos confrontos doutrinários entre liberalismo e socialismo. Sendo assim, em meio à derrocada do absolutismo real, desaparecimento dos privilégios da nobreza e da diminuição do poder da Igreja Católica, o século XIX foi marcado, de um lado, pela vitória das práticas económicas capitalistas e das ideias liberais; de outro lado, esse século marcou a opulência da burguesia e do surgimento das grandes metrópoles, nas quais os trabalhadores eram explorados e miseráveis (PRADO; SOARES; COLOMBO, 2007, p. 117-118).

Novas demandas e contestações levaram à associação dos processos democráticos às ideias liberais, as quais tinham como bases a razão, o individualismo e o direito à propriedade privada. O Estado liberal deveria fornecer liberdades básicas – pensamento, reunião, religião, imprensa etc. – aos seus cidadãos e defender a legitimidade da propriedade privada (PRADO; SOARES; COLOMBO, 2007, p. 118). Por conseguinte, o desafio imposto ao conceito de democracia foi a união com os ideais liberais económicos. Desse modo, uma compatibilidade entre essas ideias seria a democracia representativa ou parlamentar, na qual o dever de fazer leis fosse estendido a um grupo restrito de representantes eleitos (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 324). Isto é, a democracia centrada no modelo de democracia liberal seria o que segue:

Hoje Estados liberais não democráticos não seriam mais concebíveis, nem Estados democráticos que não fossem também liberais. Existem, em suma, boas razões para crer: a) que hoje o método democrático seja necessário para a salvaguarda dos direitos fundamentais da pessoa, que estão na base do Estado liberal; b) que a salvaguarda desses direitos seja necessária para o correto funcionamento do método democrático (BOBBIO, 2000, p. 43).

Para Bobbio, Mateucci e Pasquino (1998, p. 324), na concepção liberal de democracia, a participação é resolvida por meio das liberdades individuais. Por exemplo, além de participação no voto, pode-se observar a existência de livre associação e de exteriorização de

opinião, que pode ou não chegar a ser uma forma de influência política. Em outras palavras, “ao reconhecimento dos direitos invioláveis da pessoa sobre os quais se funda o Estado liberal para o bom funcionamento da democracia, deve-se observar que a participação no voto pode ser considerada como correto e eficaz exercício de um poder político” (BOBBIO, 2000, p. 44). De acordo com Bobbio (2000), “a maior garantia de que os direitos sejam protegidos contra a tendência dos governantes de limitá-los e suprimi-los está na possibilidade de que os cidadãos tenham de defendê-los contra os eventuais abusos” (p. 43). Com isso, vale ressaltar ainda que

ao longo de todo o curso de um desenvolvimento que chega até nossos dias, o processo de democratização, tal como se desenvolveu nos Estados, que hoje são chamados de Democracia liberal, consiste numa transformação mais quantitativa do que qualitativa do regime representativo. Neste contexto histórico a Democracia não se apresenta como alternativa (como seria no projeto de Rousseau rejeitado por Constant) ao regime representativo, mas é o seu complemento; não é uma reviravolta mas uma correção (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 324).

Nesse sentido, Santos e Avritzer (2003, p. 1) analisam que o século XX seria de intensa disputa em torno da questão democrática. De início, havia questões e debates sobre a desejabilidade democrática, uma vez que ao longo do século XIX muitos pensadores viam a democracia como perigosa e, por isso, indesejada, já que poderia atribuir o poder de governar a quem não teria capacidade - a massa da população, que seria iletrada, ignorante, política e socialmente inferior. Ou seja, é a mesma problemática que se observou nas críticas à democracia antiga.

De outro lado, conforme analisado por Bobbio, Mateucci e Pasquino (1998), no pós-Segunda Guerra, a proposta que se tornou hegemônica – a democracia liberal – implicou em uma restrição da participação e da soberania do povo em detrimento de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos (SCHUMPETER, 1942 apud SANTOS, AVRITZER, 2003, p. 1). Para Santos e Avritzer (2003, p. 9),

a redução do procedimentalismo a um processo de eleições de elites parece um postulado *ad hoc* da teoria hegemônica da democracia, postulado esse incapaz de dar uma solução convincente a duas questões principais: a questão de saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e a questão de saber se os procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença.

Além disso, os autores adicionam as questões da burocracia democrática e da representatividade em grande escala como também aspectos importantes na análise da democracia liberal hegemônica, pois se questiona a gestão política por meio da forma burocrática, tendo em vista a complexidade de informações nas áreas sociais, ambiental,

cultural e econômica. Sobretudo, o que se questiona é um modelo de solução homogênea tradicional na concepção de gestão democrática (SANTOS, AVRITZER, 2003, p. 10-12). Com isso, aventa-se a reinserção no debate democrático dos arranjos participativos, como elemento de auxílio para as burocracias. Já quanto à representação (SANTOS, AVRITZER, 2003, p. 12-14), seria a única solução para o problema da autorização por parte dos representantes, já que, conforme Dahl (1998 apud SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 9),

quanto menor for uma unidade democrática maior será o potencial para a participação cidadã e menor será a necessidade para os cidadãos de delegar as decisões de governo para os seus representantes. Quanto maior for a unidade, maior será a capacidade para lidar com problemas relevantes para os cidadãos e maior será a necessidade dos cidadãos de delegar decisões para os seus representantes.

De outra forma, Santos e Avritzer (2002, p. 13) também levantam que o problema da representação, além da dimensão da autorização, está ligado também às dimensões de identidade e de prestação de contas. Com isso,

a representação não garante pelo método da tomada de decisão por maioria que identidades minoritárias irão ter a expressão adequada no parlamento; a representação ao diluir a prestação de contas em um processo de reapresentação do representante no interior de um bloco de questões também dificulta a desagregação do processo de prestação de contas (Arato, 2000; Przeworski et al., 1999: 32). Desse modo, chegamos a um terceiro limite da teoria democrática hegemônica: a dificuldade de representar agendas e identidades específicas (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 14).

Estes problemas de representação podem ser melhor solucionados por meio de iniciativas participativas na gestão democrática e, com o fim da guerra fria, há o questionamento das problemáticas – procedimentalismo, burocracia e representação (autorização, identidade e prestação de contas) – no debate entre democracia representativa e a participativa.

Outro debate levantado por Santos e Avritzer (2003, p. 2) é sobre as condições estruturais da democracia, tratando-se da compatibilidade ou incompatibilidade da democracia e do capitalismo, pois se entende que a democracia necessita de igualdade dos cidadãos – inclusive na seara econômica –, conforme exposto em nota de esclarecimento dos autores:

Este debate, como de resto quase todos os outros sobre democracia, tinha sido antecipado por Rousseau quando afirmava no Contrato Social que só poderia ser democracia a sociedade onde não houvesse ninguém tão pobre que tivesse que se vender e ninguém tão rico que pudesse comprar alguém (SANTOS, AVRITZER, 2003, p. 2).

Assim, o que se questiona com esse debate são as virtudes redistributivas da democracia, bem como verifica-se que a discussão sobre democracia e economia é antiga e

será crucial para a análise da OEA sobre a democracia latino-americana, já que essa forma política está inserida em um meio de vulnerabilidades econômicas e sociais. Quanto ao debate das virtudes redistributivas do governo democrático, se tinha a ideia de que a vitória da democracia sobre o capitalismo levaria a certa propensão distributiva, principalmente devido à chegada da social democracia ao poder (PRZEWORSKI, 1985 apud SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 2-3). Assim, “haveria, portanto, uma tensão entre capitalismo e democracia, tensão essa que, uma vez resolvida a favor da democracia, colocaria limites à propriedade e implicaria em ganhos distributivos para os setores sociais desfavorecidos” (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 3).

Em contraponto, os marxistas já entendiam que a solução de ganhos distributivos só seria possível com a descaracterização total da democracia, já que não era possível democratizar a relação entre capital e trabalho. Portanto, foi dentro desse debate que surgiu os modelos alternativos à democracia liberal, por exemplo, “a democracia participativa, a democracia popular nos países da Europa de Leste, a democracia desenvolvimentista dos países recém-chegados a independência” (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 3).

Segundo Bobbio, Mateucci e Pasquino (1998, p. 324), a diferença entre a doutrina liberal e a socialista é a forma de entender o processo de democratização do Estado, pois o intento maior do processo de democratização liberal é o alcance do sufrágio universal, e para o socialismo, o sufrágio é apenas o ponto de partida. Além disso,

o aprofundamento do processo de democratização da parte das doutrinas socialistas acontece de dois modos: através da crítica da Democracia apenas representativa e da conseqüente retomada de alguns temas da Democracia direta e através da solicitação de que a participação popular e também o controle do poder a partir de baixo se estenda dos órgãos de decisão política aos de decisão econômica, de alguns centros do aparelho estatal até à empresa, da sociedade política até à sociedade civil pelo que se vem falando de Democracia econômica, industrial ou da forma efetiva de funcionamento dos novos órgãos de controle (chamados “conselhos operários”), colegial, e da passagem do autogoverno para a autogestão (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 324-325).

Desse modo, a nova forma de democracia – para o socialismo – deveria ser um “autogoverno dos produtores”, no qual a participação e o controle do cidadão são fundamentais, pois “o novo tipo de controle não pode acontecer senão nos próprios lugares da produção e é exercido não pelo cidadão abstrato da Democracia formal mas pelo cidadão trabalhador através dos conselhos de fábrica” (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 325). Por isso, como já destacado por Santos e Avritzer (2003, p. 3), estes ideais tiveram como repercussão formas alternativas ao modelo hegemônico liberal e, como intitulado pelos

referidos autores, são “concepções não hegemônicas de democracia na segunda metade do século XX” (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 15).

Assim, a partir daqui, cabe analisar a concepção não hegemônica de democracia. Conforme Santos e Avritzer (2003, p. 15), refletir sobre as mesmas preocupações da concepção hegemônica de democracia, mas com respostas diferentes. Para os autores, há a necessidade de visualizar a democracia como uma forma sócio histórica e “a democracia, nesse sentido, sempre implica em ruptura com tradições estabelecidas, e, portanto, na tentativa de instituição de novas determinações, novas normas e novas leis” (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 16). Consequentemente, torna-se uma ideia que passa por uma evolução cognitiva e que abre espaço para discutir o procedimentalismo e suas implicações.

A democracia não hegemônica não necessariamente rompe com a concepção procedimental na forma de gestão político democrática. Nesse sentido, Habermas abriu uma via diferente de reflexão ao pensar o procedimentalismo como “uma prática societária e não como método de constituição de governos” (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 17). Assim, Habermas (2004) compreendia que a esfera pública era o local de problematizar em público as possíveis condições de desigualdade na esfera privada, quer dizer, “as ações em público dos indivíduos permitem-lhes questionar a sua exclusão dos arranjos políticos através de um princípio de deliberação societária” (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 17). Nesse ínterim, Habermas (2004) entende a democracia participativa – ou também chamada de ação comunicativa e democracia deliberativa – que o interesse coletivo estaria acima dos interesses particulares e que para resolver a questão da apatia política era necessário que as pessoas se manifestassem na ordem pública, por meio de um diálogo e pelo consenso. Em outras palavras, “só a luz da esfera pública é que aquilo que é, consegue aparecer e tudo se torna visível a todos. Na conversação dos cidadãos entre si é que as coisas se verbalizam e se configuram” (HABERMAS, 2004, p.19). Portanto, a cidadania seria a ética política e ação coletiva dos cidadãos.

Diferentemente do procedimentalismo democrático de Bobbio, que seria um método de autorização de governos – ou seja, por meio do voto – o procedimento societário e participativo defendido por Habermas tem por objetivo representar a diversidade de formas de vida nas sociedades e, então, “a política para ser plural tem de contar com o assentimento desses atores em processos racionais de discussão e de deliberação” (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 17). Portanto, para Santos (2000 apud SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 17-18), uma importante forma de visualizar essa pluralidade defendida por Habermas e as diferentes

experiências de conjugação de procedimentalismo e participação seria as experiências de países do Sul, como é o caso do orçamento participativo no Brasil.

Neste contexto, para Santos e Avritzer (2003, p. 19-20), a expansão de formas não hegemônicas de democracia, nos anos 1970 e 1980, no sul da Europa e nos países do Sul, trouxe três questões para a discussão democrática. A primeira questão seria a necessidade de inserir no debate democrático a discussão sobre a relação entre procedimento e participação; a segunda seria entender a escala de aplicação da participação societária, pois há a solução de inserir essa participação em nível local; e a terceira constitui o problema entre representação e diversidade cultural e social, quer dizer, a participação societária leva a ampliação dos atores envolvidos na política e, desse modo, permite a diversidade e a ampliação de interesses.

Vale ressaltar que, em meio às ideias liberais e democráticas, há a repercussão do modelo de democracia liberal para as organizações internacionais, visto que há o entendimento liberal – econômico – que a conjuntura de interdependência complexa e a inevitabilidade de relações interestatais, iria modificar os interesses dos Estados para o comércio, e não mais exclusivamente para a guerra (RODRIGUES; ROMÃO, 2009, p. 1 e 2). Essa foi uma premissa liberal defendida por Woodrow Wilson na criação da Liga das Nações, já que, as democracias, por seu jogo político-partidário e questões de responsabilidade doméstica, seriam menos propensas à guerra (p. 2).

Segundo Smith (1994, p. 84), as recomendações do presidente Woodrow Wilson marcaram a primeira vez que os Estados Unidos tinham elaborado um quadro para a ordem mundial, já que ele propôs que os Estados reconheçam a legitimidade uns dos outros, quando esses forem democracias constitucionais. Assim, a manutenção da paz seria feita através de um sistema de segurança militar coletiva – o que foi a Liga das Nações - e de liberalismo econômico. Essa ordem proposta por Wilson é chamada de Internacionalismo liberal econômico ou, simplesmente, Wilsonianismo. Portanto, vê-se a evolução cognitiva do modelo hegemônico atingir a sua abrangência institucional também para as organizações internacionais e, com isso, conseguir uma maior disseminação do modelo a partir da influência das OI.

No período pós-Guerra Fria, há a extensão da democracia – na forma liberal – como um modelo global. Conforme pontuado por Halliday (1994, p. 59), uma nova era da democracia global, já que há o colapso do comunismo e a expansão da democracia, como uma nova evolução cognitiva, para os países pós-comunistas e para o Terceiro Mundo – que aqui se sobressalta ao estudar a região da América Latina. Neste contexto, Santos e Avritzer (2003,

p. 4) colocam que vem a tona o problema da forma da democracia e da sua variação, o que veria à solução elitista de Joseph Schumpeter. Para Bobbio, Mateucci e Pasquino (1998, p. 326),

segundo Schumpeter, existe Democracia onde há vários grupos em concorrência pela conquista do poder através de uma luta que tem por objeto o voto popular. Uma definição deste tipo leva em conta a importância primária, não desprezível, da liderança em qualquer formação política e ao mesmo tempo permite distinguir um regime do outro na base do modo como as diferentes lideranças disputam o poder, especificando, na Democracia, aquela forma de regime em que a contenda pela conquista do poder é resolvida em favor de quem conseguir obter, numa disputa livre, o maior número de votos.

Há que se levar em conta a concorrência de classes políticas e como essas exercem sua influência no conceito de democracia, por seus poderes de recrutamento de votos, de extensão política (Governo central e/ou local) e suas fontes de poder, tanto na declaração de confiança do povo quanto no âmbito das regras estabelecidas (constituição) (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 326). Com isso, funda-se a concepção hegemônica de democracia, cujos elementos bases seriam

a tão aprontada contradição entre mobilização (Huntington, 1968; Germani, 1971); a valorização positiva da apatia política (Downs, 1956), uma idéia muito salientada por Schumpeter, para quem o cidadão comum não tinha capacidade ou interesse político senão para escolher os líderes aos quais caberia tomar as decisões (1942:269); a concentração do debate democrático na questão dos desenhos eleitorais das democracias (Lijphart, 1984); o tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre as elites (Dahl, 1956; 1971) e a solução minimalista para o problema da participação pela via da discussão das escalas e da complexidade (Bobbio, 1986; Dahl, 1991) (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 4).

Esses elementos, então, evidenciam que a concepção hegemônica se estende quantitativamente, levando a degradações qualitativas da democracia. A extensão global trouxe consigo a crise das patologias da participação e da representação. Em outras palavras, o povo passa a abster-se da participação popular – problema recorrente nos países centrais –, bem como os cidadãos veem-se cada vez menos representados politicamente (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 4-5).

De outro lado, “ao mesmo tempo, o fim da guerra fria e a intensificação dos processos de globalização implicaram uma reavaliação do problema da homogeneidade da prática democrática” (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 5). Variação na prática democrática passa a ser um interesse do debate, repercutindo em análises quanto às concepções de democracias populares, democracias liberais e, ressalta-se, de democracia local – em particular as práticas participativas em desenvolvimento em países do Sul (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 5).

A democracia representativa elitista é defendida globalmente e traz, de acordo com Santos e Avritzer (2003, p. 6), duas formas complementares de hegemonia: o abandono do papel da mobilização social e da ação coletiva na construção da democracia; e a solução elitista, que defende uma forma sobrevalorizada de representação, podendo ser hegemônica sem que tivesse que utilizar-se de mecanismos societários de participação.

Conforme Bobbio, Mateucci e Pasquino (1998, p. 326), a concepção socialista de democracia e a liberalista – de marcado espaço da teoria das elites – foram conciliando-se e “pode concluir-se que por Democracia se foi entendendo um método ou um conjunto de regras de procedimento para a constituição de Governo e para a formação das decisões políticas (ou seja, das decisões que abrangem a toda a comunidade) mais do que uma determinada ideologia” (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 326). Consequentemente, há na teoria política contemporânea a congruência sobre as regras do jogo ou “procedimentos universais”⁷⁷.

Portanto, Bobbio, Mateucci e Pasquino (1998, p. 327, grifo do autor), “como se vê, todas estas regras estabelecem *como* se deve chegar à decisão política e não *o que* decidir”. Todavia, a partir da evolução cognitiva das principais ideias de democracia, pretende-se então focar nas concepções procedimentais (ou hegemônica) e substantivas (ou não hegemônica) de democracia, já que serão os conceitos visualizados na burocracia internacional OEA.

De acordo com contribuições de Abreu (2007, p. 17), a democracia procedimental está vinculada a uma mera forma de escolha dos representantes, por meio de eleições livres e, desse modo, uma mera forma de agregação de preferências individuais. O aspecto procedimental de participação é o elemento mais importante para a democracia minimalista. Já o conceito de democracia substantiva traz a participação como um valor em si mesmo e,

⁷⁷ São estes procedimentos, segundo Bobbio, Mateucci e Pasquino (1998, p. 327): “1) o órgão político máximo, a quem é assinalada a função legislativa, deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo, em eleições de primeiro ou de segundo grau; 2) junto do supremo órgão legislativo deverá haver outras instituições com dirigentes eleitos, como os órgãos da administração local ou o chefe de Estado (tal como acontece nas repúblicas); 3) todos os cidadãos que tenham atingido a maioridade, sem distinção de raça, de religião, de censo e possivelmente de sexo, devem ser eleitores; 4) todos os eleitores devem ter voto igual; 5) todos os eleitores devem ser livres em votar segundo a própria opinião formada o mais livremente possível, isto é, numa disputa livre de partidos políticos que lutam pela formação de uma representação nacional; 6) devem ser livres também no sentido em que devem ser postos em condição de ter reais alternativas (o que exclui como democrática qualquer eleição de lista única ou bloqueada); 7) tanto para as eleições dos representantes como para as decisões do órgão político supremo vale o princípio da maioria numérica, se bem que podem ser estabelecidas várias formas de maioria segundo critérios de oportunidade não definidos de uma vez para sempre; 8) nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, de um modo especial o direito de tornar-se maioria, em paridade de condições; 9) o órgão do Governo deve gozar de confiança do Parlamento ou do chefe do poder executivo, por sua vez, eleito pelo povo”.

então, como um mecanismo de aprimoramento dos indivíduos, como cidadãos ativamente participantes.

Partindo das nomenclaturas e análises de Bobbio, Mateucci e Pasquino (1998, p. 328), os conceitos são entendidos como democracia formal e substancial. Então, seria “formal” por ser caracterizada pelos procedimentos universais; já a denominação “substancial” seria em referência a conteúdos inspirados em ideias da teoria clássica de democracia. Além do mais,

segundo uma velha fórmula que considera a Democracia como Governo do povo para o povo, a democracia formal é mais um Governo do povo; a substancial é mais um Governo para o povo. Como a democracia formal pode favorecer uma minoria restrita de detentores do poder econômico e portanto não ser um poder para o povo, embora seja um Governo do povo, assim uma ditadura política pode favorecer em períodos de transformação revolucionária, quando não existem condições para o exercício de uma Democracia formal, a classe mais numerosa dos cidadãos, e ser, portanto, um Governo para o povo, embora não seja um Governo do povo (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 138).

Vale destacar que os dois significados das democracias formal e substancial possuem diferentes entendimentos sobre os fins na gestão política, pois,

a primeira indica um certo número de meios que são precisamente as regras de comportamento acima descritas independentemente da consideração dos fins. A segunda indica um certo conjunto de fins, entre os quais sobressai o fim da igualdade jurídica, social e econômica, independentemente dos meios adotados para os alcançar (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 138).

Nesse contexto, conclui Bobbio que os dois tipos de regime são democráticos e caberá ao defensor ou teórico entender qual é o significado democrático ou não. Todavia, para Bobbio, “o único ponto sobre o qual uns e outros poderiam convir é que a Democracia perfeita — que até agora não foi realizada em nenhuma parte do mundo, sendo utópica, portanto — deveria ser simultaneamente formal e substancial” (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 138). Isto é, serão esses elementos que levarão a OEA a utilizar esses dois conceitos e ainda propor uma gradual evolução em busca de ganhos substanciais e participativos de democracia na América Latina, conforme esta investigação discutirá mais adiante.

Uma combinação entre representação e participação também é analisada por Santos e Avritzer (2003, p. 41-42), pois os autores defendem uma contestação do entendimento hegemônico de democracia liberal e sua pretensão exclusiva e universal. Desse modo, defendem uma abertura de espaço, discussão e aplicação prática das concepções não hegemônicas de democracia. Os autores são contrários à perda da demodiversidade com a universalidade da democracia liberal e há, com isso, a defesa da existência de diversas ideias

de democracia. Com isso, há a necessidade de intensificar e aprofundar a democracia em vigência na atualidade, quer seja dando legitimidade à democracia participativa, quer seja encontrando formas de combinação entre a democracia representativa e a participativa.

Os autores (2003, p. 46-47), entusiastas das experiências participativas nos países do Sul, entendem que há duas formas possíveis de combinação entre democracia participativa e representativa, o que seria uma forma simplificada de responder as contestações à democracia hegemônica. A forma de combinação pela coexistência seria a ideia de conceber a democracia representativa em nível nacional e a participativa em nível local. Já no caso da complementariedade, seria uma forma mais profunda, visto que

pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia (SANTOS, AVRITZER, 2003, p. 47).

Estas formas de combinação são atreladas em prevalência, de duas formas: a coexistência entre formas de democracia, para o caso dos países centrais; e a complementariedade, que é visualizada nos países semiperiféricos e periféricos. Santos e Avritzer (2003, p. 47-48) mostram-se mais próximos à combinação da complementariedade, já que nela há o fortalecimento da democracia local, da renovação cultural, da nova institucionalidade política, da pluralidade cultural e da inclusão social. Essa é a combinação realizada nos casos do Brasil e da Índia, que “implica, uma decisão da sociedade política de ampliar a participação a nível local através da transferência e ou devolução para formas participativas de deliberação de prerrogativas decisórias a princípio detidas pelos governantes” (SANTOS, AVRITZER, 2003, p. 48). Consequentemente, há a proeminência de problemas de inovação cultural e experimentalismo institucional, que se superados podem levar à evolução cognitiva do conceito de democracia. Vale ressaltar que, as iniciativas participativas nos países latino-americanos serão analisadas pelo PNUD (2004, p. 88; 2010, p. 113) e pela OEA (2010, p. 113), mas reduzidas à experiências e à potencialidade de aplicação para os governos locais.

Finalmente, é possível identificar que, por meio de interpretações de Santos e Avritzer (2003, p. 31), a produção de ações políticas mais plurais leva a uma reflexão das vulnerabilidades da democracia, como, no caso visto por esses teóricos na situação precária das mulheres na política em Moçambique. Para este estudo, a vulnerabilidade da democracia analisada será a econômica e social na América Latina, já que será fator essencial no

entendimento da especificidade da região. Assim, cabe visualizar a situação da ideia de democracia na região estudada, além das diferentes formas de defesa dessa ideia, em particular os conceitos procedimentais e substanciais defendidos pela OEA – e ainda suas combinações.

2.2 SOBRE A DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA

A democracia parece ser, consensualmente, a forma de organização social mais aceita na América Latina e é o regime político que prevalece por mais de duas décadas na região, porém, de maneira paradoxal, já que a região enfrenta crises política, social e econômica, bem como recorrentemente vê-se ameaçada por golpes de Estado em países da região. Contudo, conforme ponderado por Prado, Soares e Colombo (2007, p. 13), quando se fala em democracia na região latino-americana cai-se em alguns lugares-comuns e formas equivocadas de definir tanto a implementação quanto o seu funcionamento. Por exemplo, é frente à ideia de que a América Latina possui democracias frágeis, que, segundo Condolezza Rice, “democracia não é só eleição” (RICE, 2005 apud PRADO; SOARES; COLOMBO, 2007, p. 14);

Outro lugar comum é a interpretação de que a implementação da democracia na região provém da elaboração imperfeita ou incompleta das instituições democráticas, assim como ainda há na sociedade a ideia de que os militares estão à espera de oportunidades para voltarem a ser uma alternativa na gestão política. Com isso, verifica-se que, conforme observado por Prado, Soares e Colombo (2007, p. 43): “no mundo da política, a América Latina, observam muitos, não está associada à democracia e sim à ditadura, vista como o regime emblemático do continente, por sua presença tão comum e repetida”. Contudo, ainda alegam as autoras que a democracia é a forma de governo majoritária na atualidade.

No entanto, em um passado recente, em 1980, dois terços dos países da população vivia em regimes militares e tiveram, nas duas décadas anteriores, como um dos principais motores, a defesa contra os subversivos, ou seja, os socialistas e/ou comunistas (PRADO; SOARES; COLOMBO, 2007, p. 44). Mais profundamente, as origens das instabilidades políticas na região podem ser visualizadas de forma sócio-históricas e têm por base remota, desde o período colonial até a associação entre as elites e as forças armadas, o

intervencionismo dos EUA no apoio aos governos ditatoriais e o abuso de poder do executivo (SOUSA, 2007, p. 35)⁷⁸.

No início da década de 1990, a região latino-americana estava, então, se afastando das formas autoritárias de governo e amadurecendo as suas democracias, bem como vivenciava a implementação das reformas estruturais ou neoliberais, que eram diretrizes econômicas neoliberais de abertura comercial e livre mercado (PRADO; SOARES; COLOMBO, 2007, p. 15). Há a ligação entre as reformas e o conceito de democracia. Contudo, o modelo democrático liberal, como já observado neste estudo, levou a uma participação popular meramente aparente, quer dizer, voltada apenas para o voto e, com isso, no projeto neoliberal, há a despolitização do Estado, reduzindo-o a um papel mínimo (DAGNINO, 2004a, p. 108). Em consequente, a partir das heranças⁷⁹ de problemas econômicos e sociais do modelo anterior de economia – modelo de substituição de importações –, o modelo neoliberal se mostrou débil no combate aos problemas econômicos da região e ainda repercutiu no agravamento dos índices sociais (PRADO; SOARES; COLOMBO, 2007, p. 15).

Para Pinheiro (1995, p. 78), os resultados desfavoráveis da aplicação do modelo neoliberal levaram a uma tensão entre aspectos econômicos e político-sociais. Os problemas econômicos levariam ao descrédito do regime político e democrático. Com isso, autor defende que se deveria ter preocupação com a necessidade de continuidade da democracia e do resgate da questão social. Destarte, diante dessa realidade de pobreza e desigualdades como entraves para a democracia, Sen (2000) verifica que não há uma dificuldade em compreender que o povo prefira o desenvolvimento à democracia, já que

não é difícil perceber que essa força [das necessidades] fatalmente pesa mais do que outras pretensões, como a liberdade política e os direitos civis. [...] Sem dúvida deve-se dar prioridade, argumenta-se, à satisfação de necessidades econômicas, mesmo se isso implicar um comprometimento das liberdades políticas. Não é difícil pensar que concentrar-se na democracia e na liberdade política é um luxo que um país pobre “não pode dar” (SEN, 2000, p. 174).

Sen (2000, p. 178), contudo, refuta esse pensamento, já que entende que a democracia e as liberdades políticas têm em parte um papel instrumental para o povo, ou melhor, “os direitos políticos e civis dão às pessoas a oportunidade de chamar a atenção eficazmente para necessidades gerais e exigir a política pública apropriada” (SEN, 2000, p. 174). Conforme conclui Sen (2000, p. 186-187),

⁷⁸ Este estudo focará no estudo do conceito de democracia na América Latina no período do final do século XX e início do século XXI.

⁷⁹ Elevada dívida externa e interna, alto desemprego, estagnação da produção e problemas graves de inflação, bem como na área social ocorreu aumento da pobreza e da desigualdade social (PINHEIRO, 1995, p. 76).

assim como é importante salientar a necessidade da democracia, também é crucial salvaguardar as condições e circunstâncias que garantem a amplitude e o alcance do processo democrático. Por mais valiosa que a democracia seja como uma forma fundamental de oportunidade social (reconhecimento pode requerer uma defesa vigorosa), existe ainda a necessidade de examinar os caminhos e os meios para fazê-la funcionar bem, para realizar seus potenciais. A realização da justiça social depende não só de formas institucionais (incluindo regras e regulamentações democráticas), mas também da prática efetiva.

A relação entre democracia e desenvolvimento econômico também foi observado pelo PNUD, em seu relatório de 2004 sobre a democracia na América Latina, já que a opinião pública, por meio de dados da pesquisa do *Latinobarómetro*⁸⁰, demonstrou preferir o desenvolvimento econômico à democracia, como será visto mais a frente. Essa informação foi canalizada pelo programa onusiano e transformado em conhecimento, com o intuito de alertar a necessidade de estudar a democracia da região e modificar as práticas democráticas.

Segundo Prado, Soares e Colombo (2007, p. 16), a pesquisa do *Latinobarómetro*, promovida por uma organização não governamental chilena, seria um “verdadeiro termômetro dos ânimos das sociedades latino-americanas” (PRADO; SOARES; COLOMBO, 2007, p. 16), pois aponta os diferentes graus de aceitação e de apoio à democracia na região. Com isso, abrangendo análises desde 1996 até a atualidade, essas pesquisas são fundamentais na visualização das mudanças de atitudes quanto à democracia na região e, conforme destacam as autoras,

em 2005, a pesquisa completou dez anos de investigação sobre a relação dos latino-americanos com a democracia. Nesse período, foi possível acompanhar mudanças de atitude que marcaram três momentos distintos. Em meados dos anos de 1990, as expectativas de maior participação popular e de abertura dos mercados conformaram uma atmosfera de otimismo, a qual se desfez no final dessa década, em virtude da recessão econômica e da desilusão com as instituições democráticas. No início do século XXI, novas esperanças são depositadas sobre os governos de tendência esquerdista que venceram as eleições em alguns países latino-americanos (PRADO; SOARES; COLOMBO, 2007, p. 16).

Desse modo, tanto as supracitadas autoras quanto Vigevani e Oliveira (2005, p. 193) analisaram a pesquisa do *Latinobarómetro* como importante para a visualização das democracias latino-americanas e, então, observar a atitude da opinião pública na América Latina, em particular no conceito de democracia. Além do mais, o PNUD – e, posteriormente, a OEA – utiliza-se também das pesquisas da organização chilena para analisar a democracia na região e, com isso, tecem reflexões sobre a situação democrática do contexto estudado.

⁸⁰ Segundo informações do site dessa organização, o *Latinobarómetro* é um estudo de opinião pública que aplica anualmente cerca de 19.000 entrevistas em 18 países da América Latina, representando mais de 400 milhões de habitantes. Mais informações: <<http://www.latinobarometro.org/>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

Sousa (2007, p. 34) analisa a democracia na região, comparando-a com os demais países do globo, por meio das pesquisas de um índice elaborado pela *Freedom House*⁸¹, no seu relatório de 2007 (Ver Anexo C). A metodologia dessas pesquisas é derivada de sete coeficientes, divididos em direitos políticos (processo eleitoral, pluralismo político e participação e funcionamento do governo) e civis (Liberdade de Expressão e Crença, Direitos à organização e à associação, Governo das Leis e Autonomia e direitos fundamentais). Desse modo, cada subcategoria foi elaborada a partir da Declaração Universal de Direitos Humanos e os direitos políticos e civis são cada um avaliados de 1 a 7 (sendo 1 o mais próximo do ideal) (SOUSA, 2007, p. 35). Assim, a autora parte da classificação da grande maioria dos países como democracias eleitorais (exceto Cuba), que é uma ideia-conceito bastante utilizada na atualidade:

Democracias que possuem sistema político competitivo e multipartidário, sufrágio universal para todos os indivíduos adultos – a não ser que a suspensão do direito ao voto seja aplicada como pena por crimes cometidos – eleições regulares, secretas e seguras, ausência de fraudes graves que levem a resultados não-representativos da vontade popular (FREEDOM HOUSE ANNUAL REPORT, 2007 apud SOUSA, 2007, p. 35).

Consequentemente, os países são classificados em: países livres⁸², países parcialmente livres⁸³ e países não livres⁸⁴. Em seguida, a partir das análises da autora e do *Freedom House* (Ver Anexo C), permite-se visualizar que, dos 35 países do continente Americano, nove são parcialmente livres (Bolívia, Colômbia, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua, Paraguai e Venezuela) e um não livre (Cuba)⁸⁵. Com isso, a autora verifica que a grande maioria dos países do hemisfério americano (exceto Cuba) foi classificada como democracia

⁸¹ De acordo com site oficial, o *Freedom House* é uma organização independente dedicada à expansão da liberdade ao redor do mundo, tendo os seus atos catalogados por meio de uma combinação de análise, advocacia e ação. A pesquisa tem uma linha de pesquisa e análise o debate da democracia nos Estados Unidos e defende claramente, como observado no *Freedom House Annual Report 2010* (p. 8), o suporte dos Estados Unidos na promoção da democracia ao redor do mundo. Mais informações: < <http://www.freedomhouse.org/> >. Acesso em: 20 mar. 2013. Ainda, como pontuado por Sousa (2007, p. 35), a organização é idônea, não partidária e sem fins lucrativos de visualização do status da democracia ao redor do Mundo. Portanto, entende-se aqui que a defesa da democracia dos Estados Unidos é a forma ideal de regime político adotado pela organização, não sendo fator partidário dessa organização de pesquisa.

⁸² Segundo o *Freedom House Annual Report* (2010, p. 15): “A **Free country** is one where there is broad scope for open political competition, a climate of respect for civil liberties, significant independent civic life, and independent media”.

⁸³ Conforme o *Freedom House Annual Report* (2010, p. 15): “**Partly Free countries** are characterized by some restrictions on political rights and civil liberties, often in a context of corruption, weak rule of law, ethnic strife, or civil war.

⁸⁴ De acordo o *Freedom House Annual Report* (2010, p. 15): “A **Not Free country** is one where basic political rights are absent, and basic civil liberties are widely and systematically denied”.

⁸⁵ Uma análise atualizada do relatório de 2010 do *Latinobarómetro* evidenciou resultados similares aos das análises de Sousa (2007) e, por isso, este presente estudo se utilizou dos dados e das comparações da autora.

eleitoral e evidencia a efetividade da democracia na região (SOUSA, 2007, p. 36). Além do mais, a autora também analisa os dados do *Latinobarómetro* e relata certa preocupação com a distorção de alguns princípios democráticos e a relação intrínseca com o aspecto econômico e social, como já se pontuou anteriormente neste trabalho. Isto posto, Sousa destaca a preocupação com os índices apontados na região, já que dois terços dos países na América Latina não são considerados plenamente democracias e intenta estudar como a burocracia OEA então defende um conceito de democracia para a região, igualmente o presente trabalho – e ainda com adesão do programa onusiano PNUD.

Nesse contexto, Nohlen (2003) observa que, desde o início da democracia representativa, essa forma de governo está sempre em debate e que sempre há desafios que esse regime enfrenta. Dessa forma, em breve síntese da introdução feita pelo autor, ele abrange desde a obra de Tocqueville, “*La democracia em América*”, de 1835, que é referência no que tange a democracia no continente americano, até aspectos contemporâneos da crise do Estado de Bem-Estar Social. Isto é, há o processo em si de consolidação da democracia, a qual foi fortalecida pela sua relação com o desenvolvimento de bem-estar social. O Estado de bem-estar é central já que novamente há o desafio de reafirmar e analisar os problemas de estrutura e crise da democracia na América Latina, tendo o aspecto social um fator essencial para os problemas da democracia na região.

Os desafios da democracia na América Latina são observados por Nohlen (2003, p. 5) por dois enfoques: o subjetivo, que é a percepção por parte das gentes; e, o objetivo, que são os dados históricos empíricos. O primeiro aspecto relevado pelo autor é que há, segundo dados do *Latinobarómetro* (2002), uma crescente insatisfação do povo no funcionamento da democracia na região. Em segundo, o autor analisa alguns fenômenos que dão conta da dificuldade de se manter a governabilidade do modelo de democracia representativa, já que o que se atenta é o eminente perigo de se ter regimes autoritários novamente no poder, conforme ocorrido em tempos antigos.

Nohlen (2003) se atem aos fenômenos de desafios no âmbito político, político-institucional e político-cultural⁸⁶. Relevam-se os desafios externos – globalização e pressão da internacionalização dos mercados e dos sistemas políticos – e internos – desenvolvimento

⁸⁶ Por exemplo, os desafios apontados por Nohlen (2003, p. 6) são: no caso das instituições políticas, promover ou manter a centralidade do sistema representativo; reforma das instituições políticas; reverter a falta de fé nas instituições e menosprezo da importância dessas. Analiticamente o autor (2003, p. 22) apresenta outros desafios, como a ambivalência dos partidos políticos, a percepção do povo sobre as instituições e o novo populismo. Até concluir que o maior desafio da América latina é a ética política e, por isso, revela que há a necessidade de se mudar valores e opiniões (NOHLEN, 2003, p. 22).

econômico, pobreza, desigualdade, entre outros –, bem como apresenta que o maior desafio da América Latina é o combate à pobreza (acrescento a desigualdade) e a promoção da justiça social, sendo esses aspectos essenciais para que a própria democracia na América Latina tenha futuro.

Um aspecto importante e que chega ao objetivo da análise de Nohlen (2003, p. 17) é o seu estudo sobre o campo da cultura política, que entra em debate o conceito de capital social⁸⁷ e, que conforme o autor, estaria em falta na região. Assim, o capital social é visto como fundamento para a democracia, mas que, a partir da análise dos dados do *Latinobarometro* (2002), o autor (2003, p. 18) observa a falta desse tipo de capital social na América Latina.

Ainda para o autor, há outra realidade a ser observada, pois, embasado pelo pensamento de Bourdieu (1984 apud NOHLEN, 2003, p. 18), o capital social é definido como um recurso individual⁸⁸. Para Nohlen (2003, p. 18), esse outro capital não é tanto em relação ao esforço individual, mas ao pertencimento a um grupo ou a outras relações vantajosas. Dessa forma, releva-se que esse capital social (individualista) como outra realidade da América Latina, na qual conseguir seus anseios na administração pública requer contar com uma pessoa amiga dentro da instituição e, conseqüentemente, leva a grande população ao descrédito acerca do regime democrático.

Nohlen analisa que nos estratos da sociedade de classes médias e médio-altas existe o funcionamento real da sociedade em bases de suas redes de relações. Com isso, esse conceito de capital social alude às desigualdades sociais existentes, dentro das quais também estaria inserida a distribuição desigual do capital social. Já em nível político, esse capital se mostra pelo clientelismo, favoritismo, a corrupção, entre outros, daí, como destacado por Nohlen (2003, p. 18), aspectos que mostram a cara problemática da cultura política na América Latina. Em consequência, o autor analisa que esses fenômenos mantêm o imenso problema da integração social e como chave da crescente crise de representação política.

Segundo palavras de Nohlen (2003), “a falta de capital social, em sentido do conceito de Putnam, está estruturalmente vinculada com a abundância de capital social em sentido do

⁸⁷ O conceito de capital social é apresentado segundo a concepção de Putnam (1993 apud NOHLEN, 2003, p. 17) e seria um bem comum ao qual consiste em: “a) la confianza en el otro por encima de todas las escisiones de la sociedad, acompañada de b) capacidades de comunicación y c) cooperación entre los individuos” (PUTNAM, 1993 apud NOHLEN, 2003, p. 17).

⁸⁸ O capital social definido como recurso individual é uma rede de relações que um indivíduo se apoia em função de sua carreira, seu bem-estar e seu poder (NOHLEN, 2003, p. 18).

conceito de Bourdieu” (p.18)⁸⁹, quer dizer, como recurso individual. Com isso, “então, não é falta de capital social, em termos gerais, na América Latina; mas o desafio é em redirecionar o capital social para as relações compatíveis com o bem comum” (NOHLEN, 2003, p. 18)⁹⁰. Em suma, é importante entender que há uma rede de causas e consequências interligadas e generalizadas de forma simultânea na região e isso leva a vários desafios da democracia na América latina, como pontuado por Nohlen (2003, p. 22), em especial dois desafios, ante a cultura política, que entende os políticos como todos iguais e corruptos (NOHLEN, 2003, p. 21), e à falta de representatividade na democracia.

Já para Vigevani e Oliveira (2005), é o conceito cepalino de vulnerabilidade social⁹¹ que é adotado para analisar as consequências sociais da aplicação do modelo econômico neoliberal e, assim, sua relação direta com a instabilidade democrática na região latino-americana⁹². De acordo com os autores (2005, p. 195), a América Latina apresenta uma relação de deterioração socioeconômica e o crescimento da vulnerabilidade social, o que leva ao descontentamento da opinião pública latino-americana com a democracia e é o que foi visualizado em alguns indicadores de pesquisa – em particular o *Latinobarómetro*. Além do mais, o autor trará importantes fundamentos teóricos e políticos para a análise da democracia na América Latina, já que analisará os conceitos de democracia de Dahl e O’Donnell na realidade da região.

De início, é importante analisar o modelo e o conceito de democracia bidimensional de Dahl (2005, p. 24-25), sendo entendidos como uma poliarquia, que é um tipo ideal de alto grau de contestação e participação pública. Contudo, ressalta Dahl (2005, p. 31) que os regimes mundiais atuais estão mais perto do grau de democratização da poliarquia, mas não de forma plena. Consequentemente, leva o autor a entender que há uma impropriedade de qualquer classificação de modelos de democracia, já que há uma arbitrariedade das fronteiras em determinar termos como modelo democrático “pleno” e/ou “próximo”. Nesse contexto, a partir da análise da representação incompleta da poliarquia plena, Dahl entende que

⁸⁹ “La falta de capital social, en el sentido del concepto de Putnam, está estructuralmente vinculada con la abundancia de capital social en el sentido del concepto de Bourdieu” (NOHLEN, 2003, p. 18). Traduzido pelo autor.

⁹⁰ “entonces, no es que falte capital social, en términos generales, en América Latina; sino que el desafío radica en reorientar el capital social hacia relaciones compatibles con el bien común” (NOHLEN, 2003, p.18). Traduzido pelo autor.

⁹¹ Elaborado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, das Nações Unidas – CEPAL.

⁹² A crônica dos problemas sociais na região é fator essencial na debilitação da democracia na região, o que permite afirmar: “que a consolidação da democracia dependerá também da sua eficácia para resolver problemas econômicos e sociais” (WEFFORT, 1990 apud VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005, p. 195).

as poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública (2005, p. 31).

Segundo Vigevani e Oliveira (2005, p. 217), para Dahl, a poliarquia seria o termo mais adequado para determinar as novas democracias e a maximização da contestação e da participação definiria o grau de pluralismo da sociedade⁹³. De outro lado, os autores destacam o pensamento de O'Donnel (1995 apud VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005, p. 232), pois esse teórico entende as democracias emergentes na América Latina como democracias delegativas, sendo um novo tipo de poliarquia, que incorporou regras da poliarquia clássica, como a realização de eleições efetivas, mas deixando a desejar quanto à direitos econômicos, sociais e culturais. Este conceito de democracia delegativa

se caracterizariam pela funcionalidade de uma concepção parcialmente cesarista, bonapartista ou plebiscitária. [...] O governante eleito se percebe investido do poder de governo em vista do grau de apoio popular que lhe dá sustentação, constringido apenas pelas relações de poder existentes e o tempo constitucionalmente limitado do seu mandato. [...] Este modelo combinaria eleições livres, competitivas e formalmente institucionalizadas com instituições políticas relativamente fracas (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005, p. 233).

Conforme o excerto, verifica-se a predominância de um conceito procedimental ou minimalista de democracia na região e esta pesquisa destaca a análise dos autores aqui estudados quanto à especificidade do conceito de democracia latino-americana, quer dizer, conforme analisado por O'Donnel, um novo tipo de poliarquia. Além do mais, observam Vigevani e Oliveira (2005, p. 229), o presidencialismo foi o formato institucional mais adequado para os países da América-Latina, sendo um ator central no processo político da região. Desse modo, com as recorrentes crises financeiras e os baixos índices sociais, ocorre o fortalecimento das figuras carismáticas dos presidentes, mesmo que com diferentes

⁹³ Conforme Vigevani e Oliveira (2005, p. 217-218, grifo nosso) a análise dessa maximização deve ser decorrente das seguintes variáveis: “1) sequências históricas; 2) a ordem socioeconômica: concentração ou dispersão; 3) a ordem socioeconômica: nível de desenvolvimento; 4) igualdade e desigualdades; 5) subculturas, padrões de clivagens e eficácia governamental; 6) as crenças de ativistas políticos; e, 7) controle externo. Sendo assim, ao longo da história (variável 1), a sociedade deve se tornar, simultaneamente, mais competitiva e pacífica, elevando a igualdade (variável 4) e garantia da representatividade de amplos grupos sociais, econômicos e políticos (variável 5). Por meio de políticas públicas adequadas, o governo deve proporcionar um elevado nível de desenvolvimento socioeconômico aos cidadãos (variável 3). A ordem socioeconômica deve ser descentralizada, sendo o acesso à violência e às sanções socioeconômicas negado tanto para o governo quanto para a oposição (variável 2). As autoridades devem ser eleitas em pleitos livres e justos, nos quais o sufrágio seja inclusivo e haja o direito de concorrer a cargos eletivos com plena liberdade de expressão e associação e acesso a meios alternativos de informação. Dessa maneira, os ativistas políticos considerariam a futura democracia como amplamente legítima (variável 6). Por fim, o controle externo (variável 7) do processo de transição tende a impulsionar o Estado rumo à consolidação da Poliarquia. [...] *A soma dessas variáveis corresponde ao modelo de democracia ocidental liberal, do qual os Estados Unidos seriam o exemplo empírico*”.

perspectivas políticas (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005, p. 232). Vale destacar que, conforme observado por Vigevani e Oliveira (2005, p. 227), tanto para Dahl quanto para O'Donnell, a questão econômica é parte importante no processo de estabelecimento da democracia, mostrando-se um problema central na realidade da América Latina e é essencial para compreender a instabilidade da democracia na região.

Sendo assim, conclui Vigevani e Oliveira (2005, p. 248) que na América Latina a democracia de Dahl existe apenas de forma parcial e é um fator que enfraquece sua consolidação. Há a tendência na região latino-americana de que “um modelo concentracionista de poder na figura do presidente poderia ser explicada como resultado da necessidade da compatibilização da agenda liberal com necessidade de oferecer saídas ainda que pontuais, a expectativas crescentemente fortes da população” (VIGEVANI; OLIVERIA, 2005, p. 248).

É relevante destacar também a observação de Prado, Soares e Colombo (2007, p. 10) que, ao analisar países como Venezuela, Bolívia e Equador, visualizam tentativas de forjar novos modelos de democracia, fundamentados na utilização dos conceitos de democracia participativa e representativa. Com isso, analisam as autoras que a democracia participativa é visualizada como uma relação mais direta entre o povo e o poder Executivo, por meio da realização de plebiscitos. Esta estratégia estaria visando driblar os limites impostos ao Executivo, ou seja, os limites dos outros poderes – legislativo e judiciário. Consequentemente, o poder Executivo se valeria dessa forma de participação como forma de implementar políticas mais rápidas, mas ferindo preceitos da balança de poderes. Para as referidas autoras, “ao atuar desse modo, entretanto, a democracia “participativa” dá margem a arbitrariedades dos governantes que, na perspectiva dos ardorosos críticos dessa ideia, colocam em xeque princípios fundamentais da democracia liberal” (PRADO; SOARES, COLOMBO, 2007, p. 10).

Como anteriormente se observou nas análises de Santos e Avritzer (2003), entretanto, há experiências participativas que vêm contribuindo para a inclusividade social e a representação da diversidade em países do Sul. Com isso, as experiências de má utilização da democracia participativa abordadas por Prado, Soares e Colombo (2007, p. 10) devem ser entendidas como forma de alerta para a democracia latino-americana, já que deturpa os princípios democráticos. Todavia, ressalvam-se as experiências exitosas de participação popular em países da região, como é o caso de Porto Alegre, no Brasil.

Nesse contexto, a primeira burocracia a elaborar um estudo completo sobre a democracia latino-americana foi a ONU, principalmente por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que é a agência líder da ONU em temática de governança democrática (NEWMAN, 2004, p. 194). Isto porquê as experiências do PNUD na região da América Central – em particular na Nicarágua (1990), em El Salvador (1992) e na Guatemala (1996) – trouxeram maior aprofundamento desse programa numa coerente estratégia de desenvolvimento da governança democrática (SANTISO, 2002, p. 11), já que se abriu as operações do programa onusiano para além da intervenção no processo eleitoral.

Na década de 90, o Escritório Regional do PNUD na América Latina e Caribe intensificou suas políticas e estratégia em sua região de coordenação (SANTISO, 2002, p. 5), levando ao desenvolvimento do relatório “*Informe sobre la Democracia em América Latina*”, de 2004. Contudo, para esta dissertação é essencial analisar os conceitos e as análises que o relatório de 2004 trará sobre a democracia latino-americana, pois será um estudo que chamará a atenção da OEA e, em 2009, a sua continuação será feita por meio de uma parceria entre o PNUD e a OEA, o que evidencia que, conforme se verificará nesta pesquisa, o relatório do PNUD (2004) alertará a OEA para a necessidade de também refletir sobre a temática.

Vale ressaltar que, Dante Caputo, até então servidor civil internacional da ONU/PNUD, foi coordenador do relatório de 2004 e, posteriormente, como Secretário de Assuntos Políticos da OEA⁹⁴, foi importante na cooperação entre OEA e ONU/PNUD na construção e na continuação de estudos sobre a democracia latino-americana. Como observará esta pesquisa no próximo capítulo, destaca-se a liderança desse burocrata na junção da ONU/PNUD e da OEA na realização destas investigações sobre democracia latino-americana.

O relatório de 2004 do PNUD traz reflexões sobre o entendimento desse programa onusiano quanto à governabilidade democrática⁹⁵ e ao conceito de democracia defendido pelo relatório, haja vista que,

⁹⁴ Dante Caputo é um cientista político argentino, que foi Diretor do Projeto Regional sobre o Desenvolvimento Democrático na América Latina, do PNUD, entre 2001 e 2004. Já entre o período de 2006 a 2009, foi Secretário de Assuntos Políticos da OEA (OEA, 2013d). Mais informações: <http://www.oas.org/documents/spa/biography_Dante_Caputo.asp>. Acesso em: 03 de mar. de 2013.

⁹⁵ Observou-se, neste estudo, que o PNUD, a OEA e os acadêmicos se utilizam tanto do termo “governabilidade democrática” quanto “governança democrática”, mas há diferenças entre os conceitos e também uma tendência dos autores da atualidade de uni-los na concepção de capacidade governativa, como sugere Santos (1997). Com a expansão da concepção de governança para a área da política, com o conceito de governança democrática, houve a dificuldade de distinguir de forma mais clara os termos governança democrática e governabilidade democrática. Desta feita, este trabalho utilizará os termos tanto de forma similar quanto diferenciada, mas aqui se ponderam as diferenças entre os termos. Conforme Santos (1997, p. 5), há a tendência de simplificar o termo governabilidade democrática aos gerenciais e administrativos do estado, e ao funcionamento eficaz do governo. Em outras palavras, no caso da governabilidade democrática, um funcionamento eficaz e eficiente do governo de

de acordo com o Relatório do Desenvolvimento Humano 2002, a democracia não é apenas um valor em si mesmo, como também um meio necessário para o desenvolvimento. Para o PNUD, a governabilidade democrática é um elemento central do desenvolvimento humano, porque por meio da política, e não só da economia, é possível gerar condições mais equitativas e aumentar as opções das pessoas. Na medida em que a democracia possibilita o diálogo que inclui os diferentes grupos sociais e, paralelamente, desde que as instituições públicas se fortaleçam e sejam mais eficientes, será possível alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, principalmente, no que se refere a reduzir a pobreza. Nesse sentido, a democracia é o marco propício para abrir espaços de participação política e social, principalmente para os que mais sofrem: os pobres e as minorias étnicas e culturais (PNUD, 2004, p. 25).

Com isso, as contribuições do relatório de 2004 são decorrentes de três caminhos: “uma certa concepção de democracia, o reconhecimento da singularidade latino-americana e o conjunto de dados resultantes da nossa pesquisa empírica” (PNUD, 2004, p. 183). Esse relatório aborda diversos temas e agendas na América Latina e foca nas temáticas da Política, Estado, Economia e Globalização (PNUD, 2004, p. 184). Nesse contexto, como há uma abrangência de temas discutidos, aqui se enfoca o conceito de democracia defendido pelo relatório, a reafirmação da especificidade do estudo da América Latina e na reflexão crítica dos dados utilizados pelo relatório, cuja centralidade está na difusão como conhecimento do programa onusiano. Vale destacar que a investigação do PNUD traz diversos elementos e respostas às contestações e aos problemas nas discussões sobre a teoria político-democrática.

Da mesma forma que este estudo, o relatório de 2004 (p. 53) analisa a democracia como uma ideia e é resultado da história e das sociedades, ou seja, uma ideia que não é taxativa e que passou por evoluções cognitivas, adquirindo as mais diversas espécies de concepções. Além disso,

la democracia implica una forma de concebir al ser humano y garantizar los derechos individuales. En consecuencia, ella contiene un conjunto de principios, reglas e instituciones que organizan las relaciones sociales, los procedimientos para elegir gobiernos y los mecanismos para controlar su ejercicio. También es el modo como la sociedad concibe y pretende hacer funcionar a su Estado. Pero eso no es todo. La democracia es también un modo de concebir y resguardar la memoria colectiva y de acoger, celebrándolas, diversas identidades de comunidades locales y regionales (PNUD, 2004, p. 53).⁹⁶

forma democrática. Já quanto à ideia de governança democrática, seria a junção das ideias de boa governança, de aspectos econômicos e sociais, e da democracia, de aspectos políticos, como pré-requisito para a boa governança era a existência de um governo político democrático. Ainda, “a discussão mais recente do conceito de *governance* ultrapassa o marco operacional para incorporar questões relativas a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico” (SANTOS, 1997, p. 5). Portanto, o conceito de governança é mais amplo que o de governabilidade, já que traz a articulação de outros atores e os arranjos institucionais democráticos.

⁹⁶ Pela proximidade entre as línguas portuguesa e espanhola, optou-se por não traduzir as citações em espanhol.

Conforme o excerto acima, verifica-se a forma que este estudo concebe as ideias de democracia e sua relação com os direitos ou regras, relações sociais, instituições, procedimentos de eleição de poder, mecanismos de controle dos governos, dos interesses e das identidades, tanto locais quanto em âmbito regional da América Latina. Contudo, o relatório de 2004 traz o conceito de democracia de cidadania (*democracia de ciudadanía*), apresentado da forma que segue:

Gobierno del pueblo significa entonces un Estado de ciudadanas y ciudadanos plenos. Una forma, sí, de elegir a las autoridades, pero además una forma de organización que garantiza los derechos de todos: los derechos civiles (garantías contra la opresión), los derechos políticos (ser parte de las decisiones públicas o colectivas) y los derechos sociales (acceso al bienestar). Es la *democracia de ciudadanía* que propone el Informe, y que sirve como el eje ordenador de sus análisis (PNUD, 2004, p. 18, grifo do autor).

Em outras palavras, esse relatório do PNUD defende uma concepção substantiva ou participacionista de democracia e põe que “el desafío global del relanzamiento democrático es el pasaje de la democracia electoral a la democracia de ciudadanía” (PNUD, 2004, p. 73). Quanto à singularidade da democracia na América Latina, o relatório entende que a região precisa de uma compreensão inovadora e uma discussão aberta, mostrando os seguintes argumentos centrais:

Resolverlos demanda una comprensión novedosa y una discusión abierta, a las que el Informe aspira a contribuir. Ello requiere precisar los fundamentos teóricos: los conceptos de democracia, ciudadanía y sujetos en la democracia, Estado y régimen. Los cuatro argumentos centrales son: 1) la democracia implica una concepción del ser humano y de la construcción de la ciudadanía; 2) la democracia es una forma de organización del poder en la sociedad, que implica la existencia y el buen funcionamiento de un Estado; 3) el régimen electoral es un componente básico y fundamental de la democracia, pero la realización de elecciones no agota el significado y los alcances de aquélla, y 4) la democracia latino-americana es una experiencia histórica distintiva y singular, que debe ser así reconocida y valorada, evaluada y desarrollada. (2004, p. 33).

A democracia e a ideia de democracia na América Latina, segundo o informe de 2004, indica uma forte tensão entre expansão da democracia e da economia, bem como há a busca da equidade e a superação da pobreza (PNUD, 2004, p. 26). Assim, argumenta-se que a democracia

■ pressupõe uma ideia do ser humano e da construção da cidadania; ■ é uma forma de organização do poder que implica a existência e o bom funcionamento do Estado; ■ implica uma cidadania integral, isto é, o pleno reconhecimento da cidadania política, da cidadania civil e da cidadania social. ■ é uma experiência histórica particular na região, que deve ser entendida e avaliada em sua especificidade. ■ tem no regime eleitoral um elemento fundamental, mas não se reduz às eleições (PNUD, 2004, p. 26).

Segundo análise dos dados do Índice de Democracia Eleitoral (IDE), a democracia latino-americana é hoje uma democracia eleitoral e apresentam-se irregularidades também no aspecto elementar da eleição, pois pontua-se que

■ em todos os países se reconhece o direito universal ao voto. ■ Apesar de alguns problemas, em geral, as eleições nacionais foram limpas entre 1990 e 2002. ■ Nesse mesmo período, ocorreram importantes restrições à liberdade eleitoral em 10 de 70 eleições nacionais, mas a tendência geral foi positiva. ■ Houve um avanço na questão das eleições serem um meio de acesso a cargos públicos: a passagem do mando eleitoral se converteu em uma prática comum, apesar de, em alguns casos, ter ocorrido em meio a complexas crises constitucionais (PNUD, 2004, p. 26).

Conclui-se ainda que “na América Latina alcançou-se a *democracia eleitoral* e suas liberdades básicas. Agora se trata de avançar na *democracia de cidadania*.” (PNUD, 2004, p. 36, grifo do autor). Nesse ínterim, é importante verificar que, apesar de ressalvas, a América Latina avançou em termos de cidadania⁹⁷ política e civil, contudo, é a cidadania social⁹⁸ que vêm sendo degradada e incorpora-se que “o desenvolvimento democrático depende de que se amplie de maneira decidida a cidadania social, principalmente a partir da luta contra a pobreza e a desigualdade e da criação de postos de trabalho de qualidade” (PNUD, 2004, p. 26). Destaca-se, novamente, a relação intrínseca entre problemas econômicos e desigualdades com o regime democrático, ou melhor, não permite que haja legitimação desse regime político.

A questão dos dados resultantes da pesquisa do relatório é central e está interligada à especificidade da região latino-americana, pois o PNUD (2004, p. 139), por meio de análises

⁹⁷ Dagnino (2004b) que há versões de cidadania e destaca a versão liberal e a nova cidadania, as quais pontua-se “há, portanto, uma clara distinção em relação a outras versões de cidadania. Esta cidadania chamada, naquele momento, de ‘nova cidadania’, uma cidadania ampliada, não está mais confinada dentro dos limites das relações com o Estado ou entre o Estado e o indivíduo. A cidadania liberal se confina nesse espaço. Mas essa redefinição pensa a cidadania como algo que deve ser estabelecido também no interior da própria sociedade, uma cidadania que funcione como um parâmetro do conjunto das relações sociais que se travam nessa sociedade. O processo de construção de cidadania como afirmação e reconhecimento de direitos é, especialmente na sociedade brasileira, um processo de transformação de práticas muito arraigadas não apenas no Estado, mas na sociedade como um todo. O significado dessa cidadania está muito longe de ser limitado à aquisição formal e legal de um conjunto de direitos. E, nesse sentido, ela também não está limitada ao sistema político-jurídico.” (DAGNINO, 2004b, p. 3). Quer dizer, a cidadania liberal é justamente a criticada pelo PNUD, levando à burocracia onusiana a defender níveis de democracia, que vão além da cidadania civil e política, como é centrado o modelo liberal, partindo também para avanços sociais, conforme será observado neste estudo.

⁹⁸ A partir de aporte do relatório parcial de 2009, que analisou as contribuições do informe de 2004, pode-se entender as três dimensões de cidadania como: “*Ciudadanía civil*. Se compone de los derechos para la libertad individual: libertad de expresión, pensamiento y religión, derecho a la justicia y derecho a la propiedad y a establecer contratos validos; *Ciudadanía política*. Consiste en el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros; *Ciudadanía social*. Abarca todo el espectro, desde el derecho a un mínimo de bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir conforme a los estándares predominantes en la sociedad. En su expresión en los cuerpos de derechos reconocidos por las Naciones Unidas, estos derechos se denominan ‘económicos, sociales y culturales’ e incluyen, por lo tanto, el derecho de los pueblos indígenas a sus prácticas y expresiones culturales, a su ‘herencia social’, para utilizar la expresión de Marshall” (MARSHALL, 1949 apud OEA; PNUD, 2009, p. 16, grifo do autor).

de um dos dados do *Latinobarómetro* de 1996, percebeu que 61% dos entrevistados, em âmbito regional, preferiam a democracia a qualquer outro regime político. Já os dados de 2002 apontam que o percentual caiu para 57%. Segundo entendimento do relatório, “esa preferencia por la democracia no implica necesariamente un firme apoyo. En efecto, muchas personas que dicen preferir la democracia frente a otros regímenes tienen actitudes poco democráticas en relación con diversas cuestiones sociales” (PNUD, 2004, p. 131-132).

Há outros dados apontados como importantes na percepção dos latino-americanos sobre a democracia, visto que, de um lado, quase metade dos entrevistados (48,1%), dos que preferem a democracia, preferem igualmente o desenvolvimento econômico e a democracia. De outro lado, um percentual quase semelhante (44,9%), dos que preferem a democracia, estavam dispostos a apoiar um governo autoritário, caso esse regime resolvesse os problemas econômicos de seu país (PNUD, 2004, p. 132). Quanto a isso, o relatório aponta que

estas respuestas son un llamado de atención: una proporción sustancial de latino-americanos valora al desarrollo económico por sobre la democracia y estaría dispuesta a dejar de lado la democracia en caso de que un gobierno no democrático pudiera solucionar sus problemas económicos” (PNUD, 2004, p. 132)⁹⁹.

Sendo assim, este estudo destaca a autoridade do PNUD de analisar os dados do *Latinobarómetro* e de outras organizações de pesquisa como informação e, assim, transformá-los em conhecimento. Destarte, mostra-se como autoridade e influência de *expert* (conhecedor) na temática da democracia e da governança democrática na América Latina.

Quanto às experiências participativas ocorridas na América Latina, como destacado por Santos e Avritzer (2003) no tópico anterior deste estudo, o relatório de 2004 destaca a emergência destas experiências na Bolívia, no Brasil (Porto Alegre), no Peru (Villa El Salvador, que é um distrito de Lima) e na Colômbia (Bogotá), durante a década de 90 (PNUD, 2004, p. 87). Todavia, esta pesquisa analisa que, apesar de serem vistas como novos canais de participação cidadã, as iniciativas são restringidas ao nível local de aplicabilidade e são analisadas de forma singela, ou seja, apesar de defender um conceito de democracia de cidadania, o PNUD não aprofunda seus conhecimentos sobre as formas participativas atuais

⁹⁹ O relatório de 2004 utiliza os dados do *Latinobarómetro*, de 2002, da seguinte maneira: “O estudo abarcou dezoito países (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela). O marco conceitual foi amplamente consultado e orientou a busca de informação empírica que inclui: • *Uma pesquisa de opinião de alcance regional (em colaboração com Latinobarómetro)*. • A elaboração de indicadores sobre o estado da democracia. • Entrevistas com líderes e intelectuais da América Latina” (PNUD, 2004, p. 31, grifo nosso).

na região e nem tão pouco optam por observá-las como possibilidades para o direcionamento da democracia eleitoral para democracia de cidadania.

O informe de 2004 (PNUD, 2004, p. 10-11) é resultante da necessidade de fortalecer a capacidade e as instituições do Estado como elementos centrais na estratégia de desenvolvimento do PNUD. Ao mesmo tempo, vale destacar a publicação subsequente “*Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*”, de 2007, que foi um esforço de diálogo regional e acadêmico, bem como, de acordo com o Administrado do PNUD na época, Kemal Darvis, teve como principal objetivo a continuação da publicação do PNUD de 2004, possibilitando uma sequência de discussão sobre o conceito de democracia de cidadania. Sobretudo, traz uma discussão e contribuições de burocratas do PNUD e de teóricos da área política. A publicação de 2007 se mostra uma influência cognitiva e executiva nos moldes de uma comunidade epistêmica¹⁰⁰. Nesse contexto, para este estudo, por manter o conceito do relatório de 2004 e não representar um novo estudo sobre a realidade, não será realizada uma análise detalhada da publicação de 2007.

Conforme conclusões de Ponzio (2004, p. 227-228), entretanto, ao analisar o PNUD dentro do sistema ONU em temática de governança democrática, visualizou-se que o programa onusiano vem adotando desafios de desenvolvimento em longo termo. Ainda, a sustentabilidade de gestão democrática requer relacionamentos fortes e duradouros em vários níveis, quer seja dentro de um país ou em cooperação com outros atores externos. Assim sendo, é o caso do papel do PNUD e sua cooperação com a OEA na governança democrática na América Latina. Destaca-se, neste estudo, o desenvolvimento do Relatório *Nuestra Democracia* (2010) e a criação do Fórum da Democracia Latino-Americana, os quais evidenciam a influência dessas burocracias, em conjunto, na realização de relatórios e fóruns, permitindo-se observar as ideias de democracia dos mais diversos atores envolvidos. Enfim: “Parceria sólida, construída na experiência partilhada e assessoria técnica adequada,

¹⁰⁰ Bueno (2009) traz a definição de comunidades epistêmicas e em meio a uma contribuição construtivista nessa seara, haja vista que “as comunidades epistêmicas são definidas como redes de profissionais com perícia e competência reconhecidas em um domínio particular e com uma reivindicação autorizada ao conhecimento político relevante dentro desse domínio ou questão e caracterizam-se por: (i) conjunto compartilhado de crenças normativas, (ii) crenças causais compartilhadas, (iii) noções compartilhadas de validade e (iv) iniciativa política comum (Haas, 1992: 3). *Daí, pode-se apreender a influência construtivista deste programa de pesquisa, já que objetiva estudar a coordenação política internacional por meio do impacto das ideias, normas e crenças compartilhadas presentes na interação entre os atores no sistema internacional.*” (p. 9-10, grifo nosso).

permanecem a base sobre a qual o futuro da assistência democrática do PNUD irá alcançar sucesso ou falhar” (PONZIO, 2004, p. 227-228)¹⁰¹.

Enfim, conforme abordado, o contexto da democracia na América Latina evidencia que há problemas sociais, econômicos e instabilidades democráticas e, assim, fica clara a preocupação da burocracia OEA – como também a do PNUD – quanto à saúde das ideias-conceitos de democracia na região latino-americana e cabe compreender os conceitos defendidos pela OEA e por seus servidores nesta realidade.

2.3 A OEA E O REGIME DEMOCRÁTICO INTERAMERICANO

O conceito de democracia institucionalizado desde a sua criação com a Carta da OEA, de 1948, foi o conceito de democracia representativa, conforme o artigo 5º, alínea d, da carta constitutiva original: “d) A solidariedade dos Estados Americanos e os altos fins que ela visa requerem a organização política dos mesmos com base no exercício efetivo da democracia representativa” (CARTA DA OEA, 1948). Desse modo, representa a institucionalização na burocracia OEA como um dos princípios da dita organização internacional, evidenciando-se como âmbito de multilateralismo dos Estados membros do continente Americano para a defesa do ideal de organização político democrática.

Para Cooper e Legler (2006, p. 24), há construção no direito à democracia e a um paradigma de defesa coletiva de democracia na OEA, entendido pelos autores como um movimento em direção a uma doutrina de solidariedade democrática. Esta construção foi acelerada com o fim da Guerra Fria e a onda de democratização que atingiu os países do continente americano. Na concepção de Rubén M. Perina (2001, p. 1)¹⁰², servidor da burocracia OEA, com o fim da Guerra Fria, há o papel da OEA em um regime democrático interamericano (REDI), que se caracteriza pela defesa da democracia e da economia de livre mercado. Contudo, Perina (2001, p.2) destaca que o interesse pela democracia no sistema

¹⁰¹ “Solid partnership, built on shared experience and appropriate technical advice, remain the bedrock upon which future UNDP democracy assistance will succeed or falter” (PONZIO, 2004, p. 227-228). Traduzido pelo autor.

¹⁰² É importante visualizar que Rubén M. Perina, coordenador da área de fortalecimento institucional, na Unidade para a Promoção da Democracia (UPD), inserida na Secretaria Geral da OEA, escreveu o artigo “El régimen democrático interamericano: el papel de la OEA”, em maio de 2001, e não abordou, dessa forma, a Carta Democrática Interamericana, que só foi aprovada em setembro de 2001. Para esta pesquisa, justifica-se e dá respaldo às contribuições do referido autor na compreensão do surgimento de um regime democrático interamericano (REDI), principalmente desenvolvido no pós Guerra Fria.

interamericano tem larga trajetória histórica e remota às primeiras conferências interamericanas. Sendo assim, estas duas literaturas são essenciais para o entendimento deste estudo sobre o conceito de democracia na burocracia OEA, por meio da visualização histórico-analítica de suas principais resoluções, declarações, emendas constitutivas, programas e atividades na temática democrática.

Nesse contexto, a partir da criação da organização e em meio à Guerra Fria, houve a associação entre democracia e segurança no continente americano, tendo como intento que, conforme apontado por Herz (2008, p. 19), algumas tentativas de promover as instituições democráticas foram associadas tanto como parte da estratégia estadunidense na Guerra Fria quanto a um movimento no sentido da constituição de um regime regional para a proteção da democracia e dos direitos humanos. Contudo, como observa Pedro Ernesto Fagundes (2010, p. 30) na prática, a organização OEA foi empregada como instrumento dos EUA na aplicação de seus interesses em inúmeros episódios ao longo da Guerra Fria e levaram ao descrédito da organização como organismo multilateral. Com isso, verifica o autor que a inércia da OEA e o seu apoio aos anseios estadunidense foi também observados nos casos da emergência de governos militares na América Latina, os quais eram contrários aos princípios democráticos – institucionalizados na própria organização regional. Contudo, esta atitude da OEA evidenciava o intuito maior dos EUA em combater os anseios soviéticos no continente americano.

Para Fagundes (2010, p. 30), “foi elaborado o conceito de ‘democracia coletiva’, espécie de permissão para intervenção armada, apoio a golpes militares, incentivo a guerras civis, entre outras estratégias, para impedir a instalação de governos pró-União Soviética nas Américas”. Quer dizer, uma ideia construída pela influência dos EUA para combater a emergência de governos socialistas, mostrando, assim, uma disfunção da OEA, ao passo que modificou o conceito institucionalizado de democracia e ainda submeteu-se aos anseios estadunidense.

Durante a Guerra Fria, a organização foi tida como instrumento dos EUA e só em segundo plano seria um ambiente de multilateralismo. Com o fim dessa guerra, nos anos de 1990, o período anterior passou a ser uma herança negativa para a organização, deixando até hoje questionamentos quanto ao poder estadunidense na instituição regional. Vale ressaltar que, mesmo em meio à conjuntura de Guerra Fria, Herz (2008, p. 19) observa que a Declaração de Santiago e a Quinta Reunião dos Ministros das Relações Exteriores, em 1959, já explicitava a importância de eleições livres, de liberdade de imprensa, de respeito aos

direitos humanos e de efetivos procedimentos judiciais. Contudo, de um lado, o contexto internacional de bipolaridade não abria espaço para que a OEA agisse de forma mais independente no continente americano, ficando a mercê da política estadunidense. De outro lado, para Cooper e Legler (2006, p. 24), de 1948 a 1970, destaca-se que o compromisso dos Estados americanos com a democracia representativa, como posto na Carta da OEA (artigo 5º, alínea d), foi declarado não operacional. Consoante Perina (2001, p. 2),

durante esos años, convivían en ella regímenes dictatoriales, militares, autoritarios, semidemocráticos y democráticos, a pesar de que la misma Carta constitutiva de la OEA, de 1948, ya estipulaba (Art 5) que la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen (la paz, la seguridad y el desarrollo) requería la organización de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa. Esa incongruencia en regímenes, sin embargo, no impidió que, a través de la OEA o unilateralmente, los Estados miembros --por razones de la Guerra Fría principalmente - tomasen acciones para defender la democracia contra dictadores como Duvalier, Trujillo, Somoza, o contra el régimen comunista de Castro, al que se suspendió de la Organización. Pero esos esfuerzos no se consolidaron en mecanismos o instrumentos de promoción de la democracia concretos, prácticos y permanentes, precisamente por la diferencia entre los regímenes que existían en esa época.

Conforme o excerto acima, este estudo analisa também que a falta de unidade e de ideal democrático de governo durante a Guerra Fria são fatores determinantes na ineficácia da OEA na promoção da democracia representativa. Nesse contexto, o progresso da instituição na área de defesa da democracia somente passou a ter importância no caso específico da resolução da OEA que condenou o histórico de infração aos direitos humanos do regime Somoza na Nicarágua, em 1979. A Assembleia Geral chamou a atenção para necessidade de substituição do regime de Somoza por um regime democrático eleito livremente (COOPER; LEGLER, 2006, p. 24). Assim, destacam os autores que a resolução, de um lado, demonstrou um acordo coletivo por parte da OEA de promoção da democracia na base de um Estado específico e, de outro lado, a resolução apontou alguns importantes precedentes, haja vista que

não só a resolução empurrou a OEA a definir uma obrigação de promover a democracia nas Américas, também enviou um sinal claro de que a organização estava preparada para denunciar os governos antidemocráticos, em pelo menos uma base seletiva. Implicitamente, a resolução criou uma nova função importante para a OEA: um mecanismo de legitimação (ou deslegitimação) para governos da região. (COOPER; LEGLER, 2006, p. 25)¹⁰³.

¹⁰³ Not only did the resolution nudge the OAS toward setting an obligation to advance democracy in the Americas, it also sent a clear signal that the organization was prepared to denounce anti-democratic governments on at least a selective basis. Implicitly, the resolution created an important new function for the OAS: a legitimizing (or de-legitimizing) mechanism for the region's governments (COOPER; LEGLER, 2006, p. 25). Traduzido pelo autor.

Como aponta Perina (2001, p. 4), contudo, foi só na metade da década de 1980 que ocorreu um esforço coletivo para o fortalecimento da ideia de democracia na OEA. Coincidentemente, isso ocorreu na época do fim da Guerra Fria, quando o bloco socialista não mais representava uma ameaça à hegemonia capitalista. Com isso, a OEA demonstra seu caráter político e seletivo de propósitos, bem como as suas falhas a levaram a mudar. Conseqüentemente, princípios da democracia foram se materializando na organização e se desenvolveram em certos instrumentos jurídicos e/ou diplomáticos, como, em particular: primeiro, o Protocolo de Cartagena, em 1985; segundo, a Resolução 1080, de 1991, da Assembleia Geral da OEA; terceiro, o Protocolo de Washington de 1992; e quarto, a Carta Democrática Interamericana, em 2001.

O primeiro instrumento foi o Protocolo de Cartagena das Índias, em 1985, que implementou mudanças na Carta da OEA, aumentando as obrigações da organização para avançar o respeito à democracia ao explicar que é um dos propósitos essenciais da organização promover e consolidar a democracia, com respeito ao princípio da não intervenção. Este propósito foi emendado pelo protocolo por meio da alínea b, do artigo 2, no Capítulo 1 – Natureza e Propósitos – da Carta da OEA (COOPER; LEGLER, 2006, p. 25).. Adiciona Perina (2001, p. 5) que as mudanças também deram maior poder para o Secretário Geral da OEA, através do artigo 110, no qual o Secretário poderá chamar a atenção da Assembleia Geral e do Conselho Permanente em qualquer caso que em sua opinião reflita preocupações substanciais acerca da ruptura da paz, da segurança e do desenvolvimento de um Estado membro, ou seja, casos de ruptura democrática poderiam ser interpretados como ameaça.

Perina (2011, p. 5-6) destaca a importância e o papel do Secretário Geral quanto à democracia no continente, pois, além da implementação do artigo 110 da Carta, como se verifica mais a frente neste estudo, em 1989, a Resolução da Assembleia Geral “Direitos Humanos, Democracia e Observação Eleitoral” pôs a observação eleitoral como importante no fortalecimento da democracia e atribuiu ao Secretário Geral o papel de organizar estas missões de observação. Assim, “abrió el camino para que la Secretarí General de la OEA pasase a tener um significado papel en los procesos de paz y democratización de Centroamérica a finales de la década de los ochenta” (PERINA, 2011, p. 5). Ainda, ressalta-se, neste estudo, no resto do continente e nas décadas seguintes. O papel do Secretário Geral da OEA, Baena Soares, em 1986, foi destaque ao passo que ele, juntamente ao Secretário Geral da ONU, Pérez de Cuellar, estavam preocupados com a situação da América Central e

ofereceram apoio aos grupos dos países centroamericanos, ou melhor, “un esfuerzo de colaboración sin precedente entre las dos organizaciones” (PERINA, 2011, p. 5)¹⁰⁴.

Em consequente, os secretários foram chamados a participar de reuniões na região. O Secretário da OEA foi observador no processo de negociação com o governo da Nicarágua e o exército rebelde, no acordo Sapoa, em 1988. Da mesma forma, há a centralidade do papel dos secretários, em 1989, já que os presidentes da América Central ratificaram o compromisso, fizeram planos de ação contra o grupo rebelde da região, conhecido como “La Contra”, e novamente solicitaram apoio dos Secretários Gerais da OEA e da ONU (PERINA, 2011, p. 5-6). Portanto, o presente trabalho destaca a importância da burocracia e dos servidores civis internacionais, bem como a cooperação conjunta da OEA e do ONU na resolução de problemas de democracia no hemisfério americano.

O segundo instrumento da OEA foi a Resolução 1080 da Assembleia Geral, adotada na vigésima quinta sessão em Santiago, Chile, em junho de 2011, com denominação “Democracia Representativa” (PERINA, 2001, p. 6). Essa declaração teve sua importância para o sistema, pois as reformas na Carta em 1985 não especificavam o tipo de ação que a organização deveria tomar no objetivo de promover e consolidar a democracia representativa – artigo 2º, alínea b, da Carta da OEA (COOPER; LEGLER, 2006, p. 25). Com isso, a Resolução de 1080 tinha o efeito de reiterar o compromisso dos Estados membros da organização. Contudo, a partir dessa resolução, de atuar de forma coletiva e imediatamente para proteger a democracia ameaçada (PERINA, 2001, p. 6).

Novamente, o Secretário-Geral ganha novas atribuições, pois, caso haja evento de interrupção de um governo democrático na região, a Resolução de 1080 instrui que o Secretário Geral deve imediatamente convocar a reunião do Conselho Permanente e promover uma reunião ad hoc dos Ministros das Relações Exteriores e/ou uma sessão especial da Assembleia Geral. Isso dentro de um período de 10 dias, decorrida da ocorrência da crise e ainda a Resolução 1080 autoriza as reuniões dos órgãos supracitados da OEA a examinar o evento e a adotar uma decisão considerada adequada (COOPER; LEGLER, 2006, p. 25-26; PERINA, 2001, p. 6).

Conforme Cooper e Legler (2006, p. 26), o Acordo de Santiago¹⁰⁵ e a Resolução de 1080 adicionaram alguns elementos para a emergência de uma doutrina pró-democrática, bem

¹⁰⁴ A cooperação também apoiava o Grupo de Contadora (México, Colômbia, Venezuela e Panamá) e o Grupo de Apoio (Argentina, Brasil, Peru e Uruguai) (PERINA, 2001, p. 5).

como teve três fatores positivos: primeiro, contribuiu para um procedimento novo e automático; segundo, a Resolução deu licença a OEA para utilizar um ranque de atividades coletivas da instituição para resolver uma crise democrática; e terceiro, enfatizou o princípio da rápida resposta.

Perina (2001, p. 6-8) destacou casos em que a Resolução foi aplicada, sendo esses: no Haiti, em setembro de 1991; no Peru, em abril de 1992; Guatemala; maio de 1993; e Paraguai, em abril de 1996. Todavia, não será objetivo desta pesquisa examinar detalhadamente os casos de aplicação – ou de não aplicação – dos instrumentos da OEA, mas dois aspectos são importantes: em primeiro lugar, a importância do Secretário-Geral no crivo e a observação das crises democráticas da região e como agente ativo no acionamento da Assembleia Geral e da Reunião de Ministros; em segundo lugar, a crise no Haiti trouxe a cooperação entre OEA e, mais especificamente, a ONU na resolução da problemática do país, desde a ajuda na imposição de embargos comerciais – com a ajuda também do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a criação conjunta de uma missão civil internacional e até chegar ao ponto do Conselho de Segurança autorizar a intervenção do governo dos Estados Unidos, que por meio de uma série de pressões diplomáticas e militares levaram a retirada do governo de fato e do retorno do presidente democraticamente eleito. Isto posto, reitera Perina (2001, p. 7) que “con la ONU se desarrolló así una estrecha y fructífera colaboración canalizada a través de los Secretarios Generales de ambas instituciones”.

O terceiro instrumento foi o Protocolo de Washington de 1992, aprovado como reforma da Carta da OEA e teve sua vigência apenas em 1997, adicionando o artigo 9º, o que contempla o tratamento de suspensão do Estado membro e/ou excluir das atividades da Organização um governo que não surja de um processo democrático ou que seja instituído por meio da força (PERINA, 2001, p. 12; COOPER; LEGLER, 2006, p. 26). Perina (2001, p. 12) destaca que, até o momento que o referido autor escreveu seu artigo (maio de 2001), “desde su entrada en vigencia, hasta el momento no ha ocurrido una situación en ningún Estado miembro que haya amenizado su invocación o aplicación” (PERINA, 2011, p. 12). Para Cooper e Legler (2006, p. 28), o referido protocolo adicionou um novo aspecto para a doutrina democrática, a democracia representativa como um critério de participação na burocracia OEA.

¹⁰⁵ Reunião que teve por título “Santiago Commitment to Democracy and the Renewal of the Inter-American System” e seus signatários adotam procedimentos eficazes, em tempo e expedidos para assegurar promover e defender a democracia representativa (COOPER; LEGLER, 2006, p. 25).

Além do mais, algumas lições e conclusões sobre os supracitados três instrumentos da OEA – Protocolo de Cartagena (1985), Resolução de 1080 (1991) e Protocolo de Washington (1992) – são elencadas por Perina (2001). A primeira é que, apesar das decisões da OEA quanto às crises democráticas nos países possuírem caráter de recomendação, essas decisões têm sido sempre de aplicação voluntária, diferentemente da obrigatoriedade das decisões do Conselho de Segurança da ONU. Contudo, as decisões da burocracia OEA evidenciam a promoção e a defesa da democracia e tendem a repreender internacionalmente os governos que permaneçam em situação irregular, destoantes dos preceitos democráticos da organização regional.

Quanto à capacidade de intervenção, Cooper e Legler (2006) analisam três formas de intervenção utilizadas por atores externos na promoção da democracia, são elas: “Intervenção *suave* é percebida em discussão diplomática, exame e ação recomendatória. Intervenção *dura* envolve o uso de medidas diplomáticas coercitivas, como sanções econômicas. Intervenção *forçada* significa o uso da força, como a militar” (p. 3, grifo do autor)¹⁰⁶. Assim sendo, visualiza-se aqui que a OEA se utiliza das formas de intervenção suave e dura.

A segunda lição e conclusão de Perina (2001, p. 13) destaca que o paradigma democrático – promoção e defesa coletiva da democracia representativa – está instalando-se na cultura política¹⁰⁷ do sistema interamericano e pode-se argumentar que os valores e as práticas democráticas têm preeminência ante outros valores do sistema, como é o caso do princípio da não-intervenção:

Ya ningún gobierno ilegítimo e inconstitucional se puede escudar detrás del principio de la no intervención, o de la soberanía absoluta del Estado. Tampoco la promoción de la democracia puede seguir percibiéndose como un pretexto de Estados Unidos para la lucha contra el comunismo, como era común durante la Guerra Fría (PERINA, 2001, p. 13).

Com isso, as crises democráticas poderiam ser resolvidas pelos países por meio da OEA ou por outros meio coletivos, como o MERCOSUL, ou de forma individual ou bilateral. Logo, a OEA é umas das formas de resolução da problemática. Este argumento leva à terceira conclusão do autor, pois o âmbito da OEA pode diminuir a necessidade de ações unilaterais

¹⁰⁶“*Soft* intervention is captured in diplomatic discussion, examination, and recommendatory action. *Hard* intervention entails the use of corcive diplomatic measures, such as economic sanctions. *Forcible* intervention means the use of force, such as military invasion” (COOPER; LEGLER, 2006, p. 3, grifo do autor). Traduzido pelo autor.

¹⁰⁷ Segundo Almond e Verba (1963, p. 170): “el término cultura política se refiere a orientaciones específicamente políticas, posturas relativas al sistema político y sus diferentes elementos, así como actitudes relacionadas con la función de uno mismo dentro de dicho sistema. Hablamos de una cultura política del mismo modo que podríamos hablar de una cultura económica o religiosa. Es un conjunto de orientaciones relacionadas con un sistema especial de objetos y procesos sociales”.

de países com recursos militares para restaurar a democracia (PERINA, 2001, p. 13). Em quarto lugar, Perina (2001, p. 14) compreende que os instrumentos, as ações e as medidas político-diplomáticas e jurídicas da OEA são elementos coletivos de curto prazo, nos quais a OEA responde de forma automática e imediata as ameaças à democracia dos Estados Membros. Assim, quando há o alerta para possíveis transgressões, há instrumentos protetivos ou dissuasivos, já quando há transgressão, os instrumentos são reativos ou corretivos. Esses últimos permitem a ação coletiva dos Estados membros da OEA para restaurar as condições de democracia. Para Perina (PERINA, 2011, p. 14, grifo do autor),

en ambos casos **son mecanismos colectivos de alta política de estado**; y ellos han sido posible sólo debido a la congruencia de regímenes y al consenso y compromiso de los Estados miembros de la OEA en defender y consolidar colectivamente la democracia en el hemisferio. Este conjunto de instrumentos jurídicos/políticos, más las acciones mismas de los Estados miembros a través de la OEA en defensa y promoción de la democracia, van conformando y consolidando lo que aquí se ha denominado el **régimen interamericano de la democracia (REDI)**.

Este estudo também concorda quanto à importância dos Estados na defesa e na promoção da democracia, mas foca a importância da organização e das burocracias internacionais nesse contexto. Concomitantemente, Perina (2011, p. 14) destaca que o novo rol – ou, como aqui se entende: quadro de referência – de competências e responsabilidades da OEA, em conjunto com o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca¹⁰⁸ (TIAR), vão além de afirmar a paz e a segurança do continente e de promoção de ação solidária dos Estados em caso de agressão externa, mas sim, agora, por outro entendimento, com o compromisso de defesa do sistema democrático de uma agressão ou ameaça interna. Consequentemente, essas mudanças têm profundidades que vão além de princípios da soberania e da não intervenção, questões universais nas Relações Internacionais, bem como possibilita uma análise mais completa sobre o real papel da OEA no sistema internacional.

A OEA também criou um mecanismo instrucional para ajudar na disseminação da democracia na região: a Unidade para a Promoção da Democracia (UPD) (COOPER; LEGLER, 2006, p. 26). Perina (2001) era componente desse mecanismo na data em que escreveu suas contribuições acadêmicas sobre o regime interamericano de democracia e ainda destacou em nota explicativa que “las opiniones y afirmaciones vertidas en el presente trabajo

¹⁰⁸ O TIAR, assinado em 1947, já trazia em seu preâmbulo a necessidade da democracia como forma de governo ideal para a manutenção da paz, da seguinte forma: “Que a comunidade regional americana sustenta como verdade manifesta que a organização jurídica é uma condição necessária para a segurança e a paz, e que a paz se funda na justiça e na ordem moral e, portanto, no reconhecimento e na proteção internacionais dos direitos e liberdades da pessoa humana, no bem-estar indispensável dos povos e na efetividade da democracia, para a realização internacional da justiça e da segurança” (TIAR, 1947, s/p.)

son esencialmente académicas y de exclusiva responsabilidad do autor. No representan la posición de la Secretaria General de la OEA ni de la Organización” (p. 1). Vale ressaltar que esta pesquisa objetiva compreender tal observação do autor¹⁰⁹, pois é uma prática reiterada nos relatórios e textos acadêmicos dos servidores civis internacionais das organizações estudadas, mas, mesmo assim, evidencia-se a complexidade de ideias de democracia existentes dentro da burocracia, tanto normativamente falando quanto nas concepções dos indivíduos inseridos nas lógica e cultura burocráticas.

A UPD foi instituída pela Resolução 1063 da Assembleia Geral e, posteriormente, refinada pela Resolução 572 do Conselho Permanente, cujo mandato: “inclui construção institucional democrática, geração de informação, divulgação e intercâmbio sobre a democracia, promoção do diálogo democrático entre especialistas e instituições do hemisfério, e observação e assistência técnica” (COOPER; LEGLER, 2006, p. 26)¹¹⁰. Sendo assim, essa burocracia e seu desenvolvimento institucional são relevantes para esta investigação.

A UPD foi renomeada como Departamento para a Promoção da Democracia (DPD) e a importância particular desse departamento seria o trabalho em monitoramento externo de eleições. Para Perina (2001, p. 15), diferentemente do caráter dissuasivo e reativo, de imediato, da Resolução de 1080, as atividades da UPD apontam para ações democráticas de médio ou longo prazo, com o intuito de fortalecimento da institucionalidade democrática. Isto é, “lo que en última instancia constituye una labor preventiva” (2001, p. 15), bem como a UDP é um importante mecanismo da OEA na promoção, no fortalecimento e na consolidação de valores e práticas democráticas, mas não é um papel exclusivo desse departamento.

Perina (2001, p. 16) destaca ainda que a promoção da democracia compreende um processo de socialização e de internalização de valores e práticas democráticos, os quais devem estar nos quadros fundamentais dos sistemas de educação, da universidade, dos meios de comunicação, da sociedade civil, da Igreja e da família e das instituições políticas. A democracia não é somente um ato de eleição, mas também um estilo de vida, uma cultura política. Portanto,

¹⁰⁹ A não vinculação entre os relatórios e as opiniões dos burocratas e acadêmicos envolvidos nos ditos relatórios está presente na maioria dos relatórios analisados nesta pesquisa. Contudo, este trabalho, ao estudar as burocracias internacionais como lógicas socialmente construídas, ressalva a necessidade de destacar as ideias inseridas nessa lógica, tanto na forma normativa quanto na concepção cognitiva dos servidores civis internacionais. Isto posto, evidencia-se as ideias da burocracia e de seus burocratas.

¹¹⁰ “the UPD’s mandate includes democratic institution-building; information generation, dissemination, and exchange on democracy; promoting democratic dialogue among experts and institutions in the hemisphere; and electoral observation and technical assistance” (COOPER; LEGLER, 2006, p. 26). Traduzido pelo autor.

la promoción de la democracia, por definición, es una tarea compleja, multidimensional, lenta y de largo plazo, porque se trata, en esencia y en última instancia, de la promoción y desarrollo de una cultura política democrática. O sea, significa fundamentalmente promover, estimular e inculcar valores, creencias, actitudes, y prácticas que normalmente se reconocen como esenciales para la existencia de una cultura política democrática; y que son, entre otros: la libertad, la justicia, la igualdad, la tolerancia, la probidad y la ética, la participación, la solidaridad, la competencia leal, la cooperación, la confianza mutua, el respeto por los derechos ajenos y por las reglas de juego formales e informales, la negociación y la construcción de consenso, y la solución pacífica y cívica de diferendos y conflictos políticos en una sociedad (PERINA, 2001, p. 16).

Desse modo, para o autor a cultura democrática é uma variável a longo prazo e “más significativa y determinante de un sistema político democrático” (PERINA, 2001, p. 16). Em outras palavras, a perspectiva do autor põe a variável cultura democrática nos Estados membros como indispensável requisito para o desenvolvimento do REDI. Concomitantemente, segundo Cooper e Legler (2001), há a importância também da internalização de uma cultura democrática na própria organização e o Secretário Geral da OEA durante os anos de 1994 e 2004, César Gaviria, teve um papel central nesse processo, haja vista que

intelectualmente, Gaviria assumiu a liderança na promoção de um "paradigma da solidariedade democrática" interamericana. Burocraticamente, Gaviria injetou algum sangue novo na organização. Em vez de aceitar a noção de que a OEA era a preservação da geração mais velha, Gaviria cercou-se de um "jardim de infância" de talentosos assessores mais jovens. Operacionalmente, ele estava disposto a dobrar a restrição de uso do multilateralismo de clube vis-à-vis a de seus "bons escritórios" para defender e promover a democracia através de várias ações, incluindo a emissão de declarações à imprensa frequentes em situações de preocupação na região, de missões de investigação para pontos problemáticos, e mediação de terceiros, ou melhor facilitação como a OEA veio denominá-la (COOPER; LEGLER, 2001, p. 17)¹¹¹.

Conforme o trecho acima, pode-se perceber novamente a importância do Secretário Geral na promoção da defesa da democracia, bem como da equipe da organização e departamentos – ou seja, da burocracia e dos servidores civis internacionais. Todavia, retomando a análise para a DPD, esta pesquisa visualizou que esse departamento novamente mudou de denominação e suas atribuições estão inseridas na Secretaria de Assuntos Políticos (SAP) da OEA, que é uma secretaria de apoio ao Secretário-Geral e, então, figura-se dividida

¹¹¹ Intellectually, Gaviria took the lead in promoting an inter-American “paradigm of democratic solidarity”. Bureaucratically, Gaviria injected some new blood into the organization. Instead of accepting the notion that the OAS was the preserve of the older generation, Gaviria surrounded himself with a “kindergarden” of talented younger advisors. Operationally, he was willing to bend the restriction of club multilateralism vis-à-vis the use of his “good offices” to defend and promote democracy through various actions, including issuing frequent press statements on situations of concern in the region, fact-finding missions to trouble spots, and third-party mediation or rather facilitation as the OAS has come to term it (COOPER; LEGLER, 2001, p. 17). Traduzido pelo autor.

em três departamentos: Departamento de Cooperação e Observação Eleitoral (DCOE); Departamento de Sustentabilidade Democrática e Missões Especiais (DSDME); e Departamento de Gestão Pública Efetiva (DGPE), além de um Escritório Executivo do Secretário de Assuntos Políticos. Para o site oficial da OEA, a missão da Secretaria de Assuntos Políticos é

contribuir al fortalecimiento de los procesos políticos de los Estados miembros, en particular al sostenimiento de la democracia como la mejor opción para garantizar la paz, la seguridad y el desarrollo. La SAP concentra sus acciones en fortalecer el papel de la Organización como eje central del Sistema Interamericano en el campo político y en contribuir activamente al sostenimiento democrático en los Estados miembros (OEA, 2012a)¹¹².

Herz (2008, p. 20) destaca que o DPD se concentrou na área de observações eleitorais, em particular denominadas de Missões de Observação (MOEs) da OEA. Nesse ínterim, foi a partir do informe da OEA, intitulado “*Manual Para Las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos*” (2010), que possibilitou a esta pesquisa observar, de forma detalhada, como as Missões de Observação Eleitoral foram institucionalizadas nessa organização. Desse modo, verifica-se que houve a realização de observações desde a década de 1960 e, como destacado anteriormente, a institucionalização destas missões se iniciou a partir do mandato da *Resolución sobre derechos humanos, democracia y observación electoral (1989)* (OEA, 2010, p. 12). Segundo as palavras do próprio Secretário da OEA, Manuel Insulza,

las Misiones de Observación Electoral (MOEs) son una herramienta de cooperación política con la que cuenta la Organización de los Estados Americanos (OEA) para contribuir al fortalecimiento de los procesos electorales en el hemisferio, piezas fundamentales de las democracias modernas. La observación electoral internacional en las Américas ha ido evolucionando paralelamente con el afianzamiento de los gobiernos democráticos, desde la década de los 60 cuando las misiones se realizaban de manera ad hoc, hasta la actualidad en que son ejercicios profesionalizados y estandarizados (INSULZA, 2010a, p. 3).

Além do Protocolo de Cartagena, da Resolução de 1080 e do Protocolo de Washington, o quarto instrumento de defesa democracia na OEA é a Carta Democrática Interamericana (CDI), que passou a cumprir a função de principal instrumento da OEA no aqui reforçado regime democrático interamericano. Essa carta democrática foi importante também nas missões de observação referidas acima, pois consagrou o caráter instrumental das missões de observação eleitoral no hemisfério, em particular estando estabelecido

¹¹² Mais informações sobre a Secretaria: <<http://www.oas.org/es/sap/default.asp?exp=yes>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

explicitamente no Capítulo V da CDI – “A democracia e as missões de observação eleitoral”. Isto posto, todas as concepções sobre as missões eleitorais da organização foram institucionalizadas e disseminadas pela CDI (OEA, 2010, p. 12).

De acordo com Cooper e Legler (2006, p. 29), foi com a CDI que a doutrina da solidariedade democrática emergiu e teve como elementos

a promoção e consolidação da democracia representativa como a definição objetivo da OEA, o princípio da intervenção coletiva para a democracia, um mecanismo de resposta rápida em caso de paradas democráticas, e um repertório de ação coletiva para lidar com o membro errante. A noção de soberania em si tem sido fundamentalmente alterada: inviolabilidade territorial, não intervenção e autodeterminação são os direitos reservados só para os governos livremente eleitos do hemisfério. (COOPER; LEGLER, 2006, p. 29)¹¹³.

Além da instrumentalidade das missões de observação, outros elementos da CDI são importantes para este estudo. Primeiro, a democracia é vista como um direito e essencial para o desenvolvimento social, político e econômico (artigo 1). O termo “direito” implica uma obrigação e dá força à ideia de democracia, assim como há a interligação da ideia de democracia além da área e responsabilidades políticas. Segundo, o artigo 2º exterioriza o conceito adotado pela OEA, como o de democracia representativa e que a participação do cidadão é um aspecto que reforça esse tipo de democracia liberal. Terceiro, os artigos 3º e 4º abarcam elementos essenciais para a caracterização de um governo como democrático e ainda como elementos necessários para a consolidação da democracia. Quarto, o artigo 6º traz a participação do cidadão como um aspecto relevante para fortalecer a democracia, mas restringe-se a participação “a seu próprio desenvolvimento”. O conceito de participação se mostra restrito e confuso, já que aparentemente está condicionado à reafirmação da democracia representativa, como posto no artigo 2º. Quinto, o capítulo IV da CDI – Fortalecimento e preservação da institucionalidade democrática – traz os agentes, os procedimentos e as sanções para os países em que há ruptura da ordem democrática, em particular destaque-se artigo 19 que estabelece a cláusula democrática da OEA. E, por fim, o capítulo VI – Promoção da cultura democrática –, trazendo valores e práticas democráticas para a consolidação de uma cultura democrática no hemisfério, em particular aqui se sobressalta os programas de educação da infância e da juventude (artigo 27).

¹¹³ the promotion and consolidation of representative democracy as a defining purpose of the OAS, the principle of collective intervention for democracy, a rapid response mechanism in the event of democratic breakdowns, and a collective action repertoire to deal with errant member. The notion of sovereignty itself has been fundamentally altered: territorial inviolability, non-intervention, and self-determination are rights reserved only for freely elected governments of the hemisphere. (COOPER; LEGLER, 2006, p. 29). Traduzido pelo autor.

De acordo com o site oficial da OEA, mais precisamente na parte do Programa Interamericano sobre Educação em Valores e Práticas Democráticas¹¹⁴, há o entendimento de que todos os Estados membros afirmam que a educação é a chave para o fortalecimento das instituições democráticas e estão comprometidos com a promoção da cultura democrática por meio de educação formal ou não formal (OEA, 2012b). Desse modo, em agosto de 2005, a IV reunião dos Ministros da Educação adotaram o referido programa na OEA, o qual é entendido como

el Programa Interamericano es una alianza hemisférica de Ministros de Educación, universidades, organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil, y del sector privado, que trabajan para fortalecer la educación en ciudadanía democrática a través de la cooperación, la investigación y la capacitación. En este sentido el Programa desarrolla y apoya esfuerzos continuos y significativos a escala local, nacional e internacional en educación formal y no-formal para la democracia (OEA, 2012c).

Vale observar ainda que Cooper e Legler (2006, p. 29) ressaltam que os elementos e as condições para democracia constituídos nos artigos 3º, 4º, 5º e 6º não são consenso na organização OEA, o que pode ser visualizado no preâmbulo da resolução que criou a UPD, da forma que segue:

no contexto da democracia representativa, não há sistema político ou método eleitoral que seja igualmente adequado para todas as nações e seus povos e os esforços da comunidade internacional para reforçar a eficácia do princípio de que a realização de eleições genuínas e episódicas não deva pôr em dúvida o direito soberano de cada Estado de eleger e desenvolver seus sistemas políticos, sociais e culturais livremente, se eles são ou não para a conexão de outros estados [...] (LUTZ; SIKKING, 2001 apud COOPER; LEGLER, 2006, p. 29)¹¹⁵.

Em outras palavras, esta resolução que criou o UPD demonstra que não se deve adotar uma fórmula universal de democracia representativa, com seus elementos elencados, conforme instituído na CDI. Da mesma forma, é importante relevar que, como observado no Manual de Observações Eleitorais da OEA (2010), há declarações, resoluções e recomendações das mais diversas sobre a democracia, ressaltando-se que não só democracia representativa, mas também sobre democracia participativa, pois, segundo o Manual,

¹¹⁴Mais informações: <<http://portal.oas.org/Default.aspx?tabid=1227&language=es-CO>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

¹¹⁵ This lack of consensus is highlighted by the preamble to Resolution 1063 that created the UPD: ... in the context of representative democracy, there is no political system or electoral method that is equally appropriate for all nations and their peoples and the efforts of the international community to shore up effectiveness of the principle of holding genuine and episodic elections should not cast any doubt on the sovereign right of each State to elect and develop their political, social, and cultural systems freely, whether or not they are to the linking of other states... (LUTZ; SIKKING, 2001 apud COOPER; LEGLER, 2006, p. 29). Traduzido pelo autor.

existen resoluciones de la Asamblea General que promocionan y fortalecen la democracia representativa y participativa, otras que vinculan el concepto de democracia con participación cívica, ciudadana y cultura democrática, así como con la educación en valores y prácticas democráticas. Por otra parte, se encuentran algunas relativas al fortalecimiento de los sistemas democráticos, al tema de las campañas electorales, tecnología electoral, y a los partidos políticos; otras al acceso a la información pública, gobernabilidad, derechos humanos, seguridad democrática, y finalmente las que vinculan el concepto de democracia con el de desarrollo socioeconómico (OEA, 2010, p. 12).

Então, nota-se que, apesar do predomínio da concepção de democracia representativa na OEA, já há discussões e debates sobre o conceito de democracia participativa. No *Informe Final del Diálogo sobre la eficacia de la aplicación de la Carta democrática da OEA* (2011), os Estados membros discutiram sobre os dez anos da Carta Democrática e sobre seus elementos na atualidade, resultando que um balanço feito pelos Estados trouxe a importância da ferramenta de promoção do diálogo e teve as seguintes reflexões:

I. Em primeiro lugar, os Estados entenderam ser necessário manter o texto da Carta Democrática;

II. Em segundo lugar, reafirmaram a vigência da carta como mecanismo de referência e guia da organização na promoção e na defesa da democracia; compreendeu-se que há a necessidade de se valorizar o conceito amplo e integral que a Carta Democrática abrange e, logo, há uma valorização positiva, com vínculo indispensável e indissolúvel entre democracia, liberdades fundamentais e direitos humanos – sendo esses dois últimos tidos como essenciais para a democracia (OEA, 2011a, p. 15). Contudo, é importante observar que alguns Estados apontaram para a necessidade de adotar um conceito de democracia participativa (OEA, 2011a, p. 6), já que

varios Estados Miembros se refirieron a la participación, aludiendo a la visión integral que la Carta Democrática Interamericana también ofrece sobre ella, yendo más allá del acto electoral. Participación de la ciudadanía no sólo en el acto electoral de emisión del voto para elegir a las autoridades y representantes de gobierno sino también en las decisiones que atañen a su propio desarrollo. La Carta Democrática Interamericana adopta un enfoque complementario entre democracia representativa y democracia participativa y no excluyente. Algunos Estados argumentaron que para comprender la evolución de algunos procesos democráticos de la región, resultaba necesario adoptar el concepto de democracia participativa no sólo como un componente esencial, complementario y novedoso de la democracia representativa sino superador de ésta. En donde los ciudadanos y las ciudadanas son actores protagónicos en los procesos de toma de decisiones públicas y están activamente involucrados en la planificación y gestión de los asuntos públicos. Más aún, esa participación también debería entenderse como la posibilidad de acceder a los beneficios que genera la actividad económica y administra el Estado, como mecanismo para reducir las brechas sociales y extender el bienestar.

Explicitamente, observa-se que os Estados membros da OEA já estão percebendo a necessidade de ampliar o conceito de democracia representativa e até cogitam a possibilidade de adotar um conceito de democracia participativa. Isto é, na Primeira OEA (a OEA intergovernamental), já se questiona a incorporação de um modelo de democracia substantivo;

III. Em terceiro lugar, os Estados visualizam os problemas socioeconômicos como principais entraves para a vigência e para o exercício dos direitos humanos e da cidadania na democracia do hemisfério. Conseqüentemente, a maioria dos Estados atenta para a necessidade de adotar uma Carta Social das Américas, como um complemento da CDI, bem como o desejo de um mecanismo para dar cumprimento ao artigo 14 da CDI¹¹⁶ (OEA, 2011a, p. 16).

IV. Em quarto lugar, há a discussão sobre o fortalecimento da capacidade de mecanismos de ação preventivos na OEA, observando que o mecanismo preventivo sistematizasse e tivesse facilidade de elaborar informes dos períodos sobre o estado da democracia na região, enfatizando-se também a necessidade de apoiar um papel dinâmico, proativo e flexível do Secretário Geral no âmbito preventivo. Ao mesmo tempo, os Estados destacam a necessidade de criar a figura do Relator Especial, que seguiria de forma sistematizada e informada os processos políticos em cada país e daria suporte ao Secretário Geral e/ou à organização. Por fim, ressalta-se que a via do diálogo entre os Estados membros seria um privilégio e um importante mecanismo de definições mais precisas da democracia (OEA, 2011a, p. 17-18).

V. Em quinto lugar, houve um reconhecimento do papel positivo das Missões de Observação Eleitoral (MOE) e do Programa Interamericano sobre a Educação em Valores e Práticas Democráticas, mas ainda atenta-se para a necessidade de maior relevância de uma cultura democrática na região, principalmente por meio de programas de educação dirigidos para a infância e a juventude.

VI. Em último lugar, os Estados visualizaram a importância de dar prosseguimento às discussões expostas no referido informe de comemoração do décimo aniversário da CDI e, para tanto, propuseram a criação de um grupo de trabalho (OEA, 2011a, p. 18).

Nesse sentido, verifica-se que diversos novos elementos do conceito e dos instrumentos do regime democrático interamericano (REDI) estão sendo dialogados pelos

¹¹⁶ Artigo 14 da CDI: “Os Estados acordam examinar periodicamente as ações adotadas e executadas pela Organização destinadas a fomentar o diálogo, a cooperação para o desenvolvimento integral e o combate à pobreza no Hemisfério, e tomar as medidas oportunas para promover esses objetivos” (OEA, 2001).

Estados, mas também, além disso, há diversas discussões e eventos que chamam a atenção para a capacidade da OEA de promover fóruns de diálogo, permitindo a observação de ideias, interesses e identidades da organização e de seus participantes.

Nos eventos de comemoração da CDI, destacam-se: o *“Diálogo Subregional de los Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana y México: democracia para la paz, la seguridad e el desarrollo”*, em Costa Rica, maio de 2011; o informe final do *“Seminario sobre el décimo aniversario de la Carta Democrática Interamericana”*, ocorrido em Trinidad e Tobago, em junho de 2011; o Programa do II Fórum da Democracia Latino-Americana *“Política, Dinero y Poder”*, no México, em dezembro de 2011; dentre outros eventos e atividades (OEA, 2011b, p. 22). Portanto, sobressalta-se a centralidade para esta pesquisa da realização de mecanismos ou fóruns de diálogo – em particular as edições do Fórum da Democracia Latino-Americana e seus relatórios, que foi criado pela OEA e pelo Instituto Federal Eleitoral do México (IFE) e serão analisados no próximo capítulo - tomados como base, já que tais fóruns são visualizados como instrumentos essenciais de influência da OEA.

Uma das últimas publicações da OEA sobre a temática da democracia, o informe *Décimo aniversario de la Carta Democrática Interamericana : Un compromiso hemisférico con la democracia* (2011b), apresentou aspectos novos sobre o conceito de democracia para a organização e para a burocracia da OEA, em destaque o conceito de “democracia republicana” aventado pelo Secretário Geral da OEA, em seu texto introdutório, pois,

al definir cuáles son los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales del ejercicio democrático, la Carta Democrática Interamericana puede ser concebida como un “programa de la República Democrática”. Como todo programa político, incluye un ideal que se quiere alcanzar y establece la dirección hacia la cual los Estados Miembros deberían dirigir sus esfuerzos. Este paradigma de la democracia republicana, a su vez, resulta clave para definir las líneas programáticas que tanto la Organización como cada uno de los Estados Miembros podrían utilizar como guía para priorizar y seleccionar las iniciativas, proyectos y acciones a realizar en aras de la consolidación y fortalecimiento de la democracia (INSULZA, 2011b, p. 3).

Assim, o conceito de democracia para o posto mais influente da Segunda Burocracia OEA (servidores civis internacionais) é diferente da ideia acordada pela Primeira OEA, que defende a democracia representativa como forma de regime político dos Estados membros da organização regional. Finalmente, como visto ao longo deste tópico sobre a burocracia OEA, há nessa organização uma construção evolutiva em promoção e em defesa do conceito de democracia representativa, do conceito de democracia procedimental (ou minimalista). Todavia, Villa (2003) observa que o quadro de referência normativo da instituição OEA e os

instrumentos operacionais e as missões de observação eleitoral possuem enfoque na defesa do aspecto eleitoral da democracia e, como o autor destaca, representa a existência de democracias delegativas.

Como exposto nos eventos para comemorar o décimo aniversário da CDI e nas edições do Fórum da Democracia Latino-Americana (como será observado no terceiro capítulo), no entanto, já há uma discussão sobre o conceito de democracia participativa – ou o ideal de democracia republicana, como destacado pelo Secretário-Geral (INSULZA, 2011b, p.3) – no continente. Portanto, a burocracia OEA, formalmente, defende e promove o conceito de democracia representativa, contudo, conforme se verificou aqui, a OEA e seus servidores começaram a discutir a necessidade de ir além de um conceito procedimental de democracia (representativa), sendo objetivo dessa burocracia o desenvolvimento de uma cooperação com outras instituições internacionais para construir uma rede de *experts* sobre a democracia latino-americana e, assim, possibilitar o aprofundamento do conhecimento nessa área temática.

CAPÍTULO III COOPERAÇÃO E COMPORTAMENTO DA OEA NA PROMOÇÃO E DEFESA DA DEMOCRACIA

Este capítulo busca adicionar a influência das OI por meio de sua influência cognitiva e executiva, em especial na elaboração de relatórios, fóruns e reuniões sobre a temática da gestão político-democrática, bem como a cooperação entre a burocracia OEA e outras instituições na resolução de problemas políticos na região latino-americana. Ressalta-se que, conforme observado por Biermann e Siebenhüner (2009, p. 326), as burocracias internacionais têm autonomia de influência cognitiva, normativa e executiva em seus domínios políticos e, como já foi observado, essas três dimensões de influência apresentam-se inter-relacionadas.

O objetivo da primeira parte deste capítulo será observar a influência das burocracias além das concepções normativas e, com isso, destacar a importância dos estudos e dos relatórios sobre a democracia latino-americana, bem como observar a realização de reuniões e fóruns para diálogo e debate com os mais diversos atores nacionais e internacionais. Isto é, foca-se na influência cognitiva da burocracia OEA. Desse modo, pode-se observar também que, segundo Herz e Hoffmann (2004, p. 75), as organizações, entendidas como fóruns, podem gerar um espaço de interação entre interesses, ideias e identidades socialmente construídas, em que aqui se destaca as interações de concepções democráticas. Com isso, reflete-se tanto a burocracia quanto como fórum ou ambiente de debate entre os atores internacionais e sociais quanto no fornecimento de mecanismos de diálogo – como são seminários, fóruns e reuniões de *experts*, acadêmicos, políticos e servidores civis internacionais.

A OEA, neste trabalho, como já visto, é uma burocracia internacional que influencia o comportamento político dos atores por alterar seus conhecimentos e comportamentos sistêmicos (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 319), o que aqui se restringiu à incidência das burocracias na temática da gestão política democrática. Biermann e Siebenhüner (2009, p. 320) observam que as burocracias trabalham, ao mesmo tempo, em três estágios de conhecimentos, que são: geração, síntese e disseminação de conhecimento. Esses são estágios também verificados no caso da OEA. Consequentemente, essa disseminação permitiu que este estudo tivesse acesso às informações, aos conhecimentos e às estruturas empregadas na área temática da governança ou governabilidade democrática, principalmente

por meio de *Websites*, resumos, relatórios, esquemas de monitoramento, reuniões e fóruns desenvolvidos nos países da América Latina. Estas atividades são implementadas na burocracia ou desenvolvidas por suas equipes.

De acordo com Biermann e Siebenhüner (2009, p. 321), há uma forte ligação entre as burocracias – em particular os Secretários-Gerais e suas equipes – na utilização de dados e na implementação de esforços. Desse modo, ao inserir dados, como o do *Latinobarómetro*, o secretariado – ou a burocracia em si – modela uma particular interpretação sobre a democracia na região da América Latina. Os autores ainda ressaltam que a influência cognitiva autônoma se diferencia quanto ao grau e ao tipo, pois essa influência em uma burocracia pequena pode ser mais limitada. Já quanto ao tipo, ela pode ser tecnocrata, ativista e política. Dessa forma, a OEA pode ter variações quanto ao grau e ao tipo de influência cognitiva e, como será abordado, a cooperação e a união da burocracia na temática da gestão política democrática leva a um fortalecimento tanto da sua capacidade de influencia quanto da implementação de concepções de democracia e de democratização dos países latino-americanos – principalmente em termos de princípios e elementos da democracia participativa.

Como lembram Biermann e Siebenhüner (2009, p. 322), “as burocracias internacionais têm uma influência autônoma na governança ambiental global por meio da criação, do apoio e da partilha do processo de construção de regra para áreas específicas da cooperação internacional”¹¹⁷ – nesta pesquisa, na área da governança global de defesa e de promoção da democracia. A burocracia OEA modula a cooperação global e pode-se destacar, ainda, a influência da burocracia na configuração de regras, por meio da iniciação de conferências diplomáticas em que regimes e normas internacionais são negociados, como é o caso da iniciação da Carta Democrática Interamericana (2001). Outro estágio de influência desta burocracia na configuração de regras corresponde à implementação e à revisão das institucionalizações das concepções de democracia. Isto posto, há que se ressaltar o papel do Secretário-Geral e de suas equipes na organização das reuniões, na configuração de agendas e no fornecimento de dados e de relatórios, instrumentalizando e liderando a institucionalização de normas (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 322-323).

Outra essencialidade do papel das burocracias internacionais se refere à codificação e desenvolvimento do direito internacional. Ainda, “os servidores civis internacionais enfatizam

¹¹⁷“we found that international bureaucracies have an autonomous influence in global environmental governance through the creation, support, and sharing of rule-building processes for issue-specific international cooperation” (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 322). Traduzido pelo autor.

o desenvolvimento do direito internacional e dos acordos de *soft law* [direito brando], como uma área-chave de seus trabalhos” (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 323)¹¹⁸. Posto isto, verifica-se a importância da burocracia OEA nesta influência normativa, tendo uma forte influência em configurações de normas em temática de defesa da democracia. Vale ressaltar que a burocracia OEA reflete uma incidência de normas específicas de democracia no âmbito regional, como foi o caso da institucionalização de uma cláusula democrática na OEA por meio da Carta Democrática Interamericana (CDI).

Cabe observar, então, que as burocracias internacionais fazem com que a cooperação internacional efetivamente funcione, já que essas burocracias apresentam uma grande autonomia de influência na governança global em temática de promoção e de defesa da democracia, por meio de uma assistência direta aos países em seus esforços de implementação de acordos internacionais (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 325). Isto pode ser visto a partir dos esforços da OEA na implementação da CDI e de outros instrumentos sobre democracia ao longo da história dessa organização regional.

Segundo Biermann e Siebenhüner (2009, p. 325), a influência executiva das burocracias é mais que um esforço técnico, sendo, em grande parte, um desenvolvimento político das próprias burocracias envolvidas. A influência e a capacidade de construção de políticas de desenvolvimento pessoal são possíveis por meio de programas de treinamento e de educação, que, em consequência, “são influenciados por ideias, conceitos e políticas que burocracias internacionais propagam” (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 325)¹¹⁹, ainda que sejam apenas uma parte do desenvolvimento político de pessoal das burocracias. De outro lado, pode-se visualizar esse desenvolvimento executivo da burocracia OEA na área de defesa e de promoção da democracia, com o respectivo desenvolvimento da Secretaria de Assuntos Políticos e seus departamentos.

De acordo com Biermann e Siebenhüner (2009, p. 327), há o papel crucial das burocracias internacionais na provisão de conhecimento e de informação, pois,

no desenvolvimento inicial de um problema, a influência das burocracias internacionais é mais crucial por meio da informação e do fornecimento de conhecimento de autoridade. Mais tarde, burocracias internacionais são fundamentais para reunir os governos e para facilitar o processo de ajuste de normas. Eventualmente, as burocracias adotam um papel na implementação de acordos [...], mantendo a sua parte no desenvolvimento contínuo de novos conhecimentos e

¹¹⁸“International civil servants emphasize the development of international law and soft law agreements as a key area of their work” (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 323). Traduzido pelo autor.

¹¹⁹“are influenced by ideas, concepts, and policies that international bureaucracies propagate” (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 325). Traduzido pelo autor.

normas ajustadas dentro do regime (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 237)¹²⁰.

Consoante o excerto acima, observa-se, no caso da OEA, que a burocracia é crucial na provisão de informação e de imposição de conhecimento na área de defesa e de disseminação de conceitos de democracia. Assim, a OEA pode agir juntamente aos governos para facilitar os processos de configuração de normas, como é o caso da Carta Democrática Interamericana. Além do mais, a burocracia estudada assume o papel de implementação dos acordos políticos e ainda possibilita o desenvolvimento contínuo de conhecimento e de ajuste de normas de democracia dentro do regime democrático.

De acordo com entrevista realizada com Gerardo Noto (Ver Apêndice B), especialista em governança democrática do PNUD na América Latina e no Caribe, em dezembro de 2012, a cooperação entre OEA e PNUD se mostra relevante e consolidada na área de governança democrática, mostrando-se muito ampla e abarcando relatórios, fóruns e reuniões. Noto destacou ainda que há diversos fóruns sobre a temática da democracia e que o fórum é um elemento de compartilhamento de ideias de democracia, mas destacou a colaboração das *Cumbres de las Américas* – ou Cúpulas das Américas – e também de outros atores internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano (estes últimos voltados mais para a dimensão econômica).

Para Noto, nas *Cumbres de las Américas*, há um destaque maior por parte dos Secretários-Gerais, uma preparação prévia importante e a presença dos Estados e das organizações internacionais (dentre elas, a OEA). Entretanto, este estudo não focará nessas reuniões de cúpula, pois evidenciam majoritariamente as concepções dos Estados e aqui se destaca a importância do papel das burocracias internacionais e seus servidores. Isto é, as *Cumbres de las Américas* são âmbitos mais para a OEA intergovernamental (Primeira OEA), mesmo que haja uma grande colaboração da Segunda e da Terceira OEA.

No relatório do Secretário-Geral sobre a cooperação entre a Secretaria-Geral da OEA e as Secretarias da ONU, da Comunidade do Caribe e do Sistema de Integração Centro-Americana¹²¹, de 2005, fica clara a cooperação entre a OEA e outras instituições

¹²⁰In the early development of an issue, the influence of international bureaucracies is most crucial through information and the provision of authoritative knowledge. Later on, international bureaucracies are key in bringing together governments and in facilitating norm-setting processes. Eventually, bureaucracies adopt a role in the implementation of [...] accords, while keeping their part in the continuous development of new knowledge and adjusted norms within the regime (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 237). Traduzido pelo autor.

¹²¹ Quanto à ONU, o mecanismo de coordenação entre OEA e ONU foi assinado em 17 de abril de 1995. Estes acordos entre as instituições tinham como objetivo: “não somente incentivam o intercâmbio de informações e documentação, mas também procuram fortalecer os vínculos institucionais mediante contatos mais frequentes entre as secretarias encarregadas dos projetos de cooperação. Isso inclui convites para reuniões importantes de

internacionais, em particular o papel dos Secretários-Gerais. O relatório salienta também a importância do então Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, e a importância de complementariedade de esforços junto às organizações regionais, uma vez que a burocracia internacional regional OEA atuaria de forma complementar aos esforços da burocracia mundial (OEA, 2005, p. 2).

Desse modo, destaca o relatório: “A cooperação entre a Secretaria-Geral da OEA e as Nações Unidas ocorreu em nível bastante elevado. Ela também se manifesta e evidencia nos contatos e iniciativas que se seguem” (OEA, 2005, p. 1): os esforços da OEA no Haiti; Departamento de Assuntos Democráticos e Políticos; Secretaria de Cúpulas das Américas; Instituto Interamericano da Criança; Comissão Interamericana das Mulheres; Escritório de Direito e Programas Interamericanos; Secretaria Executiva de Desenvolvimento Integral; Escritório de Educação, Ciência e Tecnologia; Departamento de Segurança Multidimensional; e Departamento de Administração e Finanças.

O foco aqui recairá sobre a cooperação no Departamento de Assuntos Democráticos e Políticos da OEA com a ONU. Esse departamento se divide em: Escritório de Prevenção e Solução de Conflitos e no Escritório para a Promoção da Democracia. No primeiro escritório, há o destaque das iniciativas e atividades de cooperação com o programa onusiano PNUD, as quais são: Projeto de Diálogo Democrático do PNUD; Portal de Consolidação da Paz para a América Latina e Caribe; Manual IDEA/PNUD/OAS¹²²; Prevenção de Conflitos: Da retórica à Realidade; e o Fórum Eletrônico UN-OCHA para a prevenção de conflitos. Já no escritório para a promoção da democracia, há cooperação em: Assistência Eleitoral ao Haiti; Curso de Capacitação Regional em Governança Democrática para a Liderança Femininas do Cone Sul; Conferência Conjunta sobre Partidos Políticos; Ação legislativa contra o terrorismo; e Fortalecimento do Congresso da Guatemala (OEA, 2005, p. 3-4).

Nesse contexto, pode-se perceber a amplitude da cooperação entre a OEA e a ONU – em particular também o programa da ONU para o desenvolvimento –, conforme apontado por Gerardo Noto (Ver Apêndice B). Nesse trabalho, será realizada a análise do Fórum da Democracia Latino-Americana, que partiu de uma iniciativa da OEA e do *Instituto Federal Electoral de México* (IFE), com cooperação também do PNUD, por representar um caso

cada organização, e a consequente participação nessas reuniões, com a finalidade de contribuir para o fortalecimento de mecanismos de cooperação entre a SG/OEA e outras secretarias” (OEA, 2005, p. 1).

¹²² Parceria que vem sendo realizada até a atualidade e tem como manual atual o de 2008 (PNUD, 2013, s/p.). É uma rede organizacional de contribuição conjunta do *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), PNUD, OEA e Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (ACDI). Mais informações no site do Diálogo Democrático: <<http://www.democraticdialoguenetwork.org/index.pl?lang=es>>. Acesso em: 8 dez. 2012.

privilegiado para reflexão sobre o modo operacional que a OEA constrói a ideia de democracia no âmbito internacional. Vale ressaltar que parte da análise sobre o fórum é compartilhada com Gerardo Noto e Rafael Riva Palacio Galimberti, Diretor de Vinculação e Cooperação Internacional do IFE (Ver anexos 4 e 5), com os quais esta investigação realizou entrevistas¹²³.

Posto isto, o primeiro capítulo desta dissertação trouxe uma discussão teórica sobre a importância das ideias e as burocracias internacionais como um dos atores importantes na disseminação dessas ideias, em especial estudou-se o papel da OEA e a disseminação de ideias de democracia na América Latina; e o segundo capítulo tratou sobre a evolução cognitiva das ideias de democracia e os seus principais elementos de contestação e problemáticas ao longo da história, trazendo o enfoque para os conceitos de democracia procedimental e substantiva, a democracia na região latino-americana e a concepção de democracia da burocracia OEA. Este capítulo analisa as dimensões de influência cognitiva e executiva da OEA e a importância dos seminários, fóruns e reuniões como mecanismos de diálogo e debate da burocracia, quer seja individualmente quer seja em colaboração com os mais diversos atores nacionais e internacionais.

Há três divisões de análise neste terceiro capítulo: em primeiro momento, a análise de fóruns constituídos pela OEA e a preparação, por meio de reuniões e seminários em países da América Latina, para a realização do informe sobre a democracia latino-americana, da OEA e do PNUD, nos anos de 2009 e 2010, representando uma continuidade do relatório do PNUD/ONU de 2004; em segundo momento, a subdivisão subsequente analisará o relatório de 2010 das organizações estudadas em conjunto e a subsequente realização das edições do Fórum da Democracia Latino-Americana; por fim, a terceira seção, em complementação a análise iniciada neste capítulo, analisa o comportamento da burocracia OEA na promoção e na defesa da democracia latino-americana, refletindo as contribuições teóricas trazidas por esta investigação.

¹²³ A entrevista com Gerardo Noto foi realizada em 6 de dezembro de 2012, por telefone, e foram transcritos os principais pontos, conforme anexado a esta dissertação (Apêndice B). Já a entrevista com Rafael Riva foi realizada em 23 de novembro de 2012, por email, e consta, neste trabalho, anexado em íntegra (Apêndice A).

3.1 FÓRUMS DE DISCUSSÃO E PRECEDENTES DE DIÁLOGO DEMOCRÁTICO

O “*Foro ‘la Estabilidad Democrática de las Américas: El Rol Institucional de la OEA’*” foi um importante evento realizado pela OEA, em 2006, e abordou relatos sobre as missões especiais da OEA na Bolívia, no Equador, no Haiti e na Nicarágua. Essas missões foram solicitadas pelos próprios governos, em 2005, para ajudá-los no desenvolvimento ou possível desenvolvimento de crises político-institucionais (OEA, 2006a, p. 7). A consequência foi a publicação de um relatório sobre esse fórum e os objetivos centrais foram: apresentar os esforços conjuntos da OEA e dos Estados membros em defesa e no fortalecimento da democracia; analisar o caráter, o alcance, os resultados e as lições aprendidas com as ações; e a promoção de um diálogo sobre as oportunidades, os desafios e as perspectivas para o futuro do trabalho da OEA em prevenção, manejo e resolução de crises (INSULZA, 2006, p. 4).

O Secretário Geral, Miguel Insulza, ponderou que as crises dos quatro países foram superadas de forma democrática e com um importante papel da OEA na solução das crises políticas. Em consequência, o Secretário ainda destaca que, em 2006, a OEA foi convidada para observar os processos eleitorais de 13 Estados membros e isso demonstra um crescimento da OEA em defesa e no fortalecimento da democracia no hemisfério (INSULZA, 2006, p. 4).

Esse fórum teve como temas de debate o fortalecimento democrático, os processos eleitorais, o respaldo dos sistemas jurídicos e a promoção do diálogo, estando presentes delegações governamentais, funcionários de OI, representantes da sociedade civil e acadêmicos, objetivando dialogar sobre o rol institucional que a OEA deveria assumir nos próximos anos (OEA, 2006a, p. 7). O evento foi apoiado pelo Ministério das Relações Exteriores e Comércio Exterior do Canadá e pela Fundação Global para a Democracia e o Desenvolvimento (FUNGLODE) (OEA, 2006a, p. 7). Com isso, para este trabalho, o fórum de 2006 já evidencia a concepção da OEA de criar um ambiente de visualização de ideias, interesses e identidades dos mais diversos setores nacionais e internacionais, assim como apresenta a cooperação da OEA com instituições políticas, objetivando aperfeiçoar os estudos e a realização do fórum de diálogo.

Alguns aspectos novos são destacados pelo Subsecretário de Assuntos Políticos na época¹²⁴, Dante Caputo, acerca dos novos desafios e das novas demandas da OEA e da América Latina em temática democrática, além de evidenciar pontos que passam a serem temas de discussão nos próximos diálogos da OEA, pois:

I. Há o entendimento de que a OEA agregou dimensões ao conceito de democracia, já que a Carta Democrática Interamericana traz ênfase no desenvolvimento social e econômico dos Estados membros.

II. Caputo reforça a importância da OEA na sustentabilidade da democracia no hemisfério e afirma que “Cuanto más fuerte sea la OEA, más fuerte será la democracia” (CAPUTO apud OEA, 2006a, p. 20).

III. Caputo afirma que há um triângulo único em que o continente é formado pelos vértices da democracia, da pobreza e da desigualdade.

IV. Há a necessidade de recuperar o Estado – um Estado republicano –, que dará bases para o florescimento da democracia. Com isso, “precisamos un nuevo Estado para una nueva democracia” e “para apoyar a este nuevo Estado, necesitamos una nueva OEA” (CAPUTO apud OEA, 2006a, p. 20).

V. Quinto, segundo as palavras do Secretário Geral, “**desarrollar gobernabilidad para que las democracias de la región se conviertan en democracias en ejercicio**” (INSULZA apud OEA, 2006a, p. 20, grifo do autor).

VI. Por fim, há o destaque para a importância do Departamento de Prevenção de Crises e Missões Especiais da OEA – atualmente, Departamento de Sustentabilidade Democrática e Missões Especiais – que, dentro da então Subsecretaria de Assuntos Políticos¹²⁵ (hoje, Secretaria de Assuntos Políticos - SAP), reforça a capacidade da OEA de identificação e de análise política de possíveis ameaças à democracia, incluindo-se de uma metodologia de análise de múltiplos cenários e fortalecimento da capacidade de resposta rápida¹²⁶ (OEA, 2006a, p. 25).

¹²⁴ Posteriormente, o cargo de Subsecretário de Assuntos Políticos passa a ser Secretário de Assuntos Políticos.

¹²⁵ Mais informações sobre a Subsecretaria: <[http://www.oas.org/SGInfAnual/2006/Portuguese/ag03217p-VIII_\(Asuntos_Políticos\).pdf](http://www.oas.org/SGInfAnual/2006/Portuguese/ag03217p-VIII_(Asuntos_Políticos).pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2013.

¹²⁶ As principais funções do departamento são: “■ Coordina actividades relativas a las controversias territoriales y crisis políticas en los Estados miembros, y administra fondos y programas cuyos fines son solucionar pacíficamente las controversias territoriales entre los Estados miembros. ■ Asesora, informa y apoya a la Secretaría General en materia de solución y prevención de crisis. ■ Asesora y formula recomendaciones, a través de la SAP, a la Secretaría General para la constante actualización de la política dentro de la Secretaría General en las áreas de prevención de crisis y de misiones especiales. ■ Coordina con el Departamento para la Promoción de la Democracia, la Oficina de Coordinación de las Oficinas y Unidades de la Secretaría General en los Estados miembros y la Subsecretaría de Seguridad Multidimensional el desarrollo de programas para la prevención y

Segundo documento oficial da OEA (2006a), além do departamento acima, a Subsecretária era constituída, em 2006, pelo Departamento para a Promoção da Democracia (UPD), já analisado no capítulo anterior desta dissertação, e o Departamento para a Promoção da Governabilidade. O importante a destacar é que o UPD promove o “*Foro Interamericano sobre Partidos Políticos*” (FIAPP)¹²⁷, que, segundo Herz (2008, p. 20), visualiza a relevância dos mecanismos de diálogo como ferramentas das burocracias internacionais, pois

o Fórum Interamericano sobre Partidos Políticos promove o debate e a pesquisa sobre questões relativas ao sistema político dos Estados, como financiamento de campanha e confiança no sistema político. A OEA também tem promovido o diálogo nacional, em países onde as instituições políticas podem estar enfrentando uma crise - como a Guatemala, Haiti, Nicarágua, Peru, Suriname e Bolívia - e gerou treinamento e programas educacionais voltados para a geração de uma cultura democrática. Essas atividades fazem parte da caixa de ferramentas de prevenção de conflitos e da extensão e importância das atividades nos permitem afirmar que a OEA desempenha um papel importante na garantia da estabilidade democrática na região. Estas atividades podem ser classificadas de uma forma diferente, mas do ponto de vista da prevenção de conflitos, numa região em que a violência intra e interestatais tem sido muitas vezes gerado pela instabilidade política interna, isto é uma contribuição essencial para a prevenção da intensificação das disputas violentas (HERZ, 2008, p. 20)¹²⁸.

Conforme o excerto da autora, fica evidenciada a importância da promoção de debate e pesquisa nas áreas de dimensão político-democrática, como são os partidos e as instituições políticas, objetivando a geração de uma cultura democrática. Além do mais, Herz aponta que os fóruns são uma parte da caixa de ferramentas de prevenção e da extensão da importância das atividades da OEA.

solución de crisis en el Hemisferio. ■ Coordina métodos prácticos para la incorporación de la solución y prevención de crisis en los programas de la Secretaría General. ■ Coordina con otras organizaciones multilaterales iniciativas programáticas en el campo de la prevención de crisis, alerta temprana y consolidación de la paz.” (OEA, 2006a, p. 25).

¹²⁷ De acordo com documento oficial da OEA (2006b, p. 41), “as atividades do Foro Interamericano sobre Partidos Políticos concentraram-se em cinco áreas principais em 2005: projetos nacionais de assistência técnica, promoção da perspectiva de gênero e participação política da mulher, incentivam a uma agenda de reforma, institucionalização dos partidos políticos e geração de conhecimento prático. Destacam-se os programas de apoio ao processo da Assembleia Nacional Constituinte na Bolívia; à supervisão internacional da constituição de uma Corte Suprema de Justiça no Equador; e às ações em prol do diálogo e da reforma política executada pelo Programa de Valores Democráticos e Gestão Política na Guatemala” (OEA, 2006b, p. 41).

¹²⁸ The Inter-American Forum on Political Parties fosters debate and research on issues pertaining to the political system of states, such as campaign financing and confidence in the political system. The OAS has also promoted national dialogue in countries where political institutions may be facing a crisis – such as Guatemala, Haiti, Nicaragua, Peru, Suriname and Bolivia – and generated training and educational programs geared towards the generation of a democratic culture. These activities are part of the conflict-prevention toolbox and the extent, and importance of the activities allows us to assert that the OAS plays a major part in guaranteeing democratic stability in the region. These activities can be categorized in a different manner, but from the point of view of conflict prevention, in a region where intrastate and inter-state violence has often been generated by domestic political instability, this is a fundamental contribution for the prevention of violent escalation of disputes (HERZ, 2008, p. 20). Traduzido pelo autor.

Já o fórum que proporcionou bases de fundamento para o presente estudo da cooperação OEA e PNUD foi o “*Foro Internacional ‘La Dimensión Política de la Gobernabilidad Democrática’*”, realizado em 2007, em Santiago, Chile. Com a sua subsequente publicação, aspectos importantes sobre o debate da democracia na OEA serão propostos e levados em consideração nas iniciativas de fóruns e publicações futuras. De acordo o Secretário-Geral José Miguel Insulza,

Pero para cumplir mejor nuestro cometido necesitamos la crítica y la contribución de todos. Por ello estamos llevando a la práctica foros internacionales de discusión en los que exponemos nuestros conceptos y la forma de organización de nuestros trabajos y de los que pretendemos recoger sugerencias de políticas y estrategias específicas para cumplir con nuestro mandato, además de un catastro de las interrogantes y desafíos que razonablemente podemos anticipar hacia el futuro. El Foro “**La Dimensión Política de la Gobernabilidad Democrática**”, realizado en Santiago de Chile el 12 de enero del presente año, fue realizado con ese propósito. Ahora presentamos el informe de sus procedimientos y resultados, como una contribución al diálogo interamericano sobre las cuestiones sustantivas que deberemos abordar, ineludiblemente, si queremos lograr que los beneficios de la democracia alcancen a las mayorías mediante el buen ejercicio de gobiernos democráticos eficaces y eficientes.

Conforme o excerto acima, fica clara a importância que a OEA concede à utilização de reuniões e fóruns como elemento de contribuição para as temáticas discutidas por ela, bem como a exposição dos conhecimentos adquiridos pela publicação do informe de 2007. O Secretário Geral também traz a ideia central desse informe, que foi a necessidade de incrementar a qualidade dos governos democráticos e que os benefícios da democracia cheguem à maioria dos cidadãos. Com isso, Insulza defende que a política não é só matéria de ideias e valores, mas também, e ainda mais importantes, de resultados que sejam benéficos ao povo (INSULZA, 2007, p. 3). Para tanto, há a defesa da concepção de governabilidade democrática, cujo entendimento do Secretário Geral da OEA é o que segue:

El buen gobernante democrático no es sólo aquel que siente y se comporta como un demócrata: su verdadera misión es mantener la estabilidad de la democracia proveyendo al mismo tiempo a los ciudadanos de aquellos beneficios y soluciones a sus problemas que esa misma democracia les promete. Eso es lo que yo entiendo por gobernabilidad democrática, un tema que concierne a la eficacia y a la eficiencia de los gobiernos y que hoy día constituye una de las prioridades de la Organización de los Estados Americanos (INSULZA, 2007, p. 3)

Dessa forma, observa-se que esse informe se centra na importância da governabilidade democrática, na prática da ideia de democracia e que “es por ello que la OEA no escatimará esfuerzos en el apoyo a la construcción y el fortalecimiento de las instituciones democráticas y al incremento de la eficiencia de los instrumentos de gestión y administración de los Estados de nuestro hemisferio” (INSULZA, 2007, p. 3). Consequentemente, o Secretário Geral ainda

destaca as atividades da OEA na capacitação dos Estados em cumprir as obrigações institucionalizadas na Carta Democrática Interamericana e no desenvolvimento de procedimentos destinados a informar sobre o estado das democracias na América Latina.

Partindo das compreensões e contribuições do Informe da OEA de 2007 (p. 5), a burocracia traz um marco de discussão sobre o entendimento de que a democracia vem ganhando importantes logros políticos na região, mas que, mesmo assim, há a necessidade de fortalecimento democrático na região e que “la buena nueva es que **la democracia electoral parece ser una realidad en progreso**” (OEA, 2007, p. 5, grifo do autor). Contudo, há a recorrência de problemas econômicos e sociais na região latino-americana e, mesmo que haja certo otimismo quanto à melhoria sensível de indicadores políticos, econômicos e sociais, há que se plantar eixos cruciais para a sustentabilidade democrática. São eles: “Reformas institucionales, sistema político, partidos políticos, manejo y prevención de crisis político-institucionales e relaciones de poder” (OEA, 2007, p. 5),

O informe de 2007 trouxe o rol da OEA em dimensão política da governabilidade democrática, o que remete à Carta Democrática Interamericana (CDI) como marco central de referência e percebeu que para o fortalecimento das instituições democráticas na América Latina era necessária “una revisión substantiva de los principios que orientan la acción política de la Secretaría General de la OEA, los mecanismos y estrategias a utilizar, y la agenda específica de acción” (OEA, 2007, p. 7). Sendo assim, os princípios são aqueles provindos da CDI: “transparencia; respecto por los derechos humanos, sociales y políticos; subordinación constitucional a las autoridades civiles democráticamente electas; participación ciudadana; eliminación de toda forma de discriminación; y fortalecimiento de partidos políticos” (OEA, 2007, p. 8). Já os mecanismos e as estratégias da OEA são os que segue:

Utilización de canales formales (en caso que las partes lo soliciten) e informales de facilitación; Promoción del diálogo político; e Incentivo a la generación de análisis o diagnósticos institucionales realizados por instituciones académicas con credibilidad internacional para determinar eventuales debilidades institucionales en un determinado país. (OEA, 2007, p. 8)

Com isso, o Informe (2007) destaca que a OEA pode montar um rol importante de atores envolvidos nas suas temáticas, pois convocou atores de diversas índoles, como governos, acadêmicos, organizações sociais, partidos políticos e “así como de diversas orientaciones políticas com el objetivo de generar condiciones de diálogo y concertación” (OEA, 2007, p. 8). Em consequência, o fato teve como resultado uma agenda que tinha os seguintes temas sobre a governabilidade democrática: promover mecanismos de prevenção de

crises políticas; estabelecer equilíbrio de poderes; fortalecer procedimentos eleitorais; atender necessidades de financiamento eleitoral; fortalecer institucionalmente os Poderes Legislativos; e instituir uma agenda pró reforma de partidos políticos (OEA, 2007, p. 8-9).

A sessão abertura do Fórum de 2007, sintetizada no Informe da OEA, expôs as palavras do Secretário Geral da OEA, em que ele analisou os logros que a OEA vinha ganhando na região até o ano de 2006: “la OEA con una alta capacidad técnica, ha constatado el progreso enorme en materia electoral” (INSULZA, 2007, p. 10). Assim, evidencia novamente a forte ligação da OEA com o conceito de democracia representativa – ou seja, eleitoral – e as missões especiais de observação eleitoral. Também se percebe no discurso do Secretário a utilização das informações dos organismos de pesquisa e as subsequentes conclusões da OEA, pois há a seguinte pressuposição: “Tal vez sea cierta una deducción del latinobarómetro 2006, y es que , en los países donde han habido elecciones la tendencia a apoyar a la democracia aumenta” (INSULZA, 2007, p. 10).

O Secretário-Geral também questionou acerca das diversas orientações políticas que estão emergindo na América Latina, como governos de direita, de centro ou de esquerda. Sobre isso, Insulza afirma que: “Las democracias son incrementales. Hay una medida de continuidad que es fundamental para el progreso del país” (INSULZA, 2007, p. 10). Mesmo que havendo mudanças de ideologias políticas, há a necessidade de continuidade de certos aspectos para o progresso do país e, então, novas orientações políticas trariam incrementos à democracia do país. Além disso, para ele, “hay que ver si América Latina está en condiciones de enfrentar es prueba en el próximo período. Por eso la OEA está trabajando en eso” (INSULZA, 2007, p. 10).

Insulza observa que a OEA tem mandatos importantes em matéria de estabilidade e governabilidade, os quais incluem também temas de direitos humanos, melhoramento da governabilidade democrática, meio ambiente e outros temas importantes. Nesse contexto, sobressai-se que “el mandato de la OEA es político. La OEA no tiene nada que ver con la forma de organización económica o social que asumen los países, porque no es parte de su mandato” (INSULZA, 2007, p. 10). Como já observado, há a centralidade da burocracia estudada na temática da resolução de problemas políticos e esse é o caso do seu papel na promoção da gestão político democrática. De acordo com Insulza (2007, p. 11), “es nuestra obligación impulsar esa dimensión de la política latinoamericana. Lo fundamental en las organizaciones políticas es que tengan una relevancia en la dimensión en la cual les toca actuar”.

Em suas últimas ponderações, o Secretário Geral da OEA destacou a importância da realização do seminário ou fórum, pois permitiu que houvesse a discussão das temáticas de democracia na América Latina e a necessidade de que a OEA também fosse capaz de colocar em prática seus estudos e discussões, fazendo a diferença como ator internacional no continente americano (INSULZA, 2007, p. 11). Há também a ponderação do apoio institucional da OEA e dos Estados Membros, Chile e Canadá. De acordo com as próprias palavras de Insulza (2007, p. 11),

Este seminario es para eso, para discutir temas que tienen que ver con la estabilidad y la gobernabilidad, que no son fáciles en democracias presidenciales, donde algunas veces no existen los balances necesarios. Muchas veces hay gobiernos de enorme poder, que pierden la mayoría en el Congreso y se convierten en gobiernos débiles e ineficaces. Por lo tanto, hay mayores factores de inestabilidad en América Latina que en el Caribe, donde no existen regímenes presidenciales, y los cambios de gobierno son mucho más sencillos. Tenemos que ver como enfrentamos esos problemas, como perfeccionamos nuestra democracia, pero tenemos que ver sobre todo como organización, como somos capaces de hacer la diferencia. No sólo realizar esos tradicionales discursos de organismo internacional, donde al final nadie sabe qué fue lo que realmente se dijo. Por eso quiero agradecer la posibilidad de llevar a cabo este seminario, quiero agradecer la presencia de la Presidenta del Consejo Permanente de la OEA, así como el apoyo del gobierno de Chile y de Canadá. Creo que por este camino vamos bien, por eso vamos a seguir trabajando.

Outra relevante síntese de sessão do Fórum de 2007 foi a que versou sobre a OEA na promoção da governabilidade, trazendo discussões sobre os seguintes pontos: primeiro, a relevância da organização no sistema interamericano; segundo, os instrumentos jurídicos e políticos para sua atuação; terceiro, sua agenda no contexto atual; e quarto, suas estratégias de intervenção (OEA, 2007, p. 16). O primeiro ponto detectou que a OEA tem um problema de origem, que deriva da forte influência dos Estados Unidos, principalmente durante a Guerra Fria, tirando a credibilidade da organização em diversas situações. Além disso, como aponta Hakim, “un problema adicional sería que mientras Estados Unidos quiere legitimar sus acciones a través de la OEA, América Latina y el Caribe intentan contener a la mayor potencia del mundo” (HAKIM apud OEA, 2007, p. 16).

Na quarta sessão do Fórum aqui analisado, outros especialistas políticos afirmam que há certos créditos para a OEA, como, a constituição de um foro internacional por meio do qual há a geração de expectativa de resolução de conflitos e que a OEA vem ganhando reconhecimento como uma instituição em que os Estados têm a oportunidade de resolver seus conflitos (OEA, 2007, p. 16). Ao mesmo tempo, os especialistas também reconheceram a importância da figura do Secretário Geral, pois “la mayor parte de los participantes reconocen que un factor crucial de éxito es el liderazgo específico del Secretario General de la OEA de

promover una agenda específica para el hemisferio, o para ámbitos específicos de relevancia regional” (OEA, 2007, p. 16).

Quanto ao segundo ponto, refere-se aos instrumentos jurídicos e políticos, que, para a maioria dos especialistas, há o desafio de possibilitar que os instrumentos da OEA tenham a capacidade de incidir na temática de governabilidade democrática, já que há a tradição normativa da não ingerência em assuntos nacionais na América Latina e no Caribe. Desse modo, a própria aplicabilidade dos artigos 17, 18 e 19 da Carta Democrática Interamericana são questionadas quanto à possibilidade de medir o risco, a alteração da ordem político-democrática e quando há a quebra dessa ordem. Da mesma forma, há algumas situações em que o Secretário Geral precisa do consentimento do país para poder intervir, o que na prática é difícil quando já existem forças políticas em disputa em determinado país. Em suma, alude-se “al respecto, se requeriría la revisión del instrumento de modo de permitir algún grado de viabilidad para la intermediación de la OEA en situaciones de alteración democrática” (OEA, 2007, p. 17).

Quanto à agenda da OEA (terceiro ponto), Francisco Rojas¹²⁹ aponta quatro principais âmbitos para a OEA promover uma agenda política e também temas da governabilidade democrática, são eles:

promoción de una iniciativa política de la Secretaría General en el campo de la gobernabilidad, destacar la acción temprana de prevención de conflictos, reforzar el Consejo Permanente y las comisiones específicas, y generar una mejor relación entre la OEA y el sistema interamericano a través de una iniciativa comunicacional pro-activa para mostrar los resultados alcanzados. En el ámbito propio de la gobernabilidad los siguientes temas aparecen como centrales: el fortalecimiento de normas para la protección de libertades políticas y derechos civiles, y cuestiones relativas a la seguridad física de las personas frente a abusos del Estado o del crimen organizado, y la situación de Cuba (ROJAS apud OEA, 2007, p. 17, grifo nosso).

Segundo o excerto acima, destaca-se a importância então do Secretário Geral e da geração de meios de comunicação entre OEA, Estados membros e sociedade dos Estados, como aqui são destacados as reuniões, fóruns e relatórios. Além disso, é uma necessidade da OEA colocar os temas de índole política em discussão – dentre eles: a relação da qualidade da representação política; a governabilidade; e a resolução de conflitos políticos – como temas centrais da sua atenção. Com isso, segundo o Subsecretário de Assuntos Políticos na época, Dante Caputo, estes aspectos eram centrais para outras instâncias regionais, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) – o que requeria da OEA uma resposta a esse desafio de qualidade da democracia. Para Caputo (2007, p. 17),

¹²⁹Secretário da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLASCO) na época (OEA, 2007, p. 27).

se necesitaría discutir y avanzar en una agenda que vincule la relación entre Estado y mercado, colocando en la ecuación de la gobernabilidad los temas relativos al rol del Estado en un contexto de ampliación de la economía de mercado en un contexto de altas desigualdades sociales.

Finalmente, o último ponto (estratégias de intervenção da organização) debateu os âmbitos de ação da OEA, destacando que parece central que a organização exerça um papel de monitoramento e de prevenção de crises políticas, já que se trata de uma instituição que atua por meio da vontade das partes em conflito e que os Estados requeiram sua intervenção em casos de prevenção e resolução de crises (OEA, 2007, p. 17-18). Especialistas chamaram a atenção para a necessidade de parcerias e cooperação com outros atores internacionais, como aqui destaca-se o PNUD/ONU e o IDEA, visto que,

estratégicamente, Oyarce recomienda el trabajo mancomunado a partir de alianzas con actores internacionales preocupados del tema de la gobernabilidad (IDEA, FLACSO, CEPAL, PNUD, Universidades) y coordinar acciones con instituciones financieras de modo de realizar acciones concertadas que favorezcan los principios democráticos emanados de la Carta Democrática (OEA, 2007, p. 18).

Da mesma forma, deve-se destacar a coordenação de uma articulação estreita entre a OEA e os organismos financeiros, os quais também incidem sua influência na exigibilidade da democracia como forma de governo, apresentando-se como critério para a possibilidade de cooperação econômica com os Estados. Há, também, a observância da importância da sociedade civil e, com isso, a promoção da difusão das análises e informações constituídas na OEA. Assim, é o que se pode perceber na realização de reuniões, fóruns e relatórios sobre a democracia na América Latina, já que,

finalmente, a la sociedad civil también le corresponde un rol importante, promoviendo la difusión de análisis e información en articulación con los países miembros y la Secretaría General. La sociedad civil debiese promover una agenda más pro-activa en torno a los temas que se explicitan en la Carta y que son un sustento muy adecuado para promover una defensa colectiva de la democracia (OEA, 2007, p. 18).

As palavras conclusivas do informe de 2007, do Subsecretário Dante Caputo, evidenciam a crucialidade que a OEA deve ter no aporte democrático à região latino-americana, pois “creemos que la OEA tiene que ser capaz de concentrarse en la transmisión de los problemas políticos básicos que aquejan a esta región, y que no están suficientemente discutidos por sus Estados y por sus opiniones pública” (CAPUTO, 2007, p. 19). Concomitantemente, “queremos promover un debate a través de una nueva agenda hemisférica, en torno a aquellas cuestiones que están en el corazón mismo de la sustentabilidad democrática” (CAPUTO, 2007, p. 19).

Da mesma forma que no informe de 2006 da OEA, Caputo (2007, p. 19) também destaca a centralidade dos temas de representação nos partidos políticos e das questões do Estado. Para ele, há a necessidade de um novo Estado para uma nova democracia, de modificação de condições institucionais e de poder¹³⁰. Trata-se de uma temática que está intrinsecamente ligada à questão da desigualdade e que é um dos problemas essenciais da sustentabilidade democrática na América Latina. Contudo, ressalta que esse desafio pode ter o incremento e a ajuda da OEA, já que, segundo Caputo, “es cierto que a veces hay razones para la desesperanza, pero también las hay para creeren nuestra capacidad parala construcción de una América Latina democrática” (CAPUTO, 2007, p. 19). Ele conclui ainda que

llegar a tener la capacidad implícita de arbitraje que tiene ahora la OEA, es un progreso enorme, y estos son apenas los comienzos de una organización que busca protagonismo para que se vuelva necesaria a la región. Precisamos una OEA que se vea como necesaria para América Latina. Como bien dice José Miguel Insulza, “no hay ninguna organización en este continente que tenga a los países del Caribe, a los países latinoamericanos, a Canadá y a los Estados Unidos sentados en un mismo foro para discutir”. Este es un caso excepcional. Si además, esa organización se vuelve necesaria, tendremos, con la voluntad y la audacia necesarias, el instrumento para enfrentar los desafíos, los problemas y los dramas que ustedes han sabido describir hoy (CAPUTO, 2007, p. 19).

Há, então, a exposição de cinco interrogações e desafios encontrados no relatório do fórum de 2007 e que incluem: instrumentos e incidência no fortalecimento democrático; institucionalidade e prevenção de crises; resolução de crises e sustentabilidade; ação social e e pró-fortalecimento democrático, principalmente o papel da sociedade civil e o caminho de diálogo aberto pela OEA; e por fim, uma rede de conhecedores (*experts*). Cabe lembrar que é neste último desafio que esta investigação se centra, já que a OEA coopera com outros atores internacionais, como o PNUD e o IDEA, para promover relatórios de estudos, diálogos e debates sobre a democracia na América Latina. Esta rede de *experts* traz a necessidade de análise periódica da situação das democracias e o informe de 2007 da OEA foca na importância da periodicidade de fóruns e debates. De acordo com o informe de 2007, a rede de conhecedores tem sua relevância, pois,

las soluciones institucionales parecen estar contextualmente determinadas, por lo que un análisis caso a caso es fundamental. Debiese consolidarse una red de expertos e instituciones (en América Latina y el Caribe y fuera de la región) para apoyar procesos políticos en países que manifiesten problemas y donde sea posible

¹³⁰ Essa ideia de um Estado para uma nova democracia é uma concepção desenvolvida através das contribuições do teórico Guillermo O’Donnell, cuja abrangência de seus pensamentos ocorrerá com a publicação de 2007 do PNUD e a utilização do artigo “Havia um Estado de y para la democracia” (PNUD, 2007, p. 25), de O’Donnell, servindo de base para as discussões feitas no relatório de 2007. Essa publicação estabeleceu a base conceitual de um “Estado para uma democracia de cidadania” (PNUD, 2007, p. 15).

establecer una agenda de trabajo permanente con los actores nacionales. La idea de Foros políticos periódicos, plurales, amplios y con una agenda acotada y consensuada posibilitaría en algunos países establecer alternativas políticas más allá de una determinada coyuntura crítica (OEA, 2007, p. 21).

Vale destacar que os fóruns e relatórios de 2006 e 2007 trazem elementos que vão além da democracia representativa – ou eleitoral, ou procedimental -, mas que ainda está bastante atrelada ao conceito procedimental. Desse modo, de forma conjunta com os Estados, a burocracia internacional OEA promove estudos sobre a situação da democracia na América Latina e, a partir de relatórios, constrói também o Fórum da Democracia Latino-Americana, como será analisado mais à frente.

Entre 2008 e 2010, a OEA realiza uma cooperação particular com o programa onusiano PNUD para a construção de um estudo mais atualizado sobre a democracia latino-americana. Assim, ocorreu uma série de reuniões e seminários, com cooperação de *experts*, acadêmicos e políticos, buscando

compilar opiniões de diferentes atores governamentais, legisladores, partidos políticos, organizações da sociedade civil e acadêmica e organismos internacionais de vários países e integrá-las a um relatório regional a ser apresentado em julho de 2010. O novo relatório sobre o estado da democracia na América Latina será fundamentado na convicção de que, em uma democracia, o destino da sociedade deve estar nas mãos de seus cidadãos, que são aqueles que devem fixar o rumo e ajudar a determinar as principais decisões (PNUD BRASIL, 2010, s/p.).

Esse novo relatório será o “*Nuestra Democracia*” (2010). As reuniões e os seminários realizados nos mais diversos países do continente americano e até na Espanha¹³¹, evidenciam o apoio institucional do escritório regional e os nacionais do PNUD nos Estados, na elaboração do relatório final, em particular, “los representantes residentes y puntos focales del Área de Gobernabilidad Democrática del pnud en los países donde se realizaron las reuniones y seminarios” (OEA; PNUD, 2010, p. 19).

Os encontros sub-regionais da Cidade do Panamá (2009) e de Brasília (2010) são aqui destacados pela análise do relatório prévio ou parcial¹³², que foi feito após o primeiro

¹³¹ Os diálogos sobre a democracia na América Latina ocorreram em: “Rio de Janeiro, Brasil – 5 y 6 de diciembre de 2008; Madrid, España – 20 y 21 de febrero de 2009; Asunción, Paraguay – 26 y 27 de octubre de 2009; Ciudad de Guatemala, Guatemala – 9 y 10 de noviembre de 2009; Ciudad de Panamá, Panamá – 16 y 17 de noviembre de 2009 (Encuentro Subregional con Costa Rica y República Dominicana); Montevideo, Uruguay – 8 y 9 de diciembre de 2009; Bogotá, Colombia – 16 y 17 de febrero de 2010; La Paz, Bolivia – 9 y 10 de marzo de 2010; San Salvador, El Salvador – 18 y 19 de marzo de 2010; México D. F., México – 22 de marzo de 2010; Brasília, Brasil – 26 y 27 de abril de 2010 (Encuentro Subregional con Argentina y Chile)” (OEA; PNUD, 2010, p. 19).

¹³² O relatório “*La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*” (2009), realizado pela OEA e PNUD, foi considerado um informe parcial ou prévio, cuja finalidade foi a de criar um agenda de discussão sobre as temáticas da democracia latino-americana apresentadas nas reuniões

encontro sub-regional no Panamá e teve por título “*La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*” (2009). Segundo o site oficial do PNUD Panamá (2009, s/p.), a primeira reunião sub-regional tinha o objetivo de dar início à atualização do informe de 2004 do PNUD – “*La democracia em América Latina*”. Consequentemente, a participação e os temas relevantes desse seminário regional foram:

Este seminario subregional sobre sustentabilidad democrática y construcción de la ciudadanía contó con la participación de representantes del Gobierno, partidos políticos, Asamblea Nacional, sociedad civil y académica de Costa Rica, República Dominicana y Panamá. [...] se realizó un análisis y reflexión sobre tres temas centrales para la sostenibilidad de la democracia: Representación política y participación, Democracia y república y capacidad estatal. Así también, aparte de los temas de la agenda regional, se debatieron temas de interés local, con intervenciones de todos los asistentes (PNUD PANAMÁ, 2009, s/p., grifo nosso).

Já o seminário em Brasília, em abril de 2010, intitulado “Seminário internacional sobre sustentabilidade democrática e construção de cidadania: agenda para democracia cidadã”, foi responsável também por reunir especialistas para discutir e dar continuidade aos debates providos da série de reuniões em outros países da América Latina. Esse foi o último seminário de preparação do relatório “*Nuestra Democracia*” (2010) e teve como centralidade a discussão fundamentada no relatório parcial de 2009¹³³. Vale ressaltar que o seminário em Brasília teve a participação de importantes representantes do Estado brasileiro, da OEA e do PNUD¹³⁴, destacando-se aqui a presença do especialista de programa da área de governabilidade democrática do PNUD para América Latina e Caribe, Gerardo Noto, que foi entrevistado para este estudo.

Importante verificar que a reunião no México, em Março de 2010, de acordo com o site do PNUD México, teve a contribuição de *experts*, acadêmicos e políticos mexicanos na construção de uma agenda para a cidadania na América Latina e teve a colaboração do *Instituto Federal Electoral* (IFE). Com isso, observa-se aqui que essa colaboração pode ter levado à cooperação futura entre OEA e IFE na criação do Fórum da Democracia Latino

nos mais diversos países. Consequentemente, considerou-se aqui o relatório *Nuestra Democracia*, de 2010, como o relatório final, pois manteve as principais contribuições do relatório parcial, mas com o incremento de novos elementos, conforme se analisará mais a frente.

¹³³ Ver nota de rodapé 131 desta dissertação.

¹³⁴ Alguns participantes: Luiz Soares Dulci, Ministro, Secretaria Geral da Presidência da República; Marco Aurélio Garcia, Assessor Especial de Política Externa da Presidência da República; José Miguel Insulza, Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos – OEA; José Octavio Bordon, Coordenador Político e Assessor Especial do Secretário Geral da OEA; Dante Caputo, Assessor Especial do Secretário Geral da OEA; José Antonio Ocampo, Diretor do Projeto Agenda para uma Democracia Cidadã – PNUD; Álvaro Pinto, Coordenador da área de Governabilidade Democrática do PNUD para América Latina e Caribe; Gerardo Noto, Especialista de Programa da área de Governabilidade Democrática do PNUD para América Latina e Caribe; entre outros. Mais informações: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=2067>>. Acesso em: 8 dez. 2012.

Americana, em 2010, como será abordado no próximo tópico. Isto posto, então, “el espacio de diálogo que se llevó a cabo en el IFE busca recopilar las reflexiones de los diferentes sectores del pensamiento político mexicano para la conformación del informe final que se presentará en el segundo semestre de este año” (PNUD MÉXICO, 2010, s/p.)

O relatório parcial (2009) tem aspectos aprofundados e muitos fatores idênticos ao relatório “*Nuestra Democracia*” (2010). O documento parcial mostrou-se como um debate aberto e interativo, que é nutrido pelo diálogo e pela discussão de temáticas políticas. Foi resultante das reuniões que se sucederam nos mais diversos países da América Latina e tiveram como objetivo “contribuir a la formulación de políticas públicas orientadas a disminuir los déficit de ciudadanía que aquejan a las democracias latinoamericanas. Esto es, contribuir a ampliar el horizonte de la democracia *exigible* en la región” (OEA; PNUD, 2009, p. 11). Consequentemente, existe a concepção de que há aspectos centrais para uma democracia exigível e para que haja a sua sustentabilidade¹³⁵.

Três temas são centrais no relatório parcial: representação política e participação, democracia e república, e capacidade estatal ou estabilidade. Além disso, deles derivam três áreas de políticas públicas que requerem ações urgentes: fiscalização, integração social e seguridade pública (OEA; PNUD, 2009, p. 11). Deve-se ressaltar que o trabalho da agenda posta pelo relatório de 2009 não abarca toda a agenda política da região latino-americana, contudo, houve o destaque de aspectos escassos na discussão política da América Latina. Assim, há, de um lado, a discussão sobre a ampliação e a generalização da sustentabilidade democrática e, por outro, sua ampliação requer a sua capacidade de estender a cidadania para além da concepção de cidadania mínima¹³⁶ (OEA; PNUD, 2009, p. 11). Consequentemente, o

¹³⁵ Conforme o informe parcial (2009, p. 13), o conceito de democracia exigível é atrelado à ideia de sustentabilidade da democracia – ou ainda o conceito de democracia sustentável – e é observado como: “**Existe un máximo sostenible de ciudadanía, el cual depende de lo “disponible” en una sociedad: la democracia exigible.** Entre la ilegitimidad que causa la falta de ciudadanía mínima y el facilismo en materia de políticas públicas, existe un espacio posible y sostenible, la democracia exigible. En ese espacio se mueve la creación de ciudadanía. Cuando tiene lugar la democracia exigible, se otorgan derechos a los individuos sin que esto afecte el equilibrio estable del sistema. Estamos allí en una situación de sostenibilidad democrática” [grifo do autor].

¹³⁶ Para o relatório de 2009, há mínimos aceitáveis para cada uma das esferas da cidadania – civil, política e social (Ver definições na nota de rodapé 98 desta dissertação). Dessa maneira, a ideia de cidadania mínima, que está relacionada ao conceito de democracia exigível, seria: “La existencia de elecciones libres y transparentes, el respeto de la libertad y seguridad de las personas, la defensa de la libre expresión, son algunos de los derechos indispensables que caracterizan el mínimo legítimo de ciudadanía. Por debajo de esos mínimos, la democracia tiende a ser ilegítima y no responde a las condiciones esenciales de ciudadanía: en suma, no estamos en presencia de sistemas democráticos” (OEA; PNUD, 2009, p. 13).

conceito de democracia sustentável¹³⁷ começa a ser apresentado nesse documento de 2009, todavia, será aprofundado e discutido de forma definitiva na publicação de 2010.

De acordo com o informe parcial de 2009 (p. 13-14), alguns temas são colocados no debate sobre os déficits democráticos na América Latina, são eles:

I. Há que se debater a inequidade na distribuição do poder, pois as desigualdades econômicas e sociais da região também se refletem em uma desigualdade de poder. Isso repercute em uma maior distância entre cidadãos e instituições, ou cidadãos e partidos. Para o relatório parcial, isso requer a reconstrução do poder democrático e uma nova visão do Estado, por isso o debate sobre o poder e o Estado deve estar no centro da democracia.

II. O relatório afirma que um mínimo previsível de cidadania nem sempre é alcançado, o que gera crises de legitimidade e riscos para a sustentabilidade da democracia.

III. Há o pensamento que existe um máximo de sustentabilidade de cidadania e que depende do que está disponível em uma sociedade. Existe um espaço possível e sustentável – a democracia exigível – mesmo que em meio à ilegitimidade que causa a falta de cidadania mínima, há um espaço que se move para a criação de cidadania¹³⁸. Em outras palavras: “Cuando tiene lugar la democracia exigible, se otorgan derechos a los individuos sin que esto afecte el equilibrio estable del sistema. Estamos allí en una situación de sostenibilidad democrática” (OEA; PNUD, 2009, p. 13).

IV. Além da cidadania socialmente alcançável, há problemas econômicos e sociais que podem ser riscos para a sustentabilidade democrática. Assim, mesmo que garantido o máximo razoável de cidadania¹³⁹, problemas econômicos e sociais podem tornar a democracia insustentável e, conseqüentemente, “generar expectativas irrealizables y materializarse en mayores retrocesos y frustraciones para la ciudadanía” (OEA; PNUD, 2009, p. 14).

A partir da abordagem dos principais temas apresentados no informe parcial de 2009, coloca-se em debate e planta-se o discurso de necessidade de mudança da democracia na América Latina, mas também que se tenha plena consciência dos principais instrumentos

¹³⁷ De acordo com o relatório, o conceito de democracia sustentável ou sustentabilidade democrática é “el ejercicio sostenible del máximo de derechos a partir de la generación de políticas convalidadas por la sociedad, promovidas por ella y legitimadas para dar poder al Estado para ejecutarlas. Es una situación de sostenibilidad democrática, de equilibrio estable, donde sea segura la persistencia y reproducción del sistema democrático por la vía de la legitimidad, de la satisfacción de las demandas sociales y de la creciente realización de los derechos” (OEA; PNUD, 2009, p. 25-26).

¹³⁸ Ver definições sobre cidadania civil, política e social na nota de rodapé 98 desta dissertação, já que a concepção de cidadania mínima requer elementos básicos de cidadania civil e política, contudo, há a necessidade de criar espaços para o avanço em termos de cidadania social – além de fortalecer as outras esferas.

¹³⁹ A quantificação da cidadania para o relatório de 2009 é possível através da categorização de três esferas de cidadania – civil, política e social. Desse modo, há avanços de uma categoria para outra.

democráticos para uma transformação social, são eles: a política, os partidos políticos e o Estado (OEA; PNUD, 2009, p. 91). A democracia debatida e refletida no relatório pode-se resumir como:

Hablamos de una democracia que garantice a los ciudadanos el ejercicio efectivo de sus derechos; de la necesidad de garantizar controles efectivos al ejercicio del poder a través de instituciones de la república; de la necesidad de reformar el Estado para nuestra nueva etapa política, conscientes del déficit de estatalidad; de la fiscalidad y sobre cómo enfrentar marginalidad social y la inseguridad ciudadana en la región (OEA; PNUD, 2009, p. 91).

Nesse contexto, a principal mensagem conclusiva da agenda proposta pelo informe parcial de 2009 é a necessidade de se colocar a questão do poder como chave da política e, em consequência, da democracia (OEA; PNUD, 2009, p. 91). Para o informe, há a necessidade da criação de consensos de governos, permitindo a criação de maiorias plurais, que se reúnam não só para ganhar uma eleição, mas para governar. Em outras palavras,

el consenso es clave en la construcción del poder democrático. Ese es el único poder que puede permitir no solo enfrenar las transformaciones que hemos discutido sino, sobre todo, gobernar para las mayorías. Sería deseable que la nueva etapa de la democracia latinoamericana culmine inaugurando la de los consensos de Estado (OEA;PNUD, 2009, p. 91).

O informe parcial de 2009 permitiu que este estudo visualizasse o processo de junção de ideias de democracia entre a OEA e o PNUD, por meio de reuniões, seminários e relatórios, nos mais diversos países da América Latina. Entretanto, foi o relatório final, *Nuestra Democracia* (2010), que teve maior repercussão internacional e representou a concretização da parceria entre a burocracia estudada e o programa onusiano no tocante à defesa e à promoção de uma ideia de democracia, de forma conjunta. Ao mesmo tempo, a partir dessas reuniões e de relatórios em conjunto, a OEA e o IFE resolveram criar o Fórum da Democracia Latino Americana, com cooperação do PNUD, e que teve repercussão quanto à apresentação do relatório *Nuestra Democracia* nos mais diversos atores e a sua utilização como base para as discussões e diálogos.

3.2 RELATÓRIO *NUESTRA DEMOCRACIA* E O FÓRUM DA DEMOCRACIA LATINO-AMERICANA

O segundo informe sobre a democracia na América Latina, o relatório *Nuestra Democracia*, de 2010, foi uma colaboração estreita entre PNUD e OEA no debate sobre a

realidade democrática dessa região. Argumenta-se, então, que as democracias latino-americanas devem fazer frente a três grandes desafios: primeiro, articular novas formas de participação política para contrapor a crise de representatividade; segundo, fortalecer a forma de organização republicana do Estado – a independência dos poderes, seu controle mútuo e as instâncias de prestação de contas; e, terceiro, incrementar o poder real do Estado, modernizando suas organizações e promovendo recursos humanos mais eficazes (OEA; PNUD, 2010, p. 15). O referido relatório é o seguimento do Informe sobre *La Democracia em América*, do PNUD, publicado em 2004.

O informe de 2010 representou um aprofundamento do relatório parcial de 2009 e também incorporou opiniões dos mais diversos participantes das reuniões preparatórias nos países da América Latina, abordando as opiniões da Terceira OEA (especialistas, acadêmicos, ONG, entre outros). Desse modo, trata-se de um informe final¹⁴⁰ e este estudo trará um panorama geral sobre as principais contribuições ao conceito de democracia na região latino-americana.

A democracia defendida pelo relatório *Nuestra Democracia* novamente vai mais além do aspecto das eleições e, então, da democracia eleitoral – ou procedimental -, pois,

es una forma de organizar el poder para ampliar la ciudadanía en sus tres dimensiones: política, civil y social, y evitar o limitar la dominación de unos individuos o grupos sobre los demás. El informe parte, así, de una concepción de la democracia definida no solo por el *origen* del poder en la soberanía popular, sino también por su *ejercicio* a través de las instituciones republicanas de gobierno y normado en el Estado democrático de derecho, y por su *finalidad*, que es la de garantizar, materializar y extender los derechos ciudadanos en las tres esferas básicas de la ciudadanía. Estos elementos conceptuales son presentados en los dos primeros capítulos del informe (OEA; PNUD, 2010, p. 15).

O informe de 2010 parte das contribuições conceituais e de debates trazidos pelo diálogo entre governos e cidadania do primeiro informe, de 2004. Conforme o relatório parcial de 2009, as três áreas da política pública priorizadas no debate acerca da realidade de déficit democrático na América Latina são: fiscalização, exclusão social e seguridade pública. A primeira é concebida como forma de equilibrar os poderes econômico e político, aumentando, conseqüentemente, a capacidade do Estado de gerar cidadania (OEA; PNUD, 2010, p. 16). A segundo gira em torno da questão da maior desigualdade existente na região e que necessita de políticas de integração social, com isso, que haja “la universalidad delas políticas sociales y la formalización del mercado de trabajo, con todas las consecuencias que ello acarrea en términos de acceso a la seguridad social”(OEA; PNUD, 2010, p. 17). Por fim,

¹⁴⁰ Ver nota de rodapé 131 desta dissertação.

a insegurança pública é a vigência incompleta dos direitos mais essenciais – por exemplo, direito à vida –, o que pode provocar uma deterioração do apoio cidadão às instituições democráticas (OEA; PNUD, 2010, p. 17).

Sobretudo, o informe de 2010 é realista ao observar que as problemáticas da América Latina são variadas e diferentes em cada país. Observa-se que não há fórmula mágica de solução, cabendo então afirmar que “el informe se adentra en la búsqueda de opciones al ‘garantismo extremo’ y a la ‘mano dura’, es decir, de soluciones que restauren la legalidad al tiempo que preserven los derechos de todos los ciudadanos” (OEA; PNUD, 2010, p. 17).

O informe contou com a colaboração vasta da equipe burocrata da OEA e da ONU – em especial dos pertencentes ao PNUD, com ênfase no Secretário Geral da OEA, Miguel Insulza, na Administradora Associada do PNUD, Rebxa Grynspan, e no atual Diretor Regional do PNUD, Heraldo Muñoz. Destaca-se aqui a centralidade de um dos diretores desse informe, Dante Caputo. Nesse estudo, percebe-se a contribuição intelectual e institucional de Caputo, já que esse servidor civil internacional teve centralidade na direção do projeto e do informe de 2004 do PNUD, cujo informe iniciou o processo de discussão e debate sobre a região e seus regimes políticos. Em consequente, Dante Caputo participou dos dois informes feitos pela OEA, nos relatórios em cooperação com o PNUD e nos mais diversos fóruns, seminários e reuniões realizados pela OEA e pelo programa onusiano.

Posto isto, observa-se a importância desse servidor civil internacional nas contribuições para a defesa e para a promoção da democracia, além de outros servidores, como os Secretários-Gerais, Administradores do PNUD, Secretários de Assuntos Políticos da OEA e os demais burocratas ou servidores civis internacionais tanto da OEA quanto da ONU. Vale ressaltar, então, as palavras do próprio Secretário da OEA sobre a centralidade de Caputo no processo de cooperação entre OEA e ONU/PNUD, já que

este es el segundo informe de la democracia, y muchos se preguntan cuál es el primero. El primero fue un informe que se hizo en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en la década pasada. En su desarrollo y dirección trabajó el ex canciller argentino, señor Dante Caputo, quien como académico ha sido de una ayuda muy importante. Cuando Dante Caputo se vino a trabajar a la OEA en el año 2005, yo le sugerí la posibilidad de continuar con este esfuerzo en condiciones completamente distintas a las que habían originado el primer informe –me voy a referir a esto a continuación–, con una democracia bastante más asentada ya, más definida, más extensa. Iniciamos así un trabajo para el cual le pedimos asociarse al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, con el cual también se había realizado el primer informe (INSULZA, 2011a, s/p.)

A cooperação internacional para a construção do informe de 2010 também é constatada no relatório, pois houve o apoio do Ministério de Assuntos Exteriores e de

Cooperação da Espanha (MAEC), da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), da Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (ACDI) e do Instituto Federal Eleitoral do México (IFE) (OEA; PNUD, 2010, p. 19). Há também a centralidade do apoio institucional dos escritórios da OEA e do PNUD nos países da América Latina, em particular os representantes residentes e os pontos focais da Área de Governabilidade Democrática do PNUD nos países, o que permitiu o desenvolvimento das reuniões e dos seminários desde o final do ano de 2008, como apontado anteriormente. Outros apoios institucionais foram da Secretaria Executiva Ibero-americana (SEGIB) e do Diálogo Interamericano. Em suma, fica evidenciada a cooperação ampla para a defesa e a promoção da democracia na América Latina.

No informe de 2010, houve o aporte de dados do *Latinobarómetro*, conjuntamente com os dados do *The Latin American Public Opinion Project* (LAPOP). Novamente, as burocracias se utilizam de dados das organizações de pesquisa como importante banco de informações, o que acarreta a utilização e a transformação dessas informações em conhecimento das burocracias internacionais, conforme Barnett e Finnemore (2004, p. 17).

De acordo com a apresentação do relatório (p. 21), feita pelo Secretário da OEA, Miguel Insulza, pela Administradora do PNUD, Helen Clark, e por Heraldo Muñoz, Administrador auxiliar e Diretor Regional para a América Latina e o Caribe do PNUD, pode-se abarcar, de forma geral, as contribuições tanto do relatório de 2010 quanto do pensamento dos servidores civis internacionais das duas burocracias estudadas. Em primeiro lugar, Insulza (2010, p. 21) defende que a OEA é uma instituição pensada e estruturada para a ação, tanto nos problemas políticos, econômicos e sociais no continente quanto, muito especialmente, no desenvolvimento e no fortalecimento da democracia. Contudo,

para actuar, para ayudar a que nuestra democracia perdure, es indispensable tener una reflexión propia sobre estos temas. Como se dice en este texto “discutir lo que no se discute, entrever las causas de nuestras crisis, imaginar escenarios, comprender las carencias estructurales y la manera de resolverlas o por lo menos comenzar a atacarlas”. Por eso la oea ha querido participar de esta reflexión iniciada por el pnud en 2001 —que en su momento tuvo una gran difusión incluso más allá de nuestra región— y continuada de manera conjunta en los últimos dos años. Este trabajo ha unido a nuestras dos instituciones, el pnud y la oea, en torno al gran desafío de la sostenibilidad de nuestras democracias (INSULZA, 2010b, p. 21).

Conforme o trecho acima, fica clara a concepção da OEA quanto à necessidade de refletir sobre a democracia latino-americana e quanto à associação aos estudos iniciados pelo PNUD. Desse modo, o trabalho conjunto das duas organizações traria maior consolidação dos debates e das discussões sobre a sustentabilidade da democracia na região. O Secretário

também chama a atenção para a cooperação com o IFE, que é uma importante instituição que busca entender os sistemas democráticos da América Latina (INSULZA, 2010b, p. 21). Como será analisado mais a frente, a cooperação entre OEA e IFE permitirá a construção do Fórum da Democracia Latino-Americana, que terá cooperação particular do PNUD em sua primeira edição.

Insulza destaca que o trabalho do informe de 2010 é um importante instrumento para sustentar melhor a ação das organizações envolvidas no projeto de discussão democrática e, então, será “un verdadero instrumento de cambio y mejoramiento de la vida de nuestras ciudadanas y ciudadanos” (INSULZA, 2010b, p. 21). De acordo com as próprias palavras do Secretário-Geral,

se plantea aquí la necesidad de ver la democracia como una organización de la vida política que convierta los derechos en ejercicios reales de nuestros habitantes. Esa propuesta amplia nuestro desafío y lo enriquece, pero a la vez lo hace más complejo, difícil... y mucho más apasionante. La democracia no se trata solo de elecciones libres y transparentes; también, y sobre todo, es el instrumento que debemos fortalecer para la transformación en libertad de nuestras sociedades (INSULZA, 2010b, p. 21).

Clark (2010, p. 22) coloca que o PNUD apoia os países latino-americanos em seus esforços para construir Estados eficazes e capazes de ser transparentes e inclusivos. Contudo, como visto, a democracia é uma construção histórica, visto ser “un proceso continuo. La participación y el debate abierto son centrales para el proceso democrático. Es importante que la ciudadanía y el gobierno entablen un diálogo permanente sobre cómo mejorar su legitimidad y eficacia” (CLARK, 2010, p. 22). A servidora civil internacional da ONU/PNUD expõe que “es mi sincera esperanza que este informe —elaborado en colaboración con la Organización de Estados Americanos— ayude a los pueblos latinoamericanos en sus importantes esfuerzos por adelantar y fortalecer las democracias en su región” (CLARK, 2010, p. 22).

Muñoz (2010, p. 23) afirma que, na atualidade, o problema das “nossas democracias”¹⁴¹ – as democracias latino-americanas – é a qualidade. O informe de 2010 mostra dados e até certo otimismo quanto aos avanços em termos de democracia eleitoral, ordenamento macroeconômico e capacidade institucional para fazer frente às crises econômicas atuais. Assim, o servidor onusiano destaca a centralidade de construir democracias sustentáveis, que será o conceito difundido pelo relatório de 2010:

¹⁴¹ O termo “*nuestras democracias*” – nossas democracias, em português – ganha um maior destaque e utilização com a publicação e a difusão do informe de 2010.

Este informe es un llamado a construir democracias sostenibles en la región, donde el poder este mejor y más simétricamente distribuido entre los ciudadanos, donde los derechos ciudadanos estén garantizados para todos. El mensaje es claro y contundente y se refiere a la región en general, donde nuestros países, en mayor o menor grado, presentan algunas o todas estas falencias. Los datos que presentamos aquí así lo demuestran.

Ainda conforme o administrador do PNUD, há a referência de que o documento de 2010 será um trabalho associado entre a equipe constituída pelo pessoal da OEA e do PNUD e por centenas de atores na região latino-americana, que refletiram, conversaram e discutiram os temas propostos. Com isso, “constituye una nueva pieza en la agenda de gobernabilidad democrática en la región”. Portanto, como analisado por Barnett e Finnemore (2004), as burocracias internacionais estabelecem os atores e as agendas de discussão na realidade socialmente construída.

Vale ressaltar que o relatório final de 2010 traz quadros de opiniões dos mais diversos atores nas reuniões e nos seminários preparatórios e, logo, mostra a incorporação de críticas e diálogos dos mais diversos atores nas concepções e nos estudos das burocracias internacionais. Com isso, como no relatório de 2007 do PNUD, percebe-se uma estrutura cognitiva de comunidade epistêmica, mas incorporando a opinião dos mais diversos especialistas e acadêmicos na área política. Nesse contexto, a introdução do informe *Nuestra Democracia* traz:

el lector hallara un dialogo entre el texto oea-pnud, las reacciones de nuestros interlocutores y los aportes de los especialistas. Esta decisión corresponde con la convicción de que lejos de existir verdades únicas y cerradas, el conocimiento se construye a partir de los análisis críticos que aportan unos y otros. Además, la realidad de América Latina es muy diversa (OEA; PNUD, 2010, p. 26).

Muñoz (2010, p. 24) conclui que o informe oferece um diagnóstico sobre os desafios da democracia latino-americana e também apresenta recomendações de como lograr consensos necessários para recuperar as sociedades latino-americanas. Consequentemente, a mensagem do PNUD é resumida por Muñoz da seguinte forma:

Nuestro mensaje es claro. La desestatización y la perdida de lo cívico, la privatización de la esfera pública en general, en la sociedad, la economía y la política nos han dejado tres desafíos cruciales para la democracia en América Latina: recuperar la seguridad, desarrollar bienestar ciudadano y reconstruir la política. Para lograrlo necesitamos construir nuevos y amplios consensos por el cambio. La gobernabilidad democrática en la región dependerá de la capacidad de los actores sociales y políticos para lograr consensos o pactos fiscales que aseguren al Estado los ingresos tributarios generados equitativamente, para responder a las demandas sociales (MUÑOZ, 2010, p. 24).

Como já mencionando, o informe de 2010 tem como ponto de partida o conceito de democracia de cidadania, trazido pelo informe do PNUD de 2014, e as discussões e as contribuições nas mais diversas áreas da temática da democracia na América Latina. Há, no informe de 2010 (OEA; PNUD, 2010, p. 30), a necessidade de fazer com que haja discussão sobre as condições da democracia perdurar, regenerar e ampliar. Sendo assim, a questão posta é a sustentabilidade democrática latino-americana e a promoção da incorporação de temas que surjam na análise da agenda política das sociedades da região.

Nesse ínterim, o relatório de 2010 utiliza as contribuições de 2004 quanto ao conceito democracia de cidadania, à definição de cidadania e à utilidade de dividir essa cidadania em três esferas de análise (cidadania civil, política e social), bem como pô-las em prática nas políticas públicas. Com isso, ainda relaciona-se democracia e poder:

Así, la democracia es una forma de organización del poder en la sociedad con el objetivo de ampliar la ciudadanía, evitar o limitar la dominación de individuos o grupos que impidan este objetivo y lograr la perdurabilidad de la organización democrática. Regula las relaciones entre individuos, organizaciones y Estado de acuerdo con normas emanadas de la voluntad popular y procedimientos democráticos. En el ejercicio de ese poder el Estado es una pieza vital. Una democracia con un Estado anacrónico, ineficiente e ineficaz no puede resolver las carencias que la debilitan (OEA; PNUD, 2010, p. 33, grifo do autor).

Além do mais, como já destacado, o poder está vinculado a três aspectos de sua legitimidade: sua origem, seu exercício e sua finalidade¹⁴². Então, há mínimos geralmente aceitos para cada uma das esferas de cidadania, são eles: a existência de eleições livres e transparentes, o respeito da liberdade e da segurança das pessoas, e a defesa da livre expressão. Entretanto, segundo o informe, a democracia deve ampliar gradativamente os espaços de exercício dos direitos e da cidadania. Pressupõe-se que a democracia é uma construção permanente, como este trabalho visualizou na evolução cognitiva das democracias no capítulo anterior, bem como há que se observar que “esta ‘democracia permanentemente incompleta’ contiene, en cualquier caso, máximos realizables, especialmente en materia de ciudadanía social, que dependen de restricciones dadas por el grado de desarrollo de una sociedad en un momento histórico determinado” (OEA; PNUD, 2010, p. 35).

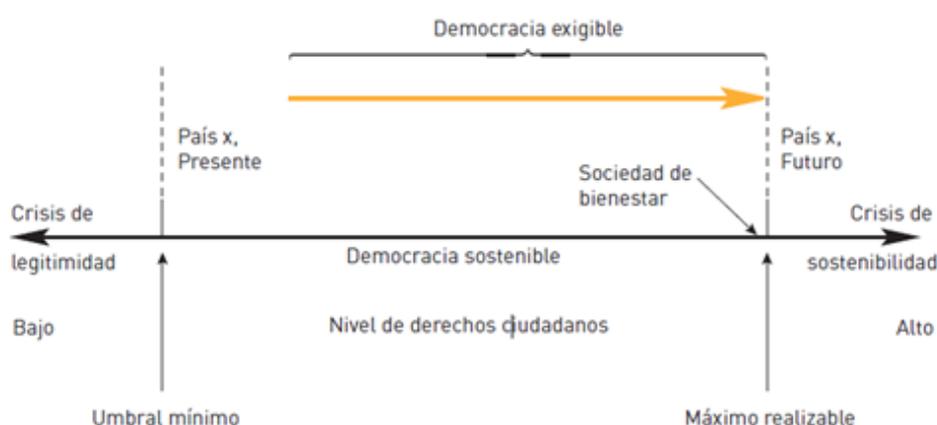
¹⁴² Segundo descreve o informe 2010 (p. 33, grifo do autor), os três aspectos são: “■ Su **origen** en la soberanía popular expresada mediante procesos electorales periódicos, libres y transparentes. La democracia parte de la idea de que el poder descansa en el pueblo y que su ejercicio sólo es delegado. Lo que implica un mandato, capacidad para ser controlado y la posibilidad de alternancia y periodicidad de los mandatos. ■ Su **ejercicio**, organizado a través de las instituciones republicanas de gobierno y normado en el Estado democrático de derecho, se refiere a cómo se toman las decisiones para formular las políticas públicas y las normas.” ■ Su **finalidad** es garantizar, materializar y extender los derechos ciudadanos en sus tres esferas: política, civil y social, a partir de la clásica definición de T. H. Marshall. La ampliación de los derechos es entendida como su realización efectiva”.

A discussão de mínimos e máximos realizáveis é o que justamente marca o debate e a discussão do conceito de democracia sustentável, que significa o que segue:

La democracia, sostendremos, es un método de organización del poder y la sociedad para que sus habitantes progresen en la realización efectiva de sus derechos, entendiendo ese paso —de lo nominal a lo real— como la creación de ciudadanía. Esto nos llevará a afirmar que la calidad de la democracia está directamente vinculada con su capacidad para generar ciudadanía. Creemos que con este informe se logra una argumentación sistemática que afirma que las democracias sostenibles son aquellas que logran cumplir con sus promesas respecto del ejercicio efectivo de los derechos por parte de sus ciudadanas y ciudadanos. Por ello, aparte de una caracterización de la democracia latinoamericana, este documento desarrolla también los aspectos teóricos, entre los que se destacan una concepción de la calidad de la democracia a partir de su *origen*, su *ejercicio* y su *finalidad*, y la necesidad de poner sobre el centro del debate la dimensión colectiva mediante la que se conciben los derechos de ciudadanía en la región (OEA; PNUD, 2010, p. 26-27).

O conceito de democracia sustentável é defendido por meio do relatório de 2010 e demonstra a união das ideias de democracia do PNUD e da OEA. Trata-se, para este estudo, de um conceito mais realista de democracia, com mínimos exigíveis de aspectos democráticos e que põe em destaque a necessidade de sustentabilidade, por meio da ampliação dos direitos de cidadania e, com isso, levando a democracia de cidadania. Essa democracia sustentável, com espaço para a demanda social – da democracia exigível – é vista a partir de metas substantivas de expansão da cidadania. Estes objetivos de expansão são apresentados da seguinte maneira:

Gráfico 1 [no original, 2.1] – *La democracia sostenible*



NOTA: El máximo realizable varía de país a país, y de época en época. El punto de partida también puede variar. Definir y ejecutar las políticas para realizar la democracia sostenible es el desafío democrático de cada país.

FONTE: Retirado do informe da OEA e do PNUD (2010, p. 47).

O gráfico acima expõe uma escala de realização da democracia sustentável, partindo de mínimos de cidadania em cada uma de suas esferas (civil, política e social), constituindo uma base exigível para o desenvolvimento democrático. Alguns dos direitos indispensáveis para o mínimo de cidadania em democracias são: a existência de eleições livres e transparentes; o respeito à liberdade e à segurança das pessoas; e a defesa da liberdade de expressão (OEA; PNUD, 2009, p. 24). Assim, para além desses mínimos, abre-se um caminho para a construção de mais elementos de cidadania nas democracias sustentáveis, até chegarem a um máximo realizável de cidadania, conforme ressalva o relatório parcial de 2009, pois:

Por encima de esos mínimos se abre el camino hacia “la democracia permanentemente incompleta” a la que aludimos al comienzo. Pero ella contiene un máximo realizable que depende estrechamente de lo disponible en una sociedad, que podríamos denominar “la disponibilidad factorial”. Este máximo depende de restricciones dadas por el grado de desarrollo de una sociedad en un momento histórico que no permiten la realización de todos los derechos de los que somos portadores. Los países difieren en sus grados de desarrollo y por tanto difieren los “óptimos realizables de ciudadanía” que puedan alcanzarse (OEA; PNUD, 2009, p. 24).

Dessa forma, segundo o relatório parcial (2009, p. 25-26), alcançar a democracia de cidadania é alcançar os ótimos realizáveis. Apresenta-se, então, uma situação de sustentabilidade, de equilíbrio estável, que “sea segura la persistencia y reproducción del sistemademocrático por la vía de la legitimidad, de la satisfacción de las demandas sociales y de la creciente realización de los derechos” (OEA; PNUD, 2009, p. 24-25). Portanto, o gráfico acima expõe o processo de democratização defendido pela OEA e pelo programa onusiano, assim como evidencia a pluralidade de democracias e a necessidade de olhares específicos para as realidades de cada país da região latino-americana.

Nesse contexto, de acordo com o relatório de 2010, há a diversidade de democracias na América Latina e o sustentável seria o que é definido como exigível para a legitimidade e a durabilidade do regime democrático de cada país e sociedade. Isto é, “cuál es el mínimo, cuál el techo, es un debate dinámico e inacabado en el que cada país deberá conformar estas metas de acuerdo con sus condiciones políticas, económicas y culturales particulares” (OEA; PNUD, 2010, p. 47). Desse modo, “cumplir con los mínimos alcanzables otorga legitimidad. No sobrepasarla capacidad del sistema social y su oferta de factores permite la durabilidad”. Isto posto, o conceito de democracia sustentável representa a junção dos conceitos de democracia procedimental com, paulatinamente, aspectos da democracia substancial, com o intuito de atingir o conceito substancial de forma sólida e sustentável. Em outras palavras,

hay mínimos más o menos consensuados de ciudadanía, condiciones necesarias para la democracia. Éstos son indispensables y caracterizan el mínimo exigible de ciudadanía. *Por debajo de esos mínimos, la democracia tiende a ser ilegítima y emergen riesgos para la sostenibilidad democrática.* No solo del voto vive la democracia (OEA; PNUD, 2010, p. 47, grifo do autor).

Ainda segundo o informe (OEA; PNUD, 2010, p. 27), outro conceito que se apresenta é a noção de bem-estar cidadão como finalidade da democracia e seria “**el bienestar ciudadano se entiende así como el goce efectivo de los derechos por parte de las mayorías y como finalidad de la organización social**” (OEA; PNUD, 2010, p. 48, grifo do autor). Em suma, os temas mais diversos observados pelo relatório *Nuestra Democracia* são fundamentos para a construção de uma personalidade democrática latino-americana (OEA; PNUD, 2010, p. 43) e há três planos de desenvolvimento:

■ **El electoral**, cuyo elemento definitorio es la calidad de los procedimientos para acceder a los puestos públicos. ■ **El de la ciudadanía**, como un criterio para evaluar la calidad de la democracia en su capacidad para lograr que los individuos hagan uso efectivo de sus derechos nominales. ■ **El de bienestar**, que evalúa la extensión de la ciudadanía, su amplitud. Ésta es, en definitiva, el último plano de la construcción democrática. El ejercicio sostenible del mayor número de derechos por el mayor número de personas. **El bienestar ciudadano es el objetivo final del sistema democrático, una fuente de revitalización, duración y ampliación del sistema** (OEA;PNUD, 2010, p. 44, grifo do autor).

Assim como o relatório do PNUD de 2004, o informe da OEA e do PNUD também menciona as iniciativas de participação popular, analisando que a experiência participativa de Porte Alegre, no Brasil, teve uma grande difusão e foi implementada em mais 12 cidades brasileiras, no estado federativo do Rio Grande do Sul e em várias cidades da Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, El Salvador, México, Peru, Uruguai e Venezuela (OEA; PNUD, 2010, p. 133). Entretanto, as experiências participativas são colocadas como opções para o nível subnacionais e locais de governo, podendo ser reconhecidas como ferramentas importantes, mas que devem ser controladas pelo Estado e implementadas de acordo com condicionantes prévias e certas características do desenho institucional estatal¹⁴³ (OEA; PNUD, 2010, p. 134-135).

Nesse contexto, novamente, tanto o PNUD quanto a OEA subestimam as iniciativas participativas dos países latino-americanos, mesmo reconhecendo que algumas delas são exitosas e servem de parâmetro para todo o mundo, como é o caso do orçamento participativo de Porto Alegre, no Brasil. Desse modo, um conceito e uma solução participativa de dentro da América Latina não é aprofundado como solução para os problemas das democracias latino-

¹⁴³ Para analisar as condicionantes prévias e o desenho institucional elencados pela OEA e pelo ONU, ver Anexo E desta dissertação.

americanas. Com isso, evidencia a construção de um conceito de fora – da OEA – para dentro – da América Latina –, apesar de ser feita a partir de mecanismos de diálogo, com a participação direta de governantes, ONG, *experts*, acadêmicos, sociedade civil etc. Portanto, para este estudo, as experiências de participação popular, conforme estudado por Santos e Avritzer (2003), são importantes ferramentas de complementariedade entre conceitos de democracia procedimental e substancial, necessitando, assim, de um maior aprofundamento e importância dentro – e fora – da burocracia OEA.

As conclusões do informe de 2010 são bastante similares às conclusões expostas no tópico anterior sobre as considerações finais do relatório de 2009, tanto na concepção da democracia quanto na relação necessária entre poder e consenso. Contudo, vale ressaltar que, conforme entendimento do informe de 2010 (OEA; PNUD, 2010, p. 198), o documento resultante do trabalho do PNUD e da OEA dá a provisão de uma cidadania efetiva, que abre caminho para discussão e debate mais profundo do desempenho da democracia na América Latina. Entende-se que, “tanto en la oea como en el pnud hemos trabajado en esta línea y existen acciones en marcha que sirven como mecanismos concretos de consenso regional para la evaluación del estado de la ciudadanía” (OEA; PNUD, 2010, p. 198). Um exemplo dessas ações e mecanismos concretos será a criação e a realização do Fórum da Democracia Latino-Americana.

Antes mesmo de analisar o Fórum anteriormente referido, este estudo destaca a grande difusão que o Informe *Nuestra Democracia* teve na América Latina e a propagação das ideias contidas no informe produzido pelo PNUD e pela OEA, que foi potencializada devido à parceria entre o PNUD e a *Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica* (ALER), que é uma rede de 107 rádios comunitárias e educativas da América Latina (ALER, 2012, s/p.). Desse modo, resultou-se em uma série de programas sobre os temas democracia, cidadania e eleições, pois difundiu-se também para a população as discussões e os debates contidos no informe de 2012. De acordo com o site do PNUD Paraguai e como posto pelo Coordenador da Área de Governabilidade Democrática, Alvaro Pinto (apud PNUD PARAGUAI, 2010, s/p.), a ideia da parceria

surge del interés del PNUD y ALER por divulgar los contenidos del Informe y situar temas claves para la construcción política ciudadana, acercándolos en formas y lenguajes próximos a nuestras poblaciones. Es la primera vez que un informe sobre la situación de la democracia en nuestra región se traduce en formatos radiofónicos y se difundirá en radios y redes comunitarias.

Segundo site oficial da Escola Virtual do PNUD (2010, s/p.), a campanha de difusão do informe de 2010 foi uma iniciativa da direção regional para América Latina e Caribe do PNUD e mostrou-se um importante instrumento do setor regional do PNUD. A campanha de rádio teve como objetivo promover os valores democráticos na região e, como observado em notícia do site Escola Virtual do PNUD, os temas contidos no informe são chave para o desenho formativo da Escola Virtual. Evidencia-se, nesta pesquisa, a influência executiva e cognitiva do programa onusiano, já que há a capacidade de construir a cultura democrática por meio da ferramenta da plataforma virtual de ensino.

Quanto ao Fórum da Democracia Latino-americana¹⁴⁴, a partir de entrevista com Rafael Riva Palacio Galimberti (Ver Apêndice A), Diretor de Vinculação e Cooperação Internacional do IFE, em 23 de novembro de 2012, foi possível compreender o início da criação desse fórum e a centralidade da OEA e do IFE nesse processo. Segundo Galimberti, a iniciativa de realizar este Fórum partiu de uma decisão conjunta entre a OEA e o IFE, bem como acordou-se que na organização dos eventos interamericanos poderiam participar outras instituições. No primeiro Fórum, realizado em 12, 13 e 14 de outubro de 2010, OEA e IFE acordaram que os trabalhos do fórum seriam baseados em temas e conteúdos inclusos no segundo informe da democracia latino-americana, o *Nuestra Democracia* (2010), que, como visto, foi produzido por PNUD e OEA. Desse modo, a OEA propôs ao PNUD a participação na organização do evento.

O Fórum da Democracia Latino-Americana se apresenta como um espaço para ideias, interesses e identidades democráticas – evidenciando e reafirmando, então, o estudo da influência das Organizações e das Burocracias Internacionais e suas autoridades na propagação de ideias, em especial no fornecimento de um fórum de discussão e debate das ideias propostas. De acordo com projeto do Fórum (OEA; PNUD; IFE, 2010, p. 3-4), há um paradoxo na América Latina e isso alertou as organizações para a necessidade e para a importância do estudo da democracia latino-americana, pois constatou-se que, mesmo a região estando em um nível de êxito democrático nunca equiparado, o paradoxo era que o aspecto eleitoral foi o responsável pela legitimação do acesso ao poder, mas não ao seu exercício. Assim, a democracia eleitoral ou delegativa se caracterizava na ocorrência de que os governos não correspondiam aos anseios do povo e, com isso, não melhoram as condições de vida dos cidadãos.

¹⁴⁴ Mais informações sobre a primeira edição do Fórum da Democracia Latino-Americana: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Detalle_Internacional/?vgnnextoid=cb847612fe35b210VgnVCM1000000c68000aRCRD>. Acesso em: 23 abr. 2012.

Em consequência, a insatisfação popular sobre a democracia é justificável e explica-se pela não satisfação de suas necessidades. Este paradoxo, como verificou-se neste trabalho, é analisado por diversos intelectuais e pela burocracias OEA e ONU/PNUD, já que

Es por ello que América Latina se plantea la necesidad de abrir un espacio para analizar, reflexionar y discutir sobre los distintos aspectos que traen consigo la construcción de la democracia, con el propósito de fortalecer los avances y logros e identificar problemas y compartir diferentes soluciones a los mismos. Se propone crear un Foro de la Democracia Latinoamericana (OEA; PNUD; IFE, 2010, p. 4).

Conforme o excerto acima, fica evidenciada a razão da criação do Fórum estudado, pois surgiu a partir de um processo de diálogo e debate que remota das reuniões e seminários do PNUD e da OEA na América Latina durante os anos de 2008 a 2010. Em especial, o seminário ocorrido no México, com a participação ativa do IFE na colaboração, na discussão e na operacionalização do seminário. A partir da entrevista com Gerardo Noto (Ver Apêndice B), o especialista do PNUD alertou que o Fórum da Democracia Latino-Americana é apenas um elemento da cooperação entre PNUD e OEA, constituindo-se como uma cooperação particular. Noto ainda destacou que há muitos outros fóruns e que a cooperação entre ONU e OEA é bem mais ampla.

O mais importante a destacar é que, de acordo com Noto, a cooperação da OEA e do PNUD/ONU na formulação do segundo informe da democracia latino-americana – *Nuestra Democracia* (2010) – desenhou uma linha de conceitos de democracia na região e de continuidades das investigações nessa área temática, desde o seu início no primeiro informe do PNUD em 2004. Assim, para o servidor do PNUD, os relatórios são os elementos mais importantes para a observação do conceito de democracia para a OEA e, segundo Noto, o Fórum da Democracia Latino-Americana seria apenas uma cooperação específica para o PNUD, já que a primeira edição do fórum utilizou como base de discussão o informe conjunto do PNUD e da OEA (2010).

Ainda de acordo com Noto, havia complementariedade de conceitos entre as burocracias ONU/PNUD e OEA, havendo uma divisão de tarefas. Logo, a OEA ficou encarregada de dar continuidade aos fóruns. Como analisou este estudo, o informe da OEA de 2007 já trazia o intento da OEA em criar uma rede de *experts* e promover fóruns sobre a democracia na região da América Latina e Caribe. Desse modo, Noto justificou, para esta pesquisa, o porquê da não participação e cooperação do PNUD nas segunda e terceira edições do Fórum da Democracia Latino-Americana. Vale ressaltar que a primeira edição do Fórum da Democracia Latino-Americana teve uma repercussão importante na região e, conforme o

site oficial do IFE (2010), há a compilação taquigrafada das 12 sessões do Fórum, o que permite uma maior visualização e conhecimento sobre as temáticas e discussões abarcadas nessa edição fórum.

Consequentemente, a partir daqui, serão analisadas as edições seguintes do fórum, mas este estudo não fará reflexões mais profundas, já que não houve inovações quanto aos conceitos de democracia anteriormente estudados. Nesse contexto, a segunda edição do Fórum se realizou em 6, 7 e 8 de dezembro de 2011, novamente no México (IFE, 2011, s/p.), e, assim como na primeira edição, a OEA e o IFE acordaram se basear e apresentarem em uma publicação, que foi intitulada como *Política, Dinero y Poder: un dilema para las democracias de las Américas*, a qual, conforme Galimberti (2012, ver Apêndice A), foi elaborada pela OEA. Destaca a referida publicação (2011c) que a OEA teve como sócios: novamente a AECDI, a MAEC e o IFE e, sobretudo, o *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), que é uma organização intergovernamental com missão de apoiar a democracia sustentável no mundo (IDEA, 2012, s/p.)¹⁴⁵. Segundo Galimberti (2012), “para esa ocasión se consideró invitar a participar en la organización del Foro al Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, en su calidad de institución co-auspicadora de la obra”.

A publicação da OEA de 2011 coloca como um dos aspectos importantes para a sustentabilidade democrática é a vinculação entre dinheiro, poder e democracia, isto é: “el dinero y su poder pueden desvirtuar la voluntad del pueblo; pueden alterar la competencia electoral; sobornar, dictar políticas públicas, tornar frágil a la democracia” (OEA, 2011c, p. 15). Dessa forma, a razão do referido informe é aportar um conjunto de dados e reflexões que estimulem o debate, promova o conhecimento e a importância da questão e, caso possível, ajudem a identificar ações para diminuir os riscos de uma sociedade governada pelo dinheiro e não pelas maiorias (OEA, 2011c, p. 15). Em resumo, segundo o Secretário da OEA, “este trabajo se concentra en un tema central: la influencia del dinero en la vida política, su poder confrontado al de las mayorías” (INSULZA, 2011a, p. 21).

A terceira edição ocorreu em 10, 11 e 12 de outubro de 2012, mais uma vez no México, tendo como temas centrais: política, representação e governabilidade (IFE, 2012, s/p.). De acordo com Galimberti (2012, ver Apêndice A), essa última edição teve novamente a colaboração do IDEA e teve como base de trabalhos o *Informe de la Comisión Global sobre*

¹⁴⁵ Mais informações sobre o IDEA no site oficial da organização: <<http://www.idea.int/about/>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

Elecciones, Democracia y Seguridad (2012), isto é: “esta Comisión fue creada por IDEA y por la Fundación Kofi Annan, y en sus trabajos también colabora el IFE” (GALIMBERTI, 2012, s/p.).

O informe do IDEA e da Fundação Kofi Annan (2012, p. 5) aborda a estratégia da Comissão de “incrementar la probabilidad de que los políticos en funciones y los gobiernos de turno profundicen la democracia y mejoren la integridad de las elecciones nacionales” (IDEA; KOFI ANNAN FOUNDATION, 2012, p. 5). A Comissão Global é um grupo de ex-governantes e ilustres especialistas, os quais buscam analisar como fomentar e proteger a integridade eleitoral. Isto posto, há o intento de que o informe “ayude a comprender mejor los requisitos que deben cumplir las sociedades fuertes, democráticas y cohesionadas” (IDEA; KOFI ANNAN FOUNDATION, 2012, p. 5).

Neste contexto, apesar da não participação do PNUD nas duas últimas edições do Fórum da Democracia Latino-Americana, observa-se que a OEA consolidou seu compromisso de realizar anualmente um Fórum deste referido com o IFE, bem como ampliou seus parceiros e também firmou uma forte cooperação com o IDEA. Entretanto, a cooperação PNUD e OEA continuou e, no final do ano de 2011, as organizações em conjunto apresentaram o informe “*Los Caminos Diferenciados de la Democracia en América Latina. Lecciones aprendidas de la gestión política de la crisis económica internacional*”.

O relatório de 2011 (OEA; PNUD, 2011, p. 15) traz uma base conceitual consonante com a noção de democracia de cidadania, do informe do PNUD (2004), e do conceito de democracias sustentáveis, do informe elaborado em conjunto por PNUD e OEA (2010). Além disso, há uma base empírica das análises de cenários políticos de curto e médio prazo desenvolvidos pelos projetos de prospectiva política do PNUD (PAPEP) e da OEA (SAPEM), que foram discutidos pelos mais diversos atores no seminário desenvolvido com apoio da FLASCO/Argentina, acerca de “los impactos políticos de la crisis económica internacional en América Latina” (OEA; PNUD, 2011, p. 24).

Ressalta-se, então, que o informe faz uma combinação das metodologias de prospectiva política desenvolvidas pelo *Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos* (PAPEP)¹⁴⁶ do PNUD, que é uma rede especializada na análise político-

¹⁴⁶ Segundo site oficial da Rede Papel: “El PAPEP es una red de conocimiento de alto nivel para el asesoramiento y análisis político estratégico para el desarrollo. El PAPEP se especializa en la creación de escenarios políticos prospectivos de corto y mediano plazo que ayudan a: evaluar el impacto de los distintos procesos políticos en el desarrollo y las políticas públicas, a promocionar debates de alto nivel sobre temas estratégicos en las agendas públicas, y a fortalecer de la capacidad de generar análisis político prospectivo dentro

prospectiva de temas e desafios estratégicos de agendas públicas dos países da América Latina e Caribe¹⁴⁷, e o *Sistema de Análisis Político y Escenarios Múltiples* (SAPEM) da OEA¹⁴⁸, que é uma seção de análise do Departamento de Sustentabilidade Democrática e Missões Especiais (DSDME), tendo como função o monitoramento e projeção da situação política dos países do continente americano. Portanto, novos setores burocráticos permitem a OEA e ao PNUD um aprofundamento dos estudos sobre a democracia na América Latina e, assim,

el presente informe elaborado de forma conjunta por el PNUD y la OEA busca brindar algunas *claves analíticas para la navegación política* que permitan conocer el grado de vulnerabilidad que enfrentan las democracias de la región en términos de los vínculos existentes entre sucesos de crisis económica y la dinámica de procesos políticos. Claves que permitan explicitar lecciones aprendidas en lógica de capacidades de gestión política para encarar los desafíos que vienen. Gracias a la combinación de saberes y metodologías de prospectiva política desarrolladas a lo largo de casi una década en el PNUD y de más de un lustro en la OEA, la perspectiva de este documento logra dibujar las vulnerabilidades diferenciadas de las democracias de la región en momentos de alta incertidumbre, y generar insumos de prospectiva estratégica para encarar eventos similares desde una construcción de trayectorias posibles (OEA; PNUD, 2011 p. 22, grifo do autor).

Verifica-se, então, que o informe analisa as mais distintas abordagens utilizadas pelos países da América Latina para combater e afrontar os desafios econômicos e sociais potencializados pela crise econômica internacional. Segundo site do PAPEP PNUD (2011, s/p.), o informe estuda a profundidade de um conjunto de variáveis que permitem explicar o maior ou menor grau de resistência e/ou vulnerabilidade das democracias latino-americanas frente a choques externos. Duas são as variáveis centrais: de um lado, as brechas estruturais entre Estado e cidadania, que partem do conceito de democracia de cidadania (PNUD, 2004) e “el concepto de *brechas estructurales entre estado y ciudadanía* busca profundizar en los mecanismos que sustentan el *ejercicio cotidiano de los derechos ciudadanos* en las democracias latinoamericanas” (OEA;PNUD, 2011, p. 23, grifo do autor); de outro lado, a variável capacidades para a política democrática, que también deriva do conceito e das

de las instituciones nacionales clave”. Mais informações: < <http://www.papep-undp.org/> >. Acesso em: 10 mar. 2013.

¹⁴⁷ Atualmente, operam 12 países na rede: Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Paraguai (PAPEP PNUD, 2013, s/p.).

¹⁴⁸ De acordo com site da OEA: “La Sección de Análisis Político y Prospectiva del Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales (DSDME) se encarga de darle seguimiento a la situación política de los países de la región con el propósito de entender los procesos políticos que están teniendo lugar, identificar factores de riesgo para la estabilidad democrática y analizar posibles escenarios. Para ello, la Unidad de Análisis Político y Prospectiva cuenta con el Sistema de Análisis Político y Escenarios Múltiples (SAPEM). SAPEM es un conjunto de herramientas cualitativas y cuantitativas que facilitan la sistematización del análisis político y la proyección de escenarios para los países de la región” (OEA, 2013a, s/p.)

implicações da democracia de cidadania e que essas capacidades se referem aos “pilares em que se sustenta la construcción del *poder democrático real* necesario para hacer frente a los desafíos que supone la expansión de la ciudadanía en América Latina” (OEA; PNUD, 2011, p. 23, grifo do autor).

Quanto ao conceito de democracias sustentáveis (OEA; PNUD, 2010), como visualizou-se anteriormente, há o pensamento de que a sustentabilidade da democracia depende da sua capacidade de expandir as metas substantivas de expansão da cidadania, concebidas dentro de um horizonte possível e exigível. Caso as democracias não realizem os objetivos de efetiva cidadania, essas democracias estariam carregadas de aspectos mínimos de democracia e perderiam a legitimidade. Assim, planejaram-se metas de expansão da democracia sustentável até alcançarem a democracia de cidadania, como se analisou neste capítulo em quadro formulado pelo PNUD e pela OEA (OEA; PNUD, 2010, p. 47). Isto posto, tais concepções e implicações contribuíram com o informe de 2011, pois “los matices aportados al texto original son propios y resultan necesarios para construir trayectorias democráticas diferenciadas en la última sección del documento” (OEA;PNUD, 2011, p. 23-24).

De acordo com o site do PAPED PNUD, a combinação das variáveis brechas estruturais entre Estado e cidadania e capacidades para a política democrática levará a um quadro de quatro caminhos para a democracia latino-americana, o que pode abranger: “algunos que tienden a generar círculos virtuosos de sostenibilidad democrática mientras que otros llevan a la creación de círculos viciosos de erosión democrática” (PAPED PNUD, 2011, s/p.)¹⁴⁹. Desse modo, este estudo observou que o informe buscou apresentar uma análise complexa das tendências de evolução política da democracia latino-americana frente aos choques externos, como foi o caso da crise econômica de 2011, bem como observou e destacou chaves para compreender a situação da região latino-americana frente ao futuro. Entretanto, não é objetivo desta pesquisa aprofundar-se nas complexas análises contidas no informe conjunto de 2011, já que aqui há o enfoque nos conceitos de democracia e esses se apresentam em consonância com as ideias contidas nos informes sobre a democracia latino-americana de 2004 e 2010.

Vale destacar que este informe de 2011 do PNUD e da OEA poderia ter sido utilizado como base para a realização da terceira edição do Fórum da Democracia Latino-Americana,

¹⁴⁹ Em anexo, quadro de caminhos (Anexo D) e, para maiores explicações, analisar o informe (OEA; PNUD, 2011).

contudo, de acordo com análise das entrevistas de Rafael Vita Calimberti, do IFE, de Gerardo Noto, do PNUD (ver anexos 4 e 5), esta pesquisa visualizou que a cooperação para a realização do fórum ficou a cargo da OEA e se mostrou mais fortemente vinculada à cooperação entre OEA e IFE. Assim, a terceira edição consolidou uma parceria dessas duas instituições com o IDEA e, com isso, utilizou-se do informe feito pelo IDEA e pela Fundação Kofi Annan (2012). Enfim, a realização dos fóruns, como dito por Noto, ficou a cargo da OEA.

Portanto, a burocracia OEA, tanto defendendo e promovendo o conceito de democracia individualmente quanto o conceito em conjunto com outros atores internacionais, permite a esta pesquisa analisar as mais diversas ideias de democracia inseridas na região e nas três burocracias da OEA – intergovernamental; servidores civis internacionais; e *experts*, políticos, acadêmicos, ONG, entre outros (WEISS, 2009). Além da influência normativa abordada principalmente no segundo capítulo desta dissertação, percebe-se a importância de observar também a influência cognitiva e executiva do agente corporativo aqui estudado. Da mesma forma, percebe-se a utilização dos conceitos de democracia procedimental e substantiva, possibilitando analisar a especialidade e as problemáticas da região latino-americana. Enfim, cabe, a partir daqui, compreender o comportamento da OEA na defesa e promoção da democracia latino-americana.

3.3 COMPREENDENDO A OEA NA PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA

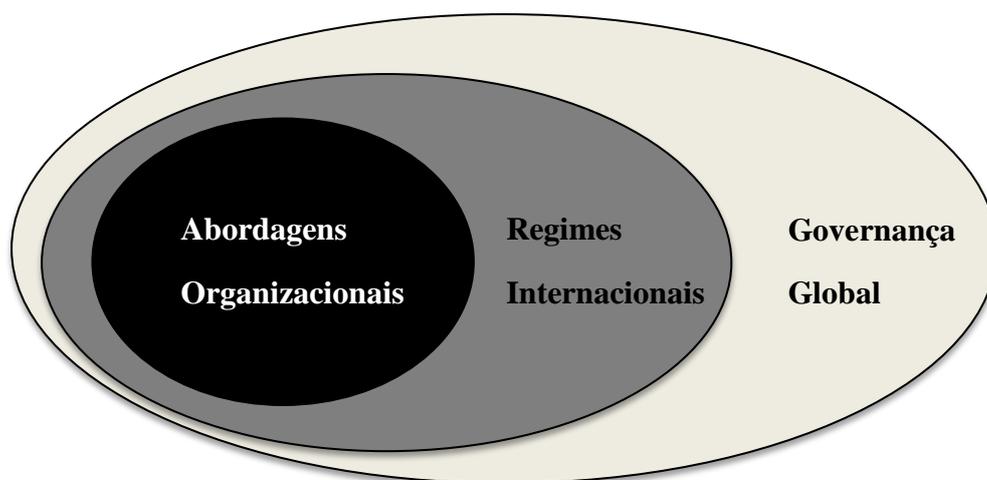
De acordo com Barnett e Finnemore (2004, p. 156), as organizações e/ou burocracias internacionais são atores centrais no palco das políticas mundiais. Não são uma estrutura ou coleção de regras passivas, são agentes ativos na mudança global, pois “elas desenvolvem ideias de novas políticas e programas, gestão de crises, e estabelece prioridades para atividades compartilhadas que não existiriam de outra forma” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 156)¹⁵⁰. Nesse contexto, elas não estão trabalhando em um vácuo, há Estados, ONG, Empresas privadas e outras OI que, às vezes, têm suas influências inseridas nas OI, haja vista que: “o fato das OI terem autonomia não as fazem, depois de tudo, onipotentes” (BARNETT;

¹⁵⁰ “they develop new policy ideas and programs, manage crises, and set priorities for shared activities that would not exist otherwise” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 156). Traduzido pelo autor.

FINNEMORE, 2004, p. 156)¹⁵¹. As organizações agem em meio a diversos graus de resistência e de cooptação, como é a realidade que se figura na América Latina, e quanto à influência na defesa e promoção da democracia.

Há a centralidade das organizações ou burocracias internacionais na resolução de problemas políticos (BARNETT; FINNEMORE, 2004; RUGGIE; KRATOCHWILL, 1986). Isto é, conforme Insulza (2007, p. 10), a OEA detém prioritariamente mandato político. Com isso, é importante aplicar, nesta pesquisa, analogamente, os estudos de Platiau, Varella e Schleicher (2004, p. 104), pois para os autores há, na área de estudos sobre o meio ambiente, três abordagens mais comuns para analisar o problema da gestão coletiva do meio ambiente, são elas: abordagens organizacionais, regimes internacionais e governança global. Todavia, os autores analisam que há uma relação intrínseca entre estas abordagens e as configura de forma sistemática, da seguinte forma:

Figura 1 – Relação entre governança global, regimes internacionais e abordagens organizacionais



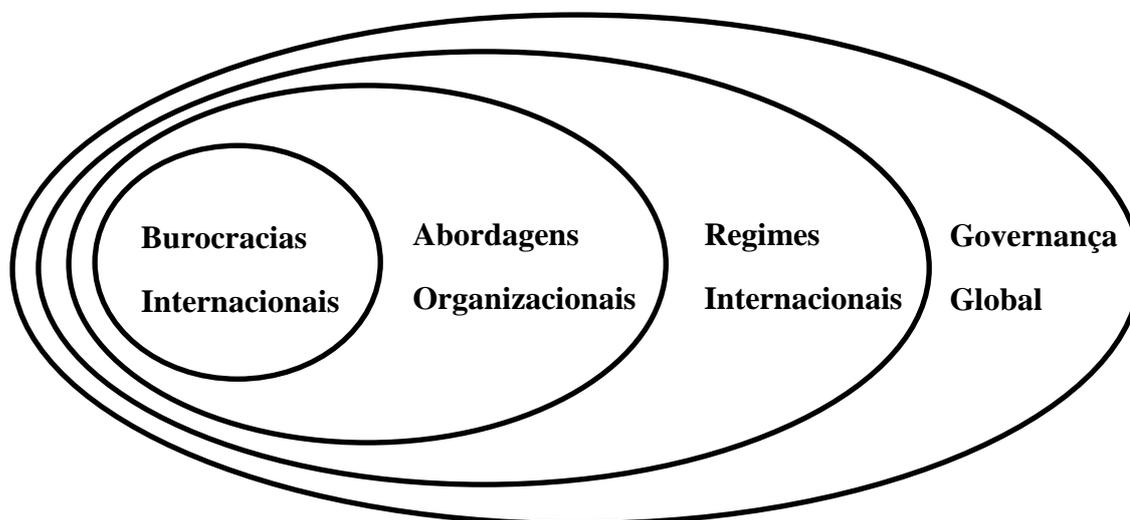
FONTE: Figura apresentada por Platiau, Varella e Schleicher (2004, p. 106).

Posto isto, analisa-se aqui, analogamente, uma gestão coletiva da defesa e promoção da democracia, representando o movimento da cooperação internacional nessa área específica e adiciona-se o estudo das burocracias internacionais e sua inserção nas abordagens organizacionais. Esta pesquisa se utiliza dos estudos de Platiau, Varella e Schleicher (2004) e

¹⁵¹ “the fact IOs have autonomy does not, after all, make them omnipotent” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 16). Traduzido pelo autor.

se modifica a relação acima, trazendo o acréscimo da abordagem sobre as burocracias internacionais, da seguinte forma:

Figura 2 – Relação entre abordagens em gestão coletiva de defesa da democracia



FONTE: Figura modificada por este estudo, com base em figura apresentada por Platiau, Varella e Schleicher (2004, p. 106).

Cabe, então, analisar mais detalhadamente as abordagens apontadas na figura 2. Segundo Rosenau e Czempiel (2000, p. 16), “a governança é um sistema de ordenação que depende de sentidos intersubjetivos, mas também de constituições e estatutos formalmente instituídos”. Os autores defendem uma “governança sem governo”, que é diferente do conceito de regimes internacionais, visto que esses últimos são mais específicos que a governança global.

Desse modo, entende-se que as burocracias são, conforme posto por Biermann e Siebenhüner (2009, p. 3), um ator na governança global e, com isso, diminuem o déficit democrático da atual governança global, já que, além dos Estados, outros atores não estatais ganham voz na seara internacional. Sobretudo, as burocracias são agências que podem ser vistas como proponentes de uma legitimidade global, pois suas políticas abarcam tanto os interesses dos grandes Estados quanto o interesse coletivo internacional, como oposto ao interesse particular dos Estados poderosos. Isso que pode-se observar na realidade da OEA ante a ação dos EUA, que também é um ator internacional na área temática da defesa da democracia no âmbito internacional. É o caso do conceito de democracia representativa como denominador comum no âmbito da Primeira OEA, já que os estadunidenses defende o

conceito de democracia procedimental e a OEA segue disseminando esse conceito formalmente (aqui se entende: de forma normativa), conforme destacado por Noto (2012) em sua entrevista para este estudo.

Os regimes internacionais são arranjos que Estados constroem para reger relações em uma área específica (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 19). Com isso, a definição de regimes (KRASNER, 1982) já evidencia um caráter específico de determinada área temática de atuação dos regimes, como regime de comércio, de direitos humanos, de democracia, de meio ambiente, dentre outros (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 21). É o caso do Regime Interamericano de Democracia (REDI) e sua atuação restrita ao continente americano e à área específica da temática democrática. Cabe também compreender que há uma lógica de cooperação sistêmica exposta na figura modificada de Platiau, Varella e Schleicher (2004, p. 106) e que não exclui a inserção da burocracia OEA e do REDI dentro de um regime democrático global, principalmente devido à cooperação da OEA e outros atores internacionais.

Conforme Platiau, Varella e Schleicher (2004, p. 106), as abordagens organizacionais são decorrentes dos estudos sobre governo mundial e a suposta necessidade de legalização das relações entre os Estados. Há o destaque aos estudos das instituições formais, buscando entender as seguintes questões: o que as OI são; como elas se constituem e funcionam; e a análise das OI por meio de sua funcionalidade para o sistema internacional, no qual há a categorização do papel organizacional, que seria focado na compreensão da gestão de bens comuns¹⁵² (PLATIAU; VARELLA; SCHLEIDER, 2004, p. 107). Entretanto, esta pesquisa optou por estudar as organizações como burocracias internacionais e, logo, dentro das abordagens organizacionais, as burocracias internacionais ganham destaque como variável explicativa.

Assim sendo, a partir da figura modificada (Figura 2) e das contribuições deste tópico, esta pesquisa entende que a burocracia internacional OEA é: primeiro, um dos atores internacionais na governança global, com papel de promover e propagar conceitos de democracia; segundo, agente que está inserido em regimes internacionais, em particular na área temática de defesa da democracia, como é o regime democrático interamericano (REDI); terceiro, as organizações internacionais são compreendidas como burocracia internacional, como é a burocracia OEA, com destaque para os papéis de seus servidores civis

¹⁵² De acordo com Platiau, Varella e Schleicher (2004, p. 107), são exemplos dessa tradição de análise os estudos funcionalistas e neofuncionalistas.

internacionais. Além do mais, a democracia é um dos objetivos substanciais da organização regional estudada.

Vale ressaltar a utilização dos termos governança democrática e governabilidade democrática, já que há o uso dos dois termos pela OEA. Mesmo sendo conceitos diferenciados¹⁵³, às vezes, há a utilização dos termos de forma similar, principalmente na língua espanhola, pois o termo “*governabilidad*” é utilizando tanto para abranger a governança quanto à governabilidade. Contudo, é importante diferenciá-los, visto que o conceito de boa governança ou governança, trazida para a política pelo PNUD (2002) por meio da terminologia “governança democrática” (GONÇALVES; COSTA, 2011, p. 30), é mais amplo que o de governabilidade, que pode abranger as dimensões da governabilidade e ainda ir mais além.

A diferenciação consiste em a governabilidade ser a dimensão estatal, os aspectos gerenciais e administrativos dos Estados, bem como o funcionamento eficaz do aparelho estatal (SANTOS, 1997 apud GONÇALVES; COSTA, 2011, p. 50). Destarte, é o conceito de governabilidade democrática que este estudo analisou no relatório da OEA de 2007 e foi o principal enfoque de agenda política para os Estados membros do continente americano. Já o termo governança refere-se a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico” (GONÇALVES; COSTA, 2011, p. 50).

Mas também incluem-se “não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos” (GONÇALVES; COSTA, 2011, p. 50). Em síntese, a governança é um conceito mais amplo e a terminologia governança democrática é prioritariamente utilizada pelo PNUD em 2002. Conforme excerto anterior, pode-se compreender também o papel da OEA – mas também da ONU, representada pelo PNUD – como atores externos na governança democrática, tanto individualmente como em conjunto, já que há a união – e, assim, fortalecimento – dessas burocracias em estudos da realidade política na América Latina.

Este estudo percebe a burocracia OEA como ator com autonomia e autoridade na defesa e na promoção da democracia na América Latina. A autoridade da burocracia estudada é fator determinante para sua autonomia, poder, objetivos e comportamento no sistema internacional e, mais especificamente, no interamericano. Assim, como se analisou neste

¹⁵³ Ver nota de rodapé 95 desta dissertação.

trabalho, as burocracias têm capacidade de mudar o mundo ao seu redor por meio da sua capacidade de criar regras e normas (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 3), bem como ao se constituírem e/ou fornecerem fóruns de diálogo e debate (GAMA, 2007, p. 30) entre os mais diversos atores nacionais e internacionais no âmbito burocrático ou organizacional da OEA (também do PNUD e IFE, dentre outras instituições políticas e internacionais).

Conforme observado por Barnett e Finnemore (2004, p. 5), a autoridade está intrinsecamente ligada à credibilidade das OI. Nesse interim, a OEA vem perdendo sua credibilidade atualmente na defesa e na promoção da democracia ao passo que não conseguiu resolver, de forma rápida e satisfatória para a comunidade internacional, as crises políticas de ruptura da ordem democrática em Honduras (2009) e no Paraguai (2009). Contudo, a OEA lida com limitações quanto à intervenção nos Estados, principalmente para regular e controlar efetivamente o comportamento dos Estados membros (PERINA, 2011, p. 23), já que há a limitação da organização na obrigatoriedade e no cumprimento das obrigações constituídas na OEA. Em outras palavras, a organização regional depende da vontade, dos interesses e da capacidade persuasiva e coercitiva dos Estados em crise e/ou da comunidade internacional para que sejam aplicadas as suas disposições. Tanto as missões especiais de observação quanto a ajuda em crises políticas devem partir ou serem solicitadas pelo Estado em crise e caso haja intervenção sem a concessão do Estado, como se verificou em Honduras, o âmbito de ação da organização fica bastante enfraquecido, pois o apoio dos determinantes domésticos são fundamentais para que haja a restauração e a sustentabilidade democrática.

Como posto pelo Secretário Geral em discurso, em 2009, acerca dos “*Desafíos para la consolidación de la democracia en la región y el futuro de la integración hemisférica*”, a OEA tem força preventiva quanto às crises políticas, mas que ainda assim apresenta limitações, pois “es que no existe claridad respecto de cuándo o en qué condiciones se produce una grave ruptura de la democracia o puede producirse una grave ruptura de la democracia” (INSULZA, 2009, s/p.). Desse modo, o caso de Honduras levantou a fragilidade do poder reativo da OEA de restaurar a ordem democrática depois de sua violação, pois a OEA estava chegando a Honduras com missão especial e ocorreu o golpe antes mesmo do apoio da instituição. Então, Insulza argumentou que todas as sanções possíveis foram aplicadas ao Estado hondurenho, desde sanções econômicas à suspensão do Estado, por meio da resolução AG/RES.1 (XXXVII-E/09) – sobre a crise política em Honduras e que decidiu

pela exclusão do governo de Honduras de sua participação no sistema interamericano da OEA (OEA, 2009, 1-2)¹⁵⁴.

Para Insulza, conseqüentemente, a OEA decidiu continuar a apoiar Honduras, pois acredita-se que a forma de diálogo político e diplomático é a melhor maneira de ajudar o país e “porque las sanciones económicas no funcionan: lo único que hacen es dañar a la gente que las sufre de manera directa y em Honduras se vive ya una situación económica difícil” (INSULZA, 2009, s/p.). Além disso, defende o Secretário Geral da OEA, “nosotros nunca seremos partidarios de una intervención en ningún país bajo circunstancia alguna, a menos que se trate de situaciones que realmente pongan en peligro la vida de una gran mayoría o una parte importante de la población” (INSULZA, 2009, s/p). Por fim, Insulza levanta a necessidade de esclarecer as concepções de ruptura da ordem político democrática e a forma com que a OEA agirá em tais circunstâncias, haja vista que

sería un gran avance que nosotros deberíamos tratar de alcanzar en la Carta Democrática Interamericana, definiendo mucho más explícitamente cuáles son rupturas, hacernos cargo de ellas y ampliar el acceso a los recursos multilaterales de la OEA a todos los poderes del Estado que sientan que la Constitución de su país está siendo violada (INSULZA, 2009, s/p.).

Já no caso do Paraguai, ocorrido em 2012, com a destituição do presidente eleito democraticamente, Fernando Lugo, observou-se que o presidente paraguaio já vinha lidando com crises políticas desde a sua entrada no poder e sofreu, em 2012, um processo de *impeachment* em tempo curto e que feriu alguns preceitos legais de possibilidade de defesa, o que gerou desconforto na maioria dos Estados do continente e também das instituições e dos organismos internacionais (ENTENDA, 2012, s/p.). Em consequência, os processos de integração regional na América Latina – Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) – se valeram de cláusulas democráticas em suas regras e suspenderam a participação do Estado paraguaio das instituições. No entanto, a atitude da OEA foi diferenciada, pois, lidando com uma nova forma de golpe de Estado, já que o golpe se desenvolveu dentro da própria ordem constitucional do país, a organização regional se mostrou cautelosa quanto às sanções ao país.

Neste contexto, a OEA decidiu mandar missão especial do Secretário Geral para o Paraguai, com o intuito de tomar notas sobre a realidade em crise. Segundo Insulza (2012, s/p.), conclui-se que: primeiro, analisou que a situação ocorrida no Paraguai não é uma situação nova na região e a ruptura drástica da ordem democrática repercute em

¹⁵⁴ Disponível em: <<http://photos.state.gov/libraries/oas/231771/PDFs/AG04661E02.pdf>> . Acesso em: 05 de mar. de 2013.

consequências negativas frente aos outros governos da região e também requer respostas institucionais da OEA e de outras instituições internacionais na região; segundo, há diversos aspectos a serem levados em conta na realidade paraguaia, como a profunda crise política institucional, na qual há um confronto claro entre o poder executivo e o legislativo, já que o presidente não detinha maioria no poder legislativo e encontrava dificuldades de governar; o ponto de vista jurídico, pois o processo de destituição foi de acordo com procedimento da própria Constituição paraguaia, devido à existência de processo jurídico contra o presidente, acusado de mal desempenho de seu cargo; terceiro, segundo o Secretário Geral, o próprio Lugo reconheceu e aceitou o resultado do processo, mas depois retrocedeu e defendeu a sua restituição no cargo; e quarto, que todas as instituições paraguaias estavam compromissadas com a execução do calendário de eleições, cuja execução ocorreria em abril de 2013.

Desse modo, todos esses fatores evidenciavam que, de acordo com Insulza, “es necesario recordar que la mayor parte de los actores reconoció la necesidad de impulsar reformas políticas que mejoren los procedimientos estipulados para los juicios políticos, así como otras medidas para el fortalecimiento del sistema democrático” (INSULZA, 2012, s/p.). Consequentemente, o Secretário Geral (2012, s/p.) apontou três objetivos da OEA para a realidade no Paraguai: chegar ao término do processo judicial contra o presidente, tanto nas instâncias paraguaias quanto em ordem jurídica da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA; fortalecer a governabilidade do Paraguai até as eleições de 2003; e assegurar um processo eleitoral participativo e transparente.

Nesse contexto, a OEA decidiu que, diferentemente da suspensão, como defendia alguns Estados e como feito por outras instituições da região, a organização regional preferiu aumentar a sua presença no Estado em crise e, logo, poder ajudar a sociedade e o sistema político paraguaio. Isto posto, Insulza defende que “más que impulsar sanciones, deberíamos unirnos en torno a un enfoque que privilegie el apoyo de la Organización para la realización de diálogos con visión de mediano y largo plazo y que involucren a los actores políticos paraguayos en la superación de la situación actual” (INSULZA, 2012, s/p.).

As atitudes da OEA, frente às crises políticas em Honduras e Paraguai, entretanto, relevaram a limitação da organização em restaurar a ordem democrática, como preceitua seus instrumentos políticos e jurídicos. Conforme posto por Barnett e Finnemore (2004), a OEA perde autoridade quanto à defesa da democracia e também a sua credibilidade. Para este estudo, apesar das limitações da OEA, acredita-se que a burocracia da organização tem trabalhado em responder a essas demandas de crises políticas. Mas, como posto pelo próprio

Secretário Geral da OEA (2009, s/p.) sobre a crise de Honduras, há a necessidade de repensar os mecanismos e esclarecer as formas de utilização da Carta Democrática Interamericana. Isso requer a vontade dos Estados e, como se verificou no capítulo anterior no diálogo sobre o Décimo aniversário da CDI, não há, por parte da maioria dos Estados, o intento de reformar a referida carta democrática. Desse modo, há a importância das opiniões e das ideias dos burocratas da OEA, mas há também a exigibilidade da atitude dos Estados membros. Para Perina (2001, p. 27), mesmo assim, há uma preocupação dos Estados com o poder da burocracia nas Organizações Internacionais, em especial quanto ao poder do Secretário Geral, pois

el alcance y efectividad de su poder depende de la capacidad informal de liderazgo y de construcción de consenso de su Secretario General, figura electa por los Estados miembros cada cinco años. Los Estados miembros siempre han querido limitar los poderes de la Secretaria General y son muy cuidadosos de ceder su soberanía a un poder supranacional (PERINA, 2001, p. 27).

É indispensável a importância dos Estados no processo de defesa e promoção da democracia. Para Noto (2012), em entrevista para esta dissertação (Ver Apêndice B), a defesa da democracia representativa na CDI é devido a esse conceito ser um denominador comum para os Estados do continente, desde os países da América Latina até os EUA e o Canadá. Novamente segundo Noto, no PNUD, a influência da burocracia internacional é mais evidente e há a defesa de um conceito mais substancial de democracia, mais além do aspecto eleitoral. Na América Latina, por meio de seus informes de estudos sobre a democracia na região, o PNUD/ONU defende um conceito de democracia de cidadania, ou seja, uma forma substancial ou participacionista de gestão político-democrática.

A impositividade ou posição normativa é mais clara na OEA e, como apontado por Barnett e Finnemore (2004, p. 157), apesar dos seus aspectos positivos, como resolver dilemas e problemas coletivos, promover a cooperação internacional e trazer mais racionalização organizada em fundamentalmente valores liberais – liberdade, autonomia, comércio, democracia e resolução de conflitos de forma não violenta –, contudo, a posição normativa pode trazer custos. Com isso: “Estes custos, além disso, provavelmente expandem com a expansão das OI, e eles colocam sérios desafios à legitimidade das OI” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 157)¹⁵⁵. Este custo e a não correspondência da OEA têm levado à impossibilidade de expansão dessa burocracia em um conceito mais substancial de democracia, normativamente falando, bem como há, nos últimos episódios de crises políticas,

¹⁵⁵ “These costs, moreover, arguably expand as IOs expand, and they pose serious challenges to the legitimacy of IOs” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 157). Traduzido pelo autor.

um problema claro na sua legitimidade ou ilegitimidade de defesa da ordem democrática na regional.

Quanto à legitimidade das OI, Barnett e Finnemore (2004, p. 159-160) observam que há a legitimidade procedimental, que é a forma como seus procedimentos são visto como adequados e corretos, e a substantiva, que representa se as OI são razoavelmente bem sucedidas em seguir seus objetivos e que são consistentes com os valores da comunidade largamente. A legitimidade procedimental envolve transparência, deliberação democrática, representação e participação locais, e a forma com que muitas reformas organizacionais tentam introduzir mecanismos que deem voz para aqueles que não têm. Isto é, neste estudo, dentre os diversos mecanismos das burocracias estudadas, destacam-se os mecanismos de reuniões, seminários, fóruns e relatórios para discutir e diálogo sobre a democracia na América Latina, abarcando a opinião dos mais diversos atores nacionais e internacionais. Além disso, no caso do diálogo sobre a democracia, esses mecanismos podem levar também à legitimidade substantiva.

A responsabilidade ou prestação de contas – ou *accountability*, em inglês – das OI é outro fator destacado por Barnett e Finnemore (2004, p. 170), visto que há mecanismos de responsabilidade, quer seja para dar conta de suas ações para os Estados, quer seja para sua própria burocracia e/ou para a sociedade civil, o que repercute em maior legitimidade para as atitudes e atividades das burocracias internacionais. Conforme as referidas autoras,

responsabilidade [ou prestação de contas] pode assumir formas diferentes - responsabilidade legal, a responsabilidade política, ou simplesmente ser forçada a dar uma explicação pública de ações de uma pessoa - e diferentes formas podem ser aceitáveis em diferentes contextos. No entanto, a responsabilidade de algum tipo é essencial, uma vez que é a responsabilidade que, pelo menos em parte, torna as regras das OI legítimas e as separa da dominação (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 170)¹⁵⁶.

Novamente este estudo ressalta a importância dos relatórios e dos mecanismos de debate e diálogo como formas de responsabilidade ou de prestação de contas, em particular na defesa e na promoção de ideias de democracia na América Latina. Sobretudo, vale ressaltar que, os informes sobre a democracia latino-americana, de 2004, 2010 e 2011, dialogaram, trouxeram e debateram as mais diversas ideias e contestações que giram em torno da construção conceitual e teórica da área político-democrática, como este trabalho abordou em

¹⁵⁶ Accountability can take different forms – legal accountability, political accountability, or just simply being forced to give a public account of one’s actions – and different forms may be acceptable in different contexts. However, accountability of some kind is essential since it is accountability that, at least in part, makes IO rule legitimate and separates it from domination (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 170). Traduzido pelo autor.

síntese da evolução cognitiva das ideias de democracia. Mas também foram importantes na fixação de novos significados, agendas e discussões sobre a democracia, como foi o caso das ideias de democracia de cidadania (PNUD, 2004) e de democracia sustentável (OEA; PNUD, 2010).

A autoridade das OI também as credencia para resolver problemas racionais-legais, como é o caso das crises eleitorais e democráticas nos mais diversos países da América Latina. A capacidade de construir soluções passou a ser uma autoridade da OI, como se visualizou neste estudo no papel das Missões de Observação Eleitoral da OEA – como também é o caso do Apoio Eleitoral do PNUD. Da mesma forma, foi por meio das Missões de Reconstrução de Paz da ONU na América Central, nas quais o PNUD estava inserido como agência líder e também houve cooperação com a OEA, que houve a construção de um conhecimento especializado tanto do PNUD quanto da OEA na temática de apoio eleitoral, já que houve também a cooperação entre as instituições na resolução da crise políticas nos países da região (SANTISO, 2002, p. 5).

Como observado por Santiso (2002), as Missões de Reconstrução na América Central trouxeram resultados e conhecimentos mais profundos sobre a necessidade de aprofundamento do apoio do PNUD nas realidades em crises, o que resultou em um suporte maior aos Estados em crises, não se limitando ao aspecto eleitoral do processo de democratização dos país, assim como levou o programa onusiano a desenvolver o relatório de 2004 sobre o estado da democracia latino-americana. Portanto, tanto para OEA quanto para o PNUD, a autoridade para resolver problemas racionais-legais trouxe conhecimento adquirido e/ou especializado (*expertise*) sobre as democracias no continente americano e passou a dar maior legitimidade a essas burocracias.

Esta pesquisa analisou que as burocracias são: primeiro, atores racionais-legais na defesa e na promoção da democracia; segundo, detém autoridade na temática democrática por delegação dos Estados. Na OEA, os Estados membros encarregam a organização regional por meio, principalmente, da Carta Democrática Interamericana (2001); terceiro, a burocracia estudada tem autoridade moral de incorporar, servir e configurar os mais diversos princípios largamente difundidos na comunidade internacional, o que é o caso da difusão do conceito de democracia como forma de governo ideal para os Estados; e, quarto, a autoridade de *expert* confere às burocracias a capacidade de modelar e modificar a forma com que as organizações se comportam no sistema internacional, quer dizer, é o que este estudo refletiu na autoridade

da OEA na análise das realidades das democracias latino-americanas, por meio de relatórios, fóruns, reuniões e seminários.

As regras são centrais na construção entre os indivíduos e a sociedade, e vice-versa (ONUF, 1998), bem como entre as burocracias internacionais e seus Estados membros. Por conseguinte, as OI são compostas por regras e são poderosas na difusão de regras impessoais, tanto para regular quanto para construir o mundo social como no uso de seu conhecimento, já que manejando informações, analisando-as e transformando-as em conhecimento (BARNETT; FINNEMORE, 2004). Conforme Barnett e Finnemore (2004, p. 7), as OI podem ajudar a determinar o mundo social e a configuração da agenda na governança global. Isto posto, é o caso da OEA na disseminação de regras, ideias e normas democráticas na região latino-americana, assim como na forma em que essas burocracias se utilizam do seu conhecimento, o que fica claro na utilização dos mais diversos dados das organizações de pesquisa e no seu uso como conhecimento organizacional especializado e/ou adquirido.

Apesar de todos esses aspectos levantados sobre as burocracias internacionais, Barnett e Finnemore (2004, p. 8) destacam que as burocracias podem falhar em diversos aspectos e até levar a uma disfunção burocrática. Além do mais, a resolução de problemas por parte das OI pode torná-las prisioneiras de suas regras ou da cultura interna, o que também pode levar a patologias nas e/ou das OI. Desse modo, um caso dessas falhas, disfunções e patologias é a realidade da OEA durante o período da Guerra Fria, já que, conforme analisado no capítulo anterior desta dissertação, a organização regional ficou à mercê da vontade de cooperação do governo dos EUA, em particular nos casos de transgressão de princípios democráticos e inclusive na reinterpretação do conceito de democracia para permitir a intervenção armada, apoiando os golpes militares como contraposição ao perigo soviético na região (FAGUNDES, 2010, p.30). Consequentemente, este aspecto se tornou uma falha da OEA de aplicar e defender o conceito de democracia representativa institucionalizado em sua Carta constitutiva, bem como pode ser interpretado como disfunção e patologia da organização regional durante a época, chegando até a atualidade como um aspecto negativo para a organização regional.

Posto isto, a OEA ainda carrega essa herança negativa quanto à força dos EUA na organização e que, conforme Fagundes (2010, p. 31), teve redução com os instrumentos políticos e jurídicos da OEA sobre democracia, os quais se consolidaram com o fim do período da Guerra Fria. Assim, teve na Carta Democrática Interamericana o principal instrumento da OEA na temática da democracia e repercutiu na diminuição dessa herança negativa de influência norte-americana, pois,

em seu conjunto tais declarações, resoluções e protocolos serviram para livrar a OEA da imagem de organização meramente decorativa e totalmente passiva em relação aos ditames de Washington, com o intuito de demonstrar para a comunidade internacional seu papel de defensora do Estado de direito, de promotora do desenvolvimento social e de principal instrumento na consolidação dos novos regimes democráticos. (HERZ, 2008 apud FAGUNDES, 2010, p. 31).

Observa-se, então, a imagem dos EUA como ator internacional na promoção e defesa da democracia, em particular da democracia liberal, mesmo que como país detentor de modelo ideal dessa gestão política ou como estratégia norte-americana de expandir sua influência para regimes não democráticos. Contudo, a presente pesquisa compreende que os Estados, inclusive os EUA e os outros Estados membros das burocracias internacionais, delegam agência para as burocracias estudadas para trabalharem na área temática da democracia, o que, como se visualizou aqui, permitiu que as burocracias disseminassem conceitos de democracias diferentes de um modelo particular de um determinado Estado. Vale ressaltar, novamente, segundo entrevista de Gerardo Noto (Ver Apêndice B), a decisão de adotar um conceito normativamente específico da OEA – democracia representativa – é um compromisso político e jurídico de todos os Estados e para os quais a democracia representativa é um denominador comum, inclusive para os estadunidenses.

Devido às falhas, disfunções, patologias, e/ou por demandas do próprio sistema internacional, as OI podem mudar e, de acordo com Barnett e Finnemore (2004, p. 8-9), esta mudança pode acontecer também sem que os Estados as questionem ou sequer antecipem estas modificações. Desse modo, conforme se refletiu no segundo capítulo, dentre diversos fatores de condicionantes internas e externas, há o desafio de que outras instituições internacionais, como projetos de integração regional e organizações financeiras internacionais, estavam encarregando-se de defender conceitos de democracia e isso gerou a necessidade da burocracia OEA – como também da ONU e de sua agência líder em temática de governança democrática – de modificar suas políticas para dar um maior suporte a área temática da governança ou da governabilidade democrática. Estas mudanças também refletiram no aumento dos recursos e dos setores burocráticos para lidar em favor da democracia como forma de governo ideal para os mais diversos Estados.

Biermann e Siebenhüner (2009, p. 5) enfocam suas análises na explicação acerca da variação da influência das burocracias internacionais, que é a principal contribuição aqui discutida. Um primeiro aspecto de variação levantado pelos autores supracitados é a cultura burocrática, que, dentro de burocracias internacionais socialmente construídas, cada burocracia possui uma cultura, uma estrutura e seus comportamentos (BIERMANN;

SUEBENHÜNER, 2009, p. 8-9). A OEA e a ONU possuem diferentes culturas burocráticas em temática de governança ou governabilidade democrática, mas que, no caso da democracia na América Latina, conforme se analisou neste capítulo, levaram-nas a se unirem em conceitos comuns na realização de reuniões, seminários, fóruns e relatórios sobre a democracia latino-americana. A diversidade de culturas das burocracias internacionais levou ao ganho qualitativo dos conceitos propagados tanto pela OEA quanto pela ONU e seu programa PNUD.

Outras variações são quanto ao mandato, os recursos de pessoal e financeiro, e as funções institucionais. Principalmente, a análise deve incluir análises de nível macro – problemas de estrutura – e níveis micro – como é o caso das pessoas nas burocracias e os procedimentos organizacionais, culturas e estilos de liderança. Todos esses aspectos foram esboçados ao longo desta dissertação e aqui se destaca a importância da variação de influência centrada nos indivíduos inseridos nas burocracias internacionais. Com isso, os servidores civis internacionais passam a ter uma centralidade como variáveis na discussão das mais diversas áreas temáticas das burocracias internacionais, principalmente os servidores em altos cargos de liderança. Isto é, como é o caso do Secretário Geral da OEA, dos Administradores do PNUD, dos Secretários de Assuntos Políticos - em destaque, sobressai-se a relevância do ex-secretário Dante Caputo¹⁵⁷. Sobretudo, há a centralidade dos indivíduos, quer seja os servidores civis internacionais ou dos mais diversos acadêmicos, políticos e agentes da sociedade civil nas participações em reuniões, fóruns, seminários e relatórios na América Latina.

Outros fatores de mensuração de diferenças entre burocracias são os padrões organizacionais de cada organização e suas capacidades de responder a fatores externos. Um exemplo desse último fator é o caso da OEA e os fatores externos de ruptura da ordem democrática em Honduras e no Paraguai, os quais geraram críticas quanto à perda de credibilidade da OEA no continente devido, já que não houve a correspondência de restauração da ordem democrática dos países. Entretanto, este estudo compreende que a OEA contraiu obrigações quanto à manutenção da ordem democrática no continente a partir da Carta Democrática Interamericana (2001), mas tomou atitudes racionais nos casos de Honduras e do Paraguai, visto que suas limitações impediam uma resposta mais impositiva da organização.

¹⁵⁷ Como anteriormente observado, este servidor civil internacional coordenou tanto o primeiro informe do PNUD (2004) quanto os subsequentes, em cooperação com a OEA (OEA; PNUD, 2010; 2011).

Concomitantemente, os dados das organizações de pesquisa também podem ser utilizados como fatores externos de alerta para as burocracias internacionais, conforme se analisou nessa pesquisa acerca do caso da utilização que as burocracias fazem dos dados informativos mais diversos. Outro aspecto importante de mensuração é a mudança relativa dos outros atores quanto à indução da burocracia internacional, o que se verifica é o comportamento antes e depois da atividade das organizações. Assim, pode-se analisar neste estudo que a OEA, por meio de relatórios, fóruns, reuniões e seminários, com participação dos mais diversos países e atores, é um fator de mudança relativa de comportamento dos Estados e atores da comunidade internacional.

Biermann et al. (2009, p. 47) trazem também áreas de influência cognitiva, normativa e executiva das burocracias. A OEA abarca, de forma interligada, as três áreas na disseminação de ideias de democracia. Sobretudo, a burocracia detém um influente corpo de acadêmicos, políticos, burocratas e teóricos, dos seus corpos burocráticos ou convidados em fóruns, e há relevante influência cognitiva nas ideias e nos concepções de gestão político-democrática na região e discurso público ativo de conhecimento específico nessa área temática. Já quanto à normatividade, a burocracia OEA, constituída pela área de negociação intergovernamental e pela área de servidores civis internacionais (Primeira e Segunda OEA), detém mais influência na configuração de normas e nas iniciativas proativas de promoção de um modelo de democracia particular.

Quanto à influência executiva, a OEA é influente por meio dos seus esforços de implementar os acordos internacionais na área de democracia e seus mandatos políticos em governabilidade democrática, mas também na sua capacidade de treinamento, de seus burocratas ou de programas de educação que disseminem ideias, conceitos e políticas das duas burocracias para a sociedade civil dos Estados. Este é o caso do programa de educação democrática da OEA. Vale ressaltar, então, que essas três áreas estão interligadas e, conforme se observou nesta pesquisa, apesar de dar enfoque nos aspectos cognitivos de influência na ideia de democracia, as outras áreas de influência também são importantes e estão intrinsecamente ligadas à cognitiva.

A OEA e a ONU – mais precisamente representada pelo PNUD – têm ampla cooperação na área política e desenvolveram apoios eleitorais, informes, reuniões, seminários e fóruns acerca da situação da democracia na América Latina. O informe de 2010, feito em conjunto pelo PNUD e pela OEA, representou a continuação do informe de 2004 do PNUD e a junção de conceitos das duas burocracias estudadas. Assim, as organizações passam a

influenciar também, de forma conjunta, uma cooperação específica na criação do Fórum da Democracia Latino-Americana, que teve o relatório de 2010 como documento base de diálogo e debate. Todavia, as edições subsequentes do Fórum foram continuadas pela OEA e pelo IFE, mas em parceria com outras instituições internacionais.

A cooperação entre a OEA e a ONU em área temática de democracia foi retomada na realização de um relatório de prospecção política das democracias na América Latina, na publicação de 2011, e exigiu contribuições de setores burocráticos de análise das burocracias internacionais acima – o PAPEP do PNUD e a SAPEM da OEA. Portanto, a OEA ficou encarregada de dar continuidade ao Fórum da Democracia Latino-Americana e, como já objetivava em 2007 (OEA, 2007), promove uma rede de *experts* e realização de mecanismos de diálogo, nos quais ideias, interesses e identidades democráticas são visualizados e debatidos. Conclui-se aqui, então, que a OEA constrói novas parcerias e cooperações no desenvolvimento de relatórios e de edições do supracitado fórum.

CONCLUSÕES

No presente estudo, trabalhou-se com o argumento de que as ideias importam nas Relações Internacionais e são disseminadas pelos atores internacionais, em especial as burocracias internacionais. Dessa maneira, a OEA é uma burocracia internacional, baseada nas contribuições de Barnett e Finnemore (2004) e seus apontamentos sobre as OI como burocracias internacionais. Concomitantemente, há o papel importância dessa burocracia em si, com destaque para o Secretariado-Geral e para a Secretaria de Assuntos Políticos da OEA na influência sobre a ideia-conceito de democracia. Devido à existência de documentos oficiais, normas, relatórios e mecanismos de diálogo sobre democracia na América Latina, a burocracia OEA se apresenta como ator na defesa e na proteção de ideias de democracia na região latino-americana.

A burocracia OEA se revela, portanto, como um agente corporativo (WENDT, 1999), com autoridade e autonomia no sistema internacional, influenciando ideias, interesses e identidades, mas igualmente sendo capaz de influenciar no processo de institucionalização de normas, na produção de conhecimentos e informação e na formulação de fóruns de discussão. Assim, restringe-se a análise desses aspectos à defesa da gestão político-democrática para os Estados membros. A OEA age com autoridade e apresentam-se todos os aspectos de autoridade destacados anteriormente.

Ao mesmo tempo, a partir de análises em analogia aos estudos de Weiss (2009), visualizam-se três OEA: a Primeira OEA, que seria a organização intergovernamental, ou seja, a arena dos Estados; a Segunda OEA, composta pelos servidores civis internacionais da organização internacional; e a Terceira OEA, que é formada pelas ONG, *experts*, comissões e acadêmicos. Desse modo, em determinados momentos, observou-se diferentes formas de concepções de democracias em todas as OEA acima mencionadas. A primeira defende expressamente uma democracia representativa e na segunda e na terceira há a promoção e a defesa de uma concepção que vai além do aspecto eleitoral. Portanto, esta investigação atenta para a necessidade de analisar a OEA de forma heterogênea, buscando abarcar as mais diversas esferas de comportamento da burocracia internacional regional.

Dentre as diversas formas de impacto da burocracia internacional estudada, a presente pesquisa destaca duas formas centrais para a compreensão do impacto sobre a ideia de democracia na América Latina. Em primeiro lugar, essa burocracia influencia os atores na promoção de normas – ou ideias ou regras – e na criação de um quadro de referências, que é

uma configuração institucionalizada de ideias, regras, normas, procedimentos de tomada de decisão, interesses e identidades. Posto isto, as regras são fundamentais para a construção de uma realidade social e as OI – ou burocracias internacionais – são importantes atores, com autoridade, autonomia e influência na criação e no crivo de regras e normas.

Em segundo lugar, as burocracias também impactam ou influenciam os Estados e a realidade social por meio do conhecimento que possuem. Elas se apresentam como conhecedoras (*experts*) nas mais diversas áreas temáticas do sistema internacional - neste estudo, em especial a temática da democracia na América Latina – e, então, utilizam-se do conhecimento adquirido (*expertise*) para influenciar outros atores internacionais e a própria realidade. Da mesma forma, as organizações e as burocracias internacionais são propagadoras e formuladoras de fóruns e mecanismos de diálogo nos quais os agentes sociais produzem e modificam ideias, interesses, identidades e normas (GAMA, 2007, p. 30), ou seja, um espaço de interação entre os padrões de práticas sociais. Além disso, verifica-se que esses ambientes de discussão estarão intrinsecamente ligados à normatização de ideias, interesses e identidades e ao conhecimento adquirido (ou *expertise*) das instituições internacionais.

Em consonância com os estudos de Barnett e Finnemore (2004) e Ruggie e Kratochwill (1986), essa investigação vê a centralidade das organizações e das burocracias internacionais na resolução de problemas políticos, em particular os problemas político-democráticos. Com isso, Ruggie e Kratochwill (1986) trazem para a discussão três dimensões de padrões organizacionais – transparência, negociação e conhecimento – que evidenciavam a importância das organizações nas temáticas políticas. Desse modo, a OEA é transparente, negociadora e conhecedora da realidade da democracia na América Latina, tendo também sua importância na construção de mecanismos de diálogo entre os mais diversos atores nacionais e internacionais. Vale ressaltar que esses mecanismos também evidenciam a presença das três dimensões levantadas por Ruggie e Kratochwill (1986).

O estudo aborda a democracia como uma ideia, que foi construída ao longo da história da sociedade e que, por se mostrar geral e não taxativa, teve várias concepções e, assim como os interesses e identidades democráticos, passam por uma evolução cognitiva dos entendimentos coletivos sobre o regime político democrático. Por meio das contribuições construtivistas, a variável cognitiva ideia ganha importância como variável explicativa da área de conhecimento das Relações Internacionais e aqui se restringe às ideias-conceitos de democracia na região da América Latina e à agência da OEA na disseminação dessas ideias.

Nesse ínterim, este estudo buscou analisar a construção das concepções hegemônicas e contra hegemônicas de gestão política democrática na atualidade, visualizando, desse modo, que a ideia de democracia – geral e não taxativa – ganhou elementos de teoria e prática nas mais diversas realidades, tanto na esfera doméstica quanto internacional. Com isso, fez-se necessário um panorama histórico e analítico destas ideias e de suas aplicabilidades e implicações nas realidades domésticas e internacionais.

O conceito de democracia procedimentalista tornou-se, então, a ideia hegemônica na atualidade do pós Guerra Fria e de globalização política, econômica, cultural e social. A democracia liberal foi estendida universalmente como uma concepção global, ou seja, uma nova era da democracia global (HALLIDAY, 1994, p. 59). Entretanto, a expansão global da democracia procedimentalista, de ideal liberal e representativo, trouxe o destaque ao crescimento quantitativo das democracias, mas em prejuízo de formas qualitativas, já que a solução representativa do procedimentalismo trazia consigo o abandono da participação popular na construção da democracia e também uma sobrevalorização da representação (SANTOS; AVRITZER, 2003, p.6). A forma qualitativa, de concepção substantiva e participativa, começa então a questionar os problemas da democracia além de como se deve conceber a gestão política – eleição –, mas também o que se discutir. Assim, as diferentes realidades requerem reflexões sobre a melhor forma de regime político e uma concepção universal pode-se mostrar problemática e não representativa da diversidade da sociedade. Portanto, os problemas de participação e de representatividade deficitárias da democracia liberal hegemônica são evidenciados nas temáticas debatidas pela OEA em seus estudos sobre a democracia latino-americana e busca-se discutir qual a ideia de democracia mais adequada para a realidade da região da América Latina.

Neste contexto, observa-se que a discussão política da atualidade se centra nessas duas formas de democracia – procedimental e substantiva – e como aplicá-las nas realidades mais diversas. É o que acontece na realidade latino-americana, que, apesar de conviver com a prevalência da democracia liberal como regime político hegemônico na região, a democracia latino-americana se encontra vulnerável e instável (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005, p. 193), pois as realidades econômica e social problemáticas vêm deteriorando e reduzindo a credibilidade da forma de regime político-democrático, bem como há o crescimento de experiências de democracia substantivas em governos locais dos países latino-americanos. Isto posto, a OEA percebe a necessidade de aprofundar, reafirmar ou modificar as concepções de democracia na América Latina.

Com isso, este estudo verifica a necessidade de dar maior atenção às experiências de democracia participativa em desenvolvimento nos países da América Latina, com destaque para a cidade de Porto Alegre, no Brasil, e sua forma exitosa de implementação de um modelo de orçamento participativo, servido até de modelo para países de todo o mundo. Apesar dessas experiências serem cada vez mais implementadas e disseminadas nos países da região latino-americana, os relatórios da OEA e do PNUD e seus conceitos de democracia não contemplam aprofundamento sobre essas experiências participativas e nem as apontam como formas de solução para os problemas político-democráticos vivenciadas pela região.

Apesar de permitir a participação de vários atores na realização dos relatórios e de mencionar as iniciativas de participação popular, as burocracias estudadas trazem conceitos de democracia de fora para dentro da América Latina, ou seja, da OEA, dentro de uma cultura política estadunidense e norte-americana, e da ONU/PNUD, dentro de uma cultura europeia e estadunidense, para a realidade diferenciada da região latino-americana. Ao mesmo tempo, as burocracias não se aprofundam nas análises sobre as experiências participativas de dentro da América Latina, o que não contempla as contribuições teóricas de Santos e Avritzer (2003), cujas ideias traziam a necessidade de complementação entre as concepções de democracia representativa (procedimental) e de democracia participativa (substancial).

Coube a este trabalho, então, analisar a construção dos conceitos de democracia e verificar de que maneira é feita a disseminação desses conceitos pela OEA. Em âmbito regional, defende o conceito de democracia representativa, cuja sua construção se deu ao longo do desenvolvimento da organização. Esse ideal de democracia procedimental é institucionalizado e reafirmado pela burocracia regional a partir de quatro instrumentos principais – a Carta da OEA (1948) e sua reforma no Protocolo de Cartagena (1985), a Resolução 1080 da Assembleia Geral (1985), o Protocolo de Washington de 1992 e a Carta Democrática Interamericana (2001). Com isso, visualiza-se que, conforme Perina (2001), há o surgimento de um regime democrático interamericano (REDI), fundamentado nos instrumentos jurídicos anteriormente destacados, nas práticas da organização – aqui em especial da burocracia e dos servidores civis internacionais, e dos instrumentos práticos – em particular as Missões de Observação Eleitoral da OEA.

O REDI é, então, um regime internacional em âmbito regional de defesa e promoção da ideia de democracia representativa. No entanto, observou-se que iniciativas recentes de debate sobre os dez anos da Carta Democrática, em 2011, apontaram que alguns Estados, da mesma forma que alguns servidores da OEA, vêm defendendo a incorporação de um conceito

de democracia participativa. Contudo, há o entendimento, por parte dos Estados da organização, de que o conceito e os elementos da democracia institucionalizada na Carta Democrática já evidenciavam uma democracia representativa, participativa e inclusiva. Com isso, os Estados, no “*Diálogo sobre la eficacia de la aplicación de la Carta Democrática da OEA*” (2011), não viram a necessidade de reformar a supracitada Carta. Todavia, verifica-se que a participação está reduzida a um elemento de fortalecimento da democracia representativa, e não como valor em si, em outras palavras, a um mecanismo de aprimoramento da cidadania, como preceitua o ideal de democracia substancial.

Segundo o Manual de Observações Eleitorais (2008, p. 12), há também diversas resoluções da Assembleia Geral da OEA que abrangem a promoção e o fortalecimento tanto do conceito de democracia representativa quanto da ideia de democracia participativa. Contudo, há a primazia e a institucionalização de um quadro de referência organizacional da democracia procedimental, ainda que haja também discussões quanto à necessidade de inserir uma concepção substantiva.

Há também, neste estudo, o destaque ao estudo do programa onusiano PNUD sobre a democracia na América Latina, em especial o informe de 2004. Este informe apresentou ao presente estudo a percepção da democracia de cidadania. Dessa forma, no relatório de 2004, o PNUD/ONU defende a democracia substantiva como um governo do povo, trazendo também um Estado de cidadãos e cidadãs plenos (PNUD, 2004, p. 18). Essa concepção é introduzida e compartilhada pelo PNUD no contexto internacional e regional, e este foi uma importante variável para a construção dessa concepção substantiva de democracia também na segunda e terceira OEA.

Vale ressaltar que diversas publicações analisadas neste estudo abordaram a não necessária correlação entre os conceitos e as análises dos autores das publicações e as defendidas pelas organizações, contudo, compreendeu-se que as percepções do corpo burocrático das organizações e dos acadêmicos envolvidos nas publicações, como autoridade de *expertise* da burocracia estudada, exteriorizando o conhecimento adquirido e/ou especializado que a organização vem construindo. Assim, além das políticas dos Estados membros e do quadro de referência institucional sobre a democracia, o conhecimento dos burocratas e de acadêmicos envolvidos com as organizações é fundamental para compreender os conceitos e entendimentos quanto à promoção da democracia, já que os indivíduos – nesse caso, os burocratas internacionais – exercem influência cognitiva sobre a construção da ideia

de democracia. Ou seja, deve-se destacar a importância das percepções e das influências na Segunda e na Terceira OEA.

A cultura democrática, de promoção e de defesa coletiva da democracia, é verificada na OEA, como um processo de socialização e de internalização de valores e práticas democráticas. No plano regional, apresenta-se uma cultura política especificamente de democracia representativa. Mas que, para os servidores civis internacionais, há a necessidade de ir além do aspecto eleitoral. Como ponderou Perina (2001, p. 16), a cultura democrática é uma variação em longo prazo e requisito essencial para o desenvolvimento do regime democrático interamericano. Aspecto relevante na construção dessa cultura é o trabalho da OEA na educação como chave para o fortalecimento da democracia, sendo também um aspecto importante para esta investigação, pois há o compromisso dos Estados e da burocracia com a promoção da cultura democrática, por meio de meios de educação formal ou não formal. A educação em cidadania democrática é essencial para a construção do entendimento coletivo de democracia, por meio de cooperação, investigação e capacitação

Quanto à temática da cooperação internacional da OEA em estudos sobre a democracia latino-americana, o programa onusiano PNUD foi um importante parceiro e introduziu a ideia de democracia de cidadania, por meio da publicação de 2004. Contudo, este estudo visualizou que havia a necessidade de inserir esse conceito por meio de uma estratégia forte de cooperação internacional e governança democrática em conjunto com outros atores internacionais. Portanto, compreende-se a necessidade da cooperação entre OEA e PNUD, que se unem na realização dos relatórios de 2019 e 2010 e na criação do Fórum da Democracia Latino-Americana, os quais se apresentaram como meios de deliberação de interesses, ideias e identidades democráticas. Estes relatórios e fóruns reforçam o estudo da presente dissertação e reafirma a singularidade da democracia latino-americana como dimensão espacial e teórica de análise. Sobretudo, ressalva-se que as variáveis cognitivas são visualizadas de forma conjunta pelas duas burocracias estudadas.

A presente pesquisa também buscou abordar a cooperação da OEA com outras instituições internacionais na promoção e na defesa da democracia e compreender os seus comportamentos, tanto individuais quanto em conjunto. Além da influência normativa das burocracias internacionais, há a centralidade do conhecimento das burocracias e de seus servidores civis internacionais, assim como de acadêmicos, políticos e membros da sociedade civil que estão abarcados nos mecanismos de diálogo e debate. Em outras palavras, as

influências cognitiva e executiva das instituições são centrais para a realização de estudos sobre a democracia latino-americana e os mecanismos de diálogo acerca dessa temática.

Visualizou-se que as burocracias internacionais influenciam no comportamento político dos atores por alterar seus conhecimentos e comportamentos sistêmicos (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 319). Dessa forma, a OEA tentou tornar periódicas as reuniões, os seminários e os fóruns de debate sobre a realidade democrática, ganhando centralidade no fornecimento de mecanismos de diálogo e, sobretudo, na realização do Fórum da Democracia Latino-Americana.

A cooperação internacional é potencializada devido ao trabalho das burocracias internacionais (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009) e é o que este estudo visualizou na cooperação entre OEA, PNUD, IFE e outras instituições na temática da defesa e promoção da democracia latino-americana. Este estudo centrou-se na cooperação abrangente entre OEA e ONU – principalmente quando representada pelo PNUD – nas mais diversas áreas temáticas internacionais e, dentre estas, há cooptações dessas burocracias na realização de projetos, de ajuda eleitoral, na realização de relatórios e na promoção de mecanismos de diálogo e debate. Destaca-se, então, que as burocracias são fundamentais na implementação de acordos internacionais constituídos em seus domínios e, assim, contribuem claramente na cooperação internacional – como é o caso do trabalho da burocracia OEA na implementação dos instrumentos políticos e jurídicos da Carta Democrática Interamericana (2001).

Biermann e Siebenhüner (2009, p. 327) analisam que, apesar de relevante influência normativa e executiva das burocracias, são provisões de conhecimento e de informação os aspectos centrais da influência cognitiva. Isto foi visualizado por esta pesquisa, cujo foco recaiu sobre a provisão de conhecimentos e de informações sobre a democracia na América Latina, por meio, principalmente, de informes de estudos e mecanismos de diálogo e debate – fóruns, reuniões e seminários.

Em entrevista realizada, o servidor civil internacional do PNUD, Gerardo Noto, alertou quanto ao grande número de mecanismos de diálogo e que a cooperação ONU-OEA em governança democrática – ou PNUD-OEA – seria bem mais ampla que um determinado fórum e/ou reunião, o que fez com que este estudo abrisse o leque de análise sobre a cooperação da burocracia OEA. Além disso, ficou evidenciada a importância maior dos relatórios, realizados em conjunto, com especial destaque para o informe de 2010 – *Nuestra Democracia* – e sua relevante difusão na região, desde suas reuniões e seminários preparatórios em diversos países da América Latina, realização de relatório parcial (OEA;

PNUD, 2009) e até a difusão de seus principais pontos a partir de rádios comunitárias espalhadas pela região. O Relatório também foi apresentado e utilizado como base de discussão da primeira edição do Fórum da Democracia Latino-Americana e, logo, OEA e IFE convidaram o PNUD para participar da realização do evento junto a essas duas organizações.

Para o Ex-secretário Geral da ONU, Kofi Annan, há complementariedade de esforços entre a organização global e as regionais (OEA, 2005, p. 2), da mesma forma que Gerardo Noto observou a existência de complementariedade entre esforços e estudos sobre a democracia latino-americana para a OEA e o programa onusiano PNUD, por isso encontravam interesses comuns e a cooperação entre as burocracias foi possível. Sobretudo, percebeu-se a união da OEA com outras instituições, por meio de suas influências cognitiva e executiva, no ideal de defesa do conceito de democracia de cidadania e da necessidade de graus de exigibilidade de mínimos democráticos até atingir esse ideal (OEA; PNUD, 2010).

Este estudo também buscou abordar o Regime Interamericano de Democracia (REDI), embora observando a importância das OI ou burocracias internacionais na execução de normas, regras, princípios e procedimentos de tomada de decisão na promoção e na defesa da democracia na América Latina. Concomitantemente, conforme apontado por Bueno (2009, p. 9), destaca-se a importância dos conhecimentos como central para o desenvolvimento dos regimes e, assim, é fundamental também para influenciar na cooperação baseada em regras entre Estados. Esse conhecimento é aqui observado na cooperação entre OEA e ONU/PNUD e OEA seara político-democrática.

Consoante Herz (2008, p. 20), destaca-se a importância de fóruns na promoção de debates, permitindo a geração de cultura democrática. Sobretudo, Herz aponta que os fóruns – como também os outros mecanismos de diálogo aqui estudados – são uma parte da caixa de ferramenta de prevenção e da extensão da importância das atividades da OEA. Portanto, três fóruns realizados somente pela OEA foram abordados nesta investigação: o “*Foro ‘La Estabilidad Democrática de las Américas: El Rol Institucional de la OEA’*” e seu subsequente relatório (2006); o “*Foro Interamericano sobre Partidos Políticos*” (FIAPP); e o “*Foro Internacional ‘La Dimensión Política de la Governabilidad Democrática’*” e seu subsequente informe (2007). O primeiro fórum objetivou analisar as experiências da OEA e dos Estados membros no fortalecimento e na defesa de democracia no continente, a partir de algumas experiências da burocracia em crises políticas em quatro países, evidenciando-se a necessidade de produzir conhecimento nessa área temática para a OEA, com destaque para a

importância do Departamento de Prevenção de Crises e Missões Especiais, inserido na Secretaria de Assuntos Políticos da organização.

Os fóruns de 2006 e 2007 também ponderam a importância das cooperações institucionais com os Estados e outras instituições, bem como o papel proativo do Secretário Geral e dos meios de comunicação para mostrar os resultados alcançados (OEA, 2007, p. 17), o que gera legitimidade e prestação de contas (*accountability*) para a comunidade internacional. Apesar de se destacarem também as limitações quanto à ingerência da soberania e à necessidade de consentimento dos Estados, enfatiza-se a função e/ou papel da burocracia OEA na proteção e na promoção da democracia no continente americano. Já a cooperação com outros atores internacionais, desde atores políticos (por exemplo, IDEA, IFE, FLASCO, CEPAL, PNUD e Universidades) a instituições financeiras internacionais, seria uma estratégia da OEA para agir de forma concreta e fortalecer os princípios democráticos contidos na Carta Democrática (OEA, 2007, p. 18).

As reuniões preparatórias dos relatórios de 2009 e 2010 trouxeram análises também quanto à incorporação de opiniões dos mais diversos atores domésticos e internacionais nos estudos trazidos ao debate pelas burocracias internacionais. O relatório parcial de 2009 intentou abordar as principais temáticas a serem debatidas e teve nas concepções de democracia exigível e sustentável as suas principais contribuições. Além do mais, buscou-se um debate aberto e interativo com os atores mais diversos e intentou-se criar uma agenda focada em temas de representação política e participação, democracia e república e a capacidade estatal (OEA; PNUD, 2009, p. 11).

O conceito de democracia sustentável é o principal conceito defendido nos relatórios de 2009 e, posteriormente, concretizado no relatório de 2010. Para estes estudos, há mínimos aceitos de esferas de cidadania e o avanço da sustentabilidade da cidadania depende do que está disponível na sociedade, da democracia exigível. Os informes colocam em uma escala a construção evolutiva em um contexto de democracia exigível, proporcionando a criação de espaços de cidadania em concepções de democracia sustentável, com o objetivo de alcançar a ideia de democracia de cidadania (OEA; PNUD, 2010, p. 47). Sobretudo, esta pesquisa percebeu que é uma forma pragmática de visualizar uma construção da democracia na América Latina, bem como ressalva as diferentes formas e graus de evolução dos países em direção à democracia de cidadania.

Nesse contexto, a presente investigação defende que há a necessidade de obter crescimentos substanciais – de cidadania – da democracia na América Latina, o que requer a

ampliação das normas institucionalizadas pelos atores internacionais em direção à defesa e à codificação da democracia de cidadania ou democracia substantiva nos quadros de referência da burocracia OEA – bem como da ONU. Estes aspectos substanciais devem ser construções de forma evolutiva e sustentável, como preceitua o informe de 2010, do PNUD/ONU e da OEA, mas também há a necessidade de instrumentalizar essas ideias democráticas. Além do mais, os mecanismos de diálogo – principalmente, o Fórum da Democracia Latino Americana – e relatórios podem ser importantes na aplicação da ideia substantiva de democracia.

O documento realizado em conjunto pelas burocracias estudadas buscou dar provisão a uma cidadania efetiva, colocando-a em debate e diálogo para os atores domésticos e internacionais na comunidade internacional e, conforme pontuado na conclusão do informe de 2010, caberá às organizações trabalharem nessa linha e promoverem ações nessa área, como mecanismos concretos de consenso regional para a elevação do Estado de e para a cidadania. Estes mecanismos podem ser exemplificados com a continuidade dos estudos sobre a democracia latino-americana, como será feito no relatório de 2011, do PNUD e da OEA novamente, assim como com a criação e a continuidade do Fórum da Democracia Latino-Americana.

A partir de entrevista com servidor do IFE, Rafael Riva, ficou evidenciado que a iniciativa da criação do Fórum acima referido foi da OEA e do IFE, os quais conceberam utilizar documentos de estudos sobre as democracias como bases de discussão e também decidiram permitir a participação e a colaboração de outras instituições. Constituiu-se, portanto, em um caso de cooperação particular entre OEA, IFE e PNUD na realização da primeira edição do Fórum da Democracia Latino-Americana e a utilização do relatório *Nuestra Democracia* (2010) como documento base do evento. Já nas edições subsequentes do Fórum, a segunda e a terceira edições do fórum foram realizadas novamente por OEA e IFE, mas com a cooperação de outras instituições internacionais, em especial com o IDEA.

Apesar de divisão de tarefas quanto à continuação das edições do Fórum da Democracia Latino-Americana, em 2011, a OEA e o programa onusiano PNUD aprofundaram uma análise de prospecção de cenários políticos futuros das democracias latino-americanas em meio a choques externos. Por meio de contribuições de áreas burocráticas das duas instituições – PAPED do PNUD e SAPEM da OEA –, o informe em 2011 combinou tanto com os marcos teóricos das concepções de democracia de cidadania (PNUD, 2004) e democracia sustentável (OEA; PNUD, 2010) quanto com a base empírica de análise de cenários políticos do PAPED e da SAPEM. Assim, houve um aprofundamento e projeções

futuras das democracias latino-americanas para a OEA e para a ONU/PNUD, bem como possibilitou uma maior projeção de outras estruturas burocráticas dessas duas burocracias internacionais.

A partir desse aporte de atividades individuais e em cooperações feitas pela OEA na temática da democracia na América Latina, esta pesquisa buscou analisar o comportamento da burocracia na promoção e na proteção de ideias de democracia no contexto internacional. Dessa forma, observou-se que, apesar de terem autonomia de influência, as burocracias trabalham com diferentes graus de resistência e cooptação no sistema internacional, como ocorreu na América Latina nos casos de transgressão da ordem democrática em Honduras (2009) e do Paraguai (2012).

Conforme evidenciou a figura modificada realizada por esse estudo e tomada por base nos estudo de Platiau, Varella e Schleicher (2004, p. 106), há uma lógica da cooperação internacional, que destaca as burocracias internacionais como atores importantes na resolução de problemas políticos. Sobretudo, projetaram-se as burocracias internacionais em um esquema de governança global, regimes internacionais e abordagens organizacionais. Então, esta dissertação percebeu a existência de uma gestão coletiva em defesa e promoção da democracia como regime político ideal para os Estados.

As crises políticas em Honduras e Paraguai levaram os servidores civis a questionar a necessidade de reforma da Carta Democrática Interamericana (2001), buscando-se uma maior clareza quanto aos mecanismos de ação das burocracias frente aos casos de ruptura democrática. Essa mudança requer a anuência dos Estados membros e este compromisso de reforma da Carta não é um objetivo desses atores, como verificado no Diálogo sobre o Décimo Aniversário da CDI, em 2011. Entretanto, há a importância das ideias dos burocratas e percebe-se que é indispensável à vontade dos Estados na implementação de normas, evidenciando a relação próxima entre burocracias e Estados na área de influência normativa.

Conforme analisado por Barnett e Finnemore (2004), as adoções de posições normativas podem levar a custos para as burocracias e também afetar a sua legitimidade. Concomitantemente, nota-se que a legitimidade e a prestação de contas (*accountability*) são elementos importantes para as organizações e as burocracias internacionais, permitindo que as burocracias ganhem maior respaldo no sistema internacional. Posto isto, para este estudo, a realização de mecanismos de diálogo é uma importante forma estratégica de dar legitimidade aos trabalhos da burocracia nos estudos das democracias latino-americanas, bem como são formas de prestação de contas sobre as atividades dessas burocracias nessa área temática.

As autoridades das OI também as credenciam para resolver problemas racionais-legais, como é o caso das crises eleitorais nos países, como por meio das Missões de Observação Eleitoral da OEA. Sobretudo, essas experiências aumentaram e repercutiram em conhecimento adquirido e/ou especializado da burocracia na área prática e teórica da promoção da democracia. A autoridade e a legitimidade das OI são analisadas devido às características de autoridade racional legal, delegada, moral e *expert* das burocracias. Assim, a OEA é um ator internacional que é: racional nas tratativas da área temática da governança e/ou governabilidade democrática; possui delegação dos Estados em seus mandatos nessa área; detém autoridade moral de disseminar princípios aceitos em geral pela comunidade internacional, como é o caso particular dos princípios democráticos; e, por fim, a burocracia OEA é conhecedora das realidades das democracias estudadas. Por conseguinte, estas autoridades credenciam as burocracias a agirem na área político-democrática.

Para Barnett e Finnemore (2004), não há somente aspectos positivos nas burocracias internacionais, elas podem cometer falhas e desenvolver disfunções e patologias. Isso foi no caso da OEA no período da Guerra Fria, já que a organização não defendeu o conceito de democracia institucionalizado em sua Carta Constitutiva (1948) e esteve a mercê da vontade do país hegemônico, os EUA. Desse modo, deixou uma herança negativa, até a atualidade, quanto ao questionamento acerca do grau de influência estadunidense dentro da organização regional. Já nos casos atuais de Honduras e Paraguai, esta pesquisa acredita que a atitude da OEA não foi uma falha, pois a burocracia lidou com suas limitações e agiu de forma a ainda manter sua influência dentro do país em crise, o que poderia agravar a situação do país caso houvesse ruptura total e isolamento dos demais Estados.

A cooperação entre OEA e ONU/PNUD na área temática de estudos de democracia na América Latina foi analisada no presente estudo como forma de fortalecimento das duas burocracias, principalmente no enfoque na realização de informes de estudos por parte do PNUD – com colaboração e cooperação da OEA em 2010 e 2011 –, bem como da OEA no fornecimento de fóruns específicos sobre a área temática e na construção de uma rede de conhecedores (*experts*), cuja abrangência atual de parceiros são PNUD, IDEA, IFE, Fundação Kofi Annan e outros atores nacionais e internacionais que foram essenciais na realização dos relatórios de estudos e dos mecanismos de diálogo.

Portanto, compreende-se que, em uma realidade político-democrática socialmente construída, a burocracia internacional OEA influencia as ideias, os interesses e as identidades democráticas na América Latina. Assim, essa burocracia é um relevante agente corporativo na

defesa e na promoção da democracia, quer seja procedimental ou substantiva, na região latina americana. Principalmente, além de influência normativa das burocracias internacionais, há também a importância dos mecanismos de diálogo e dos relatórios como formas estratégicas de influência cognitiva e executiva da burocracia estudada e de suas instituições parceiras, dos seus servidores civis internacionais, de acadêmicos e políticos e de agentes da Sociedade Civil. Destarte, esta pesquisa enxerga o papel também do indivíduo na disseminação de ideias de democracia, como foi o caso do papel do Secretário Geral da OEA, dos Administradores do PNUD, dos Secretários de Assuntos Políticos da OEA e de diversos agentes políticos que foram inseridos nos debates abertos e interativos nos fóruns e relatórios sobre a democracia latino-americana.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Priscila Assis de. **Democracia em discursos**: Investigação dos Pronunciamentos Parlamentares da Câmara Legislativa do Distrito Federal. 2007. 86 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/2921/1/2007_PriscilaAssisdeAbreu.pdf> . Acesso em: 31 mai. 2011.
- ADLER, Emanuel. **O construtivismo no estudo das relações internacionais**. Lua Nova, CEDEC, São Paulo, n. 47, 1999. p. 201-246.
- ALER, Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica. **ALER Institucional**. Disponível em: <<http://aler.org/index.php/aler-institucional>>. Acesso em: 12 nov. 2012.
- ALMOND, A. & VERBA, S. La Cultura Política. 1963. In: BATTLE, Albert. **Diez Textos Básicos de Ciencia Política**. Barcelona: Ariel, 1992.
- ANNAN, Kofi. **In larger freedom**: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General (A/59/2005). 2005. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.2005_En.pdf> . Acesso em: 30 mai. 2011.
- ARISTÓTELES. **Política**. Trad. Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2008.
- AULETE. iDicionário. **Expertise**. Disponível em: <<http://aulete.uol.com.br/expertise#ixzz2CDL9VVPP>>. Acesso em: 12 nov. 2012.
- AYERS, M. (1935). **Locke**: idéias e coisas. Tradução de José de Oscar de Almeida Marques. São Paulo: Editora UNESP, 2000.
- BALL, Terence. Democracy. In: DOBSON, Andrew; ECKERSLEY, Robyn (Eds.). **Political Theory and the Ecological Challenge**. Cambridge University Press: New York, 2006.
- BARNETT, Michael e FINNEMORE, Martha. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. **International Organization**, v. 53, n. 4. Autumn 1999. p. 699-732.
- _____. **Rules for the World**: International Organizations in Global Politics. Ithaca, London: Cornell University Press, 2004.
- BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias and SCHLEICHER, Rafael T.. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. **Rev. bras. polít. int.**, v. 47, n.2, 2004. p. 100-130. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292004000200004>>. Acesso em: 15 de mar. de 2013.
- BENNER, T., MERGENTHALER, S.; ROTMANN, P. **International bureaucracies**: the

contours of a (re)emerging research agenda. Disponível em:
<http://www.politikwissenschaft.tu-darmstadt.de/fileadmin/pg/Sektionstagung_IB/Benner_Mergenthaler_Rotmann__2007__International_Bureaucracies_-.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2013.

BIERMANN, Frank; SIEBENHÜNER, Bernd (eds.). **Managers of global change: influence of international environmental bureaucracies**. Cambridge, MA: MIT Press, 2011.

_____. ; SIEBENHÜNER, Bernd et al. Studying the influence of International Bureaucracies: A conceptual Framework. In: BIERMANN, Frank; SIEBENHÜNER, Bernd (eds.). **Managers of global change: influence of international environmental bureaucracies**. Cambridge, MA: MIT Press, 2011.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

_____. ; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C. Varrialle, Gaetano Loiai Mônaco, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cacais, Renzo Dini. Brasília: UnB, 1998.

BRANDS, H. W.. Ideas and Foreign Affairs. In: Robert Schulzinger, (Ed.). **A Companion to American Foreign Relations**. Malden, MA: Blackwell, 2003.

BUENO, Adriana Mesquita Corrêa. **Perspectivas contemporâneas sobre regimes internacionais: a abordagem construtivista**. 2009. Disponível em:
<<http://www3.fsa.br/proppex/recrue/numero1/recrietexto22009.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2012.

CAPUTO, Dante. Conclusiones. In: OEA, Organização dos Estados Americanos. **Foro Internacional “La Dimensión Política de la Governabilidad Democrática”**. 2007. Disponível em: <<http://www.oas.org/en/spa/fbdocs/Publicacion-esp.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2011

CLARK, Helen. Presentación. In: OEA, Organização dos Estados Americanos; PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Nuestra Democracia**. 2010. Disponível em: <http://www.oas.org/es/sap/docs/Nuestra_Dem_s.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2011.

COOPER, Andrew Fenton; LEGLER, Thomas. **Intervention without intervening?: the OAS defense and promotion of democracy in the Americas**, 1. ed. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2006.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In: MATO, Daniel (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004a. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>> Acesso em: 25 set. 2011.

_____. **Para retomar a reinvenção democrática: qual cidadania, qual participação?** 2004b. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_7212_em_10_06_2009_14_22_47.pdf> Acesso em: 25 mai. 2013.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Brasília: Ed. UnB, 2001.

_____. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DUPAS, Gilberto (Coord.). **América Latina no início do século XXI: perspectivas econômicas sociais e políticas**. Rio de Janeiro: Editora da UNESP, 2005.

ENTENDA a crise que levou à destituição do presidente Lugo no Paraguai. **Uol Notícias**, São Paulo, 22 de jun. 2012. Disponível: <<http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2012/06/22/entenda-a-crise-que-levou-a-destituicao-do-presidente-lugo-no-paraguai.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

FAGUNDES, Pedro Ernesto. A atuação da Organização dos Estados Americanos (OEA) nas crises políticas contemporâneas. **Meridiano 47**, n. 117, abr. 2010. p. 30-32. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/MED/article/download/439/262>> Acesso em: 20 mar. 2013.

GALIMBERTI, Rafael Riva Palacio. **Entrevista com Rafael Riva Palacio Galimberti, em 23 de novembro de 2012**. Entrevista concedida ao autor. Por internet. 2012.

GAMA, Carlos Frederico Pereira da Silva. **Mudanças institucionais nas atividades relativas às Operações de Manutenção da Paz do “sistema ONU” do pós-Guerra Fria: “Adaptação” versus “Aprendizado”**. 2005. 187 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0310309_05_pretextual.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2011.

GUIMARAES, Feliciano de Sá. A autonomia burocrática das organizações financeiras internacionais: um estudo comparado entre o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, Jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292012000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 06 abr. 2013.

GONÇALVES, Alcindo Fernandes; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança global e regimes internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. São Paulo: Loyola, 2004.

HALLIDAY, F. **A guerra fria e seu fim: conseqüências para a teoria das relações internacionais**. **Contexto Internacional**, n. 16, v. 1, 1994. p. 53-74

HERZ, M. Does the Organisation of American States Matter? **Crisis States Working Papers Series**, n. 2, Working Paper 34, April 2008.

HERZ, M.; HOFFMANN, Andréa Ribeiro. **Organizações Internacionais: História e Práticas**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2004.

HOUSE, Freedom. **Freedom House Annual Report 2010**. Disponível em: <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/2010.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2013.

_____. **Home**. Disponível em: <<http://www.freedomhouse.org/>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance. **About**. Disponível em: <<http://www.idea.int/about/>>. Acesso em: 20 nov.. 2012.

_____. ; KOFI ANNAN FOUNDATION. **Informe de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad**. 2012. Disponível em: <<http://www.global-commission.org/sites/global-commission.org/files/Profundizando%20la%20democracia,%20una%20estrategia%20para%20mejorar%20la%20integridad%20electoral%20en%20el%20mundo.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

IFE, Instituto Federal Electoral. **I Foro de la Democracia Latinoamericana**. 2010. Disponível em: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Detalle_Internacional/?vgnnextoid=cb847612fe35b210VgnVCM1000000c68000aRCRD>. Acesso em: 21 out. 2012.

_____. **II Foro de la Democracia Latinoamericana**. 2011. Disponível em: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Detalle_Internacional/?vgnnextoid=94365302be4f2310VgnVCM1000000c68000aRCRD>. Acesso em: 21 out. 2012.

_____. **III Foro de la Democracia Latinoamericana**. 2012. Disponível em: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Detalle_Internacional/?vgnnextoid=ab0f7c1717059310VgnVCM1000000c68000aRCRD>. Acesso em: 21 nov. 2012.

_____. **¿Qué es el Instituto Federal Electoral?** Disponível em: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Que_es/>. Acesso em: 05 mar. 2013.

INSULZA, José Miguel. Apresentação. In: OEA. **Foro “la Estabilidad Democrática de las Américas: El Rol Institucional de la OEA”**. 2006. Disponível em: <<http://www.oas.org/en/spa/fbdocs/Foro%20La%20Estabilidad%20Democratica%20en%20las%20Americas%20ESP.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2011.

_____. Apresentação. In: OEA, Organización dos Estados Americanos. **Foro Internacional “La Dimensión Política de la Governabilidad Democrática”**. 2007. Disponível em: <<http://www.oas.org/en/spa/fbdocs/Publicacion-esp.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2011.

_____. **Discursos del Secretario General: Desafíos para la consolidación de la democracia en la región y el futuro de la integración hemisférica**. 2009. Disponível em: <http://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=09-0079>. Acesso em: 12 nov. 2011.

_____. Apresentação. In: **Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos**. 2010a. Disponível em: <http://www.oas.org/sap/docs/DECO/2010/EXOR0903_MANUAL.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2012.

_____. Apresentação. In: OEA, Organização dos Estados Americanos; PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Nuestra Democracia**. 2010b. Disponível em: <http://www.oas.org/es/sap/docs/Nuestra_Dem_s.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2011.

_____. **Discursos del Secretario General**: Informe sobre democracia presentado el la feria del libro de Perú. 2011a. Disponível em: <http://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=11-0141>. Acesso em: 12 nov. 2011.

_____. La construcción de un legado en materia de promoción y protección de la democracia. In: OEA. **Décimo aniversario de la Carta Democrática Interamericana : Un compromiso hemisférico con la democracia**. 2011b. Disponível em: <<http://www.oas.org/docs/publications/Decimo%20Aniversario%20de%20la%20Carta%20Democratica%20Interamericana.pdf>>. Acesso em: 30 de mar. 2013.

_____. **Discursos del Secretario General**: Informe de la misión del Secretario General de la OEA y delegación a la República del Paraguay. 2012. Disponível em: <http://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=12-0057>. Acesso em: 12 jan. 2013.

JACKSON, R; SORENSEN, G. **Introdução às Relações Internacionais**: teorias e abordagens. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

KEOHANE, Robert O. **Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War**. In: BALDWIN, Davis A. (Ed.). **Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate**. New York: Columbia University Press, 1993. p. 269-300.

KARNS, Margaret P. e MINGST, Karen A. **International Organizations and Foreign Policy: Influence and Instrumentality**. In: HERMANN, Charles F.; KEGLEY JR., Charles W.; ROSENAU, James N. (eds.). **New Directions of Foreign Policy**. London: Unwin Hyman, 1987. p. 454-474.

KRASNER, Stephen. **Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables**. **International Organization**, vol. 36, nº 2, 1982. p. 185-205.

KRATOCHWILL, Friedrich & RUGGIE, John G. **International Organization: a State of the Art on an Art of the State**. **International Organization**, v. 40, n. 4, 1986. p. 753-775.

LACERDA, Jan Marcel de Almeida Freitas. **A contribuição da perspectiva construtivista para o estudo do PNUD e da OEA na Democracia Latino-Americana**. 56f. 2011. Trabalho Acadêmico Orientado (Graduação em Relações Internacionais) – Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, Departamento de Relações Internacionais. Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa.

LATINOBARÓMETRO. **Início**. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/>>. Acesso em: 13 de nov. de 2010.

LEVY, Marc A.; YOUNG, Oran R.; ZÜRN, Michael. **The Study of International Regimes**. 1994. Disponível em: <<http://webarchive.iiasa.ac.at/Admin/PUB/Documents/WP-94-113.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2012.

LOPES, Dawisson Belém. Relações Econômicas Internacionais, Isomorfismo Institucional e Democracia na América Latina. Explicando as Convergências (Inesperadas?) entre Uruguai, Brasil e Honduras. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007. p. 611-652. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582007000300006&script=sci_arttext> . Acesso em: 20 jun. 2010.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. 2 ed. São Paulo: Martin Claret, 2007.

MELO, Raquel Bezerra Cavalcanti Leal de. **O processo de institucionalização das operações de paz multidimensionais da ONU no pós-guerra fria: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral**. 2006. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais. PUC-Rio, Rio de Janeiro.

MONTESQUIEU. De l'esprit des lois. 1973. In: WELFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006.

MUÑOZ, Heraldo. Presentación. In: OEA, Organização dos Estados Americanos; PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Nuestra Democracia**. 2010. Disponível em: <http://www.oas.org/es/sap/docs/Nuestra_Dem_s.pdf> pdf >. Acesso em: 11 nov. 2011.

NEWMAN, Edward. UM democracy promotion: Comparative advantages and constraints. In: NEWMAN, Edward; RICH, Roland. **The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality**. New York: United Nations University Press, 2004.

NOHLEN, Dieter. **Desafíos de la democracia contemporânea**. Disponível em: <<http://www.web.onpe.gob.pe/modEscaparate/caratulas/nohlen.pdf>> . Acesso em: 15 mar. 2012.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NOTO, Gerardo. **Entrevista com Gerardo Noto, em 6 de dezembro de 2012**. Entrevista concedida ao autor. Por internet e telefone. 2012.

OEA, Organização dos Estados Americanos. **Carta da Organização dos Estados Americanos**. 1948. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/carta.htm>> . Acesso em: 11 nov. 2012.

_____. **Carta Democrática Interamericana**. 2001. Disponível em: <http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democratic_Charter.htm>. Acesso em: 03 fev. 2013.

_____. **Relatório do Secretário-Geral sobre a cooperação entre a Secretaria-Geral da OEA e as Secretarias da ONU, da Comunidade do Caribe e do Sistema de Integração Centro-Americana.** 2005. Disponível em:
<http://scm.oas.org/doc_public/PORTUGUESE/HIST_05/CP14158P13.DOC>. Acesso em: 30 mar. 2013.

_____. **Foro “la Estabilidad Democrática de las Américas: El Rol Institucional de la OEA”.** 2006a. Disponível em:
<<http://www.oas.org/en/spa/fbdocs/Foro%20La%20Estabilidad%20Democratica%20en%20la%20Americas%20ESP.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2011.

_____. **Subsecretaria de Assuntos Políticos.** 2006b. Disponível em:
<[http://www.oas.org/SGInfAnual/2006/Portuguese/ag03217p-VIII_\(Asuntos_Politicos\).pdf](http://www.oas.org/SGInfAnual/2006/Portuguese/ag03217p-VIII_(Asuntos_Politicos).pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2012.

_____. **Foro Internacional “La Dimensión Política de la Governabilidad Democrática”.** 2007. Disponível em: <<http://www.oas.org/en/spa/fbdocs/Publicacion-esp.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2011.

_____. **Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos.** 2010. Disponível em:
<http://www.oas.org/sap/docs/DECO/2010/EXOR0903_MANUAL.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2012.

_____. **Informe Final del Diálogo sobre la eficacia de la aplicación de la Carta democrática da OEA.** 2011a. Disponível em:
<http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_11/CP27758S06.doc>. Acesso em: 30 de mar. 2013.

_____. **Décimo aniversario de la Carta Democrática Interamericana : Un compromiso hemisférico con la democracia.** 2011b. Disponível em:
<<http://www.oas.org/docs/publications/Decimo%20Aniversario%20de%20la%20Carta%20Democratica%20Interamericana.pdf>>. Acesso em: 30 de mar. 2013.

_____. **Política, Dinero y Poder: un dilema para las democracias de las Américas.** 2011c. Disponível em: <http://www.oas.org/es/sap/docs/OEA_Poliit_dinero_poder_s.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2011.

_____. **Secretaria de Assuntos Políticos.** 2012a. Disponível em:
<<http://www.oas.org/es/sap/default.asp?exp=yes>> Acesso em: 30 de mar. 2012.

_____. **Programa Interamericano sobre Educação em Valores e Práticas Democráticas.** 2012b. Disponível em: <<http://portal.oas.org/Default.aspx?tabid=1227&language=es-CO>>. Acesso em: 30 de mar. 2012.

_____. **Sobre el programa.** 2012c. Disponível em:
<<http://portal.oas.org/Default.aspx?tabid=1227&language=es-CO>>. Acesso em: 30 de mar. 2012.

_____. **Secretaría de Asuntos Políticos:** Sección de Análisis Político y Prospectiva. Disponível: < http://www.oas.org/es/sap/dsdme/analisis_politico.asp >. Acesso em: 12 fev. 2013a.

_____. **Organograma:** Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Disponível em: <http://www.oas.org/legal/spanish/gensec/ORGANIGRAMAS_ORDEN_EJECUTIVA_0801_REV5.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2013b.

_____. **Quem somos.** Disponível em: <http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp>. Acesso em: 17 mar. 2013c.

_____. **Dante Caputo.** Disponível em: <http://www.oas.org/documents/spa/biography_Dante_Caputo.asp>. Acesso em: 17 mar. 2013d.

OEA, Organização dos Estados Americanos; PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **La democracia de ciudadanía: Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina.** 2009. Disponível em: <<http://www.democraciadeciudadania.org/pdf/OeaPnud-DemocraciaDeCiudadania-2009.pdf>> . Acesso em: 11 nov. 2011.

_____. **Nuestra Democracia.** 2010. Disponível em: <http://www.oas.org/es/sap/docs/Nuestra_Dem_s.pdf pdf >. Acesso em: 11 nov. 2011.

_____. **Los caminos diferenciados de la democracia en América Latina:** Lecciones aprendidas de la gestión política de la crisis económica internacional. 2011. Disponível: <http://www.oas.org/es/sap/docs/caminos_s.pdf >. Acesso em: 12 out. 2012.

OEA, Organização dos Estados Americanos; PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; IFE, Instituto Federal Electoral. **Presentación del Segundo Informe sobre la Democracia en América Latina:** Nuestra Democracia. 2010. Disponível em: <<http://aceproject.org/regions-en/countries-and-territories/MX/docs-foro-de-la-democracia-latinoamericana/bfque-es-el-foro-de-la-democracia-latinoamericana> > . Acesso em: 31 mar. 2013.

ONUF, N. Constructivism: A User's Manual. In: KUBALKOVA, V.; ONUF, N.; KOWERT, P. **International Relations in a Constructed World.** Armonk, New York, M. E. Sharpe, 1998.

PERINA, R. M. **El régimen democrático interamericano:** El papel de la OEA. 2001. Disponível em: < http://www.oas.org/sap/publications/2001/art/art_002_01_spa.pdf >. Acesso em: 12 mar. 2013.

PINHEIRO, Vinícius C.. **Modelos de Desenvolvimento e políticas na América Latina em uma perspectiva histórica.** 1995. Disponível em: <http://www.pgdra.unir.br/edital_pgdra/TEXTO%204.pdf>. Acesso em: 20 de jun. de 2011.

PITT, David. Power in the UN super bureaucracy: a new Byzantium? In: PITT, David; WEISS, Thomas G. (Eds.). **The nature of United Nations bureaucracies**. London; Sydney: Croom Helm, 1986.

PLATÃO. **República**. Trad. Enrico Corvisieri. São Paulo: Nova Cultural, 1997

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **A Democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos**. São Paulo, LM&X, 2004. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/pdf/TextoProddal.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2011.

_____. **Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia em América Latina**. 2007. Disponível em:< http://www.undp.org/latinamerica/docs/Democracia_en_A%20_Latina.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2011.

_____. **Home**. Disponível em: < <http://www.undp.org/content/undp/en/home.html>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

_____. **Virtual School**: La Dirección regional para América Latina y el Caribe del PNUD lanza campaña radial para promover valores democráticos en la región. 2010. Disponível em: < <http://www.escuelapnud.org/en/news-articles/news-articles/91-gobernabilidad-democratica/378-258.html>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

_____. **Diálogo Democrático**. Disponível em: <<http://www.democraticdialoguenetwork.org/index.pl?lang=es>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

PNUD BRASIL. **PNUD e OEA debatem democracia cidadã**. 2010. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=2067>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

PNUD MÉXICO. **Analizan expertos, académicos y políticos mexicanos una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina**. 2010. Disponível em: <http://www.undp.org.mx/spip.php?page=article_sp&id_article=1321>. Acesso em: 13 mar. 2013.

PNUD PANAMÁ. **Reuniones de trabajo para una agenda de Democracia de Ciudadanía en Panamá**. 2009. Disponível em: <<http://www.undp.org.pa/centro-informacion/comunicados/reuniones-de-trabajo-para-una-agenda-de-democracia-de-ciudadania-en-panama/6>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

PNUD PAPEP. **Informe “Los Caminos Diferenciados de la Democracia em America Latina”**. 2011. Disponível em: <<http://www.papep-undp.org/drupal/content/informe-los-caminos-diferenciados-de-la-democracia-en-america-latina>>. Acesso em: 19 mar. 2013.

_____. **Asesoría Política Estratégica para el Desarrollo**. Disponível em: <<http://www.papep-undp.org/>>. Acesso em: 19 mar. 2013.

PNUD PARAGUAI. **PNUD promueve debate sobre valores democráticos a través de campaña radial**. Disponível em: <<http://www.undp.org.py/v3/noticias2.aspx?id=1039>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

PONZIO, Richard. UNDP experience in long-term democracy assistance. In: NEWMAN, Edward; RICH, Roland. **The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality**. New York: United Nations University Press, 2004.

PRADO, Maria Ligia C. ; SOARES, Gabriela Pellegrino ; COLOMBO, S. **Reflexões sobre a Democracia na América Latina**. 1. ed. São Paulo: SENAC, 2007.

RAMALHO, Henrique. **Burocracia e educação**. 2002. Disponível: <http://www.cf-francisco-holanda.rcts.pt/public/elo9/elo9_27.htm>. Acesso em: 12 mar. 2013.

RODRIGUES, Thiago; ROMÃO, Wagner de Melo. **A urgência em problematizar as Nações Unidas**. Disponível em: <<http://www.livrariacultura.com.br/imagem/capitulo/1810051.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2011.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (org.). **Governança sem governo: ordem e transformação**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

ROSENFELD, Denis L. **O que é democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

ROUSSEAU, J. J. Du contrat social ou Principes du droit politique. 1954. In: WELFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006.

RUGGIE, John Gerard. **Constructing the world polity: essays on international institutionalization**. USA: Routledge, 1998.

SANTISO, Carlos. **Promoting democratic governance and preventing the recurrence of conflict: the role of the United Nations Development Programme in Post Conflict Peace-Building**. Disponível em: <<http://www.eldis.org/fulltext/promoting.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados**, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 fev. 2013.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SIGNIFICADOS. **Significado de Expertise**. Disponível em: <<http://www.significados.com.br/expertise/>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

SILVA, Alexandra de Mello e. Idéias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. **Rev. bras. polít. Int.**, v. 41, n. 2, 1998. p. 139-158. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73291998000200008>>. Acesso em: 15 mar. 2012.

SMITH, Tony. **America's Mission - The United States and Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century**. Princeton: Princeton University Press, 1994. p. 84-109.

SOUSA, Fernando de. A democracia, face política da globalização?. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 49, n. 1, June 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292006000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 04 abr. 2013

SOUSA, Helena Massote de Moura e. **A Organização dos Estados Americanos e o compromisso coletivo com a democracia representativa: Do Compromisso de Santiago à Carta democrática interamericana**. 2007. 114 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais. PUC-Rio: Rio de Janeiro.

STUART, Ana Maria. O papel dos valores e das idéias nas Relações Internacionais: a contribuição do enfoque construtivista. In: TOLENTINO, Célia Ap.; POSSAS, Lúcia M. Vianna; CORREIA, Rodrigo Alves (org.). **Idéias e Cultura nas Relações Internacionais**. Marília: Editora Oficina Universitária, 2007.

VILLA, Rafael Duarte. A questão democrática na agenda da OEA no pós-Guerra Fria. **Revista de Sociologia e Política**, n. 20, jun. 2003.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. New York: Random House, 1979.
_____. **Teoria das Relações Internacionais**. Gradiva: Lisboa, 2002.

WEBER, Max. **Ensaios de sociologia**. GERTH, H. H., MILLS, C. W. (Orgs.). Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

WEISS, Thomas G.. **The international civil service** Revisited. 2009. Disponível em: <http://acuns.org/wp-content/uploads/2012/05/Weiss_InternationalCivilService.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2013.

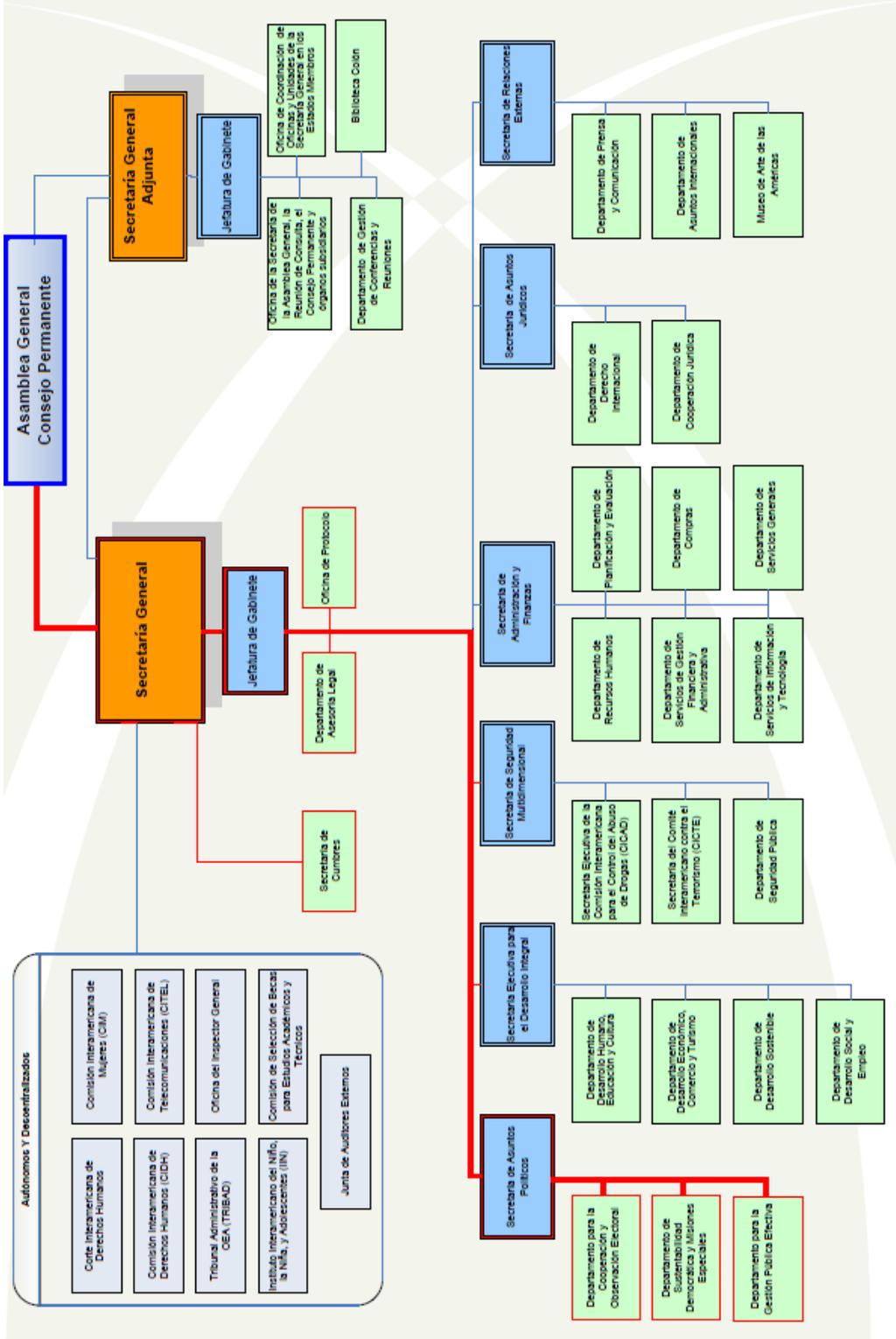
WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, v. 46, n. 2, 1992.

_____. **Social Theory and International Politics**. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

TIAR. **Tratado Interamericano de Assistência Recíproca**. 1947. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/segurancapublica/tratado_interamericano_assistencia_reciproca_riodejaneiro.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2013.

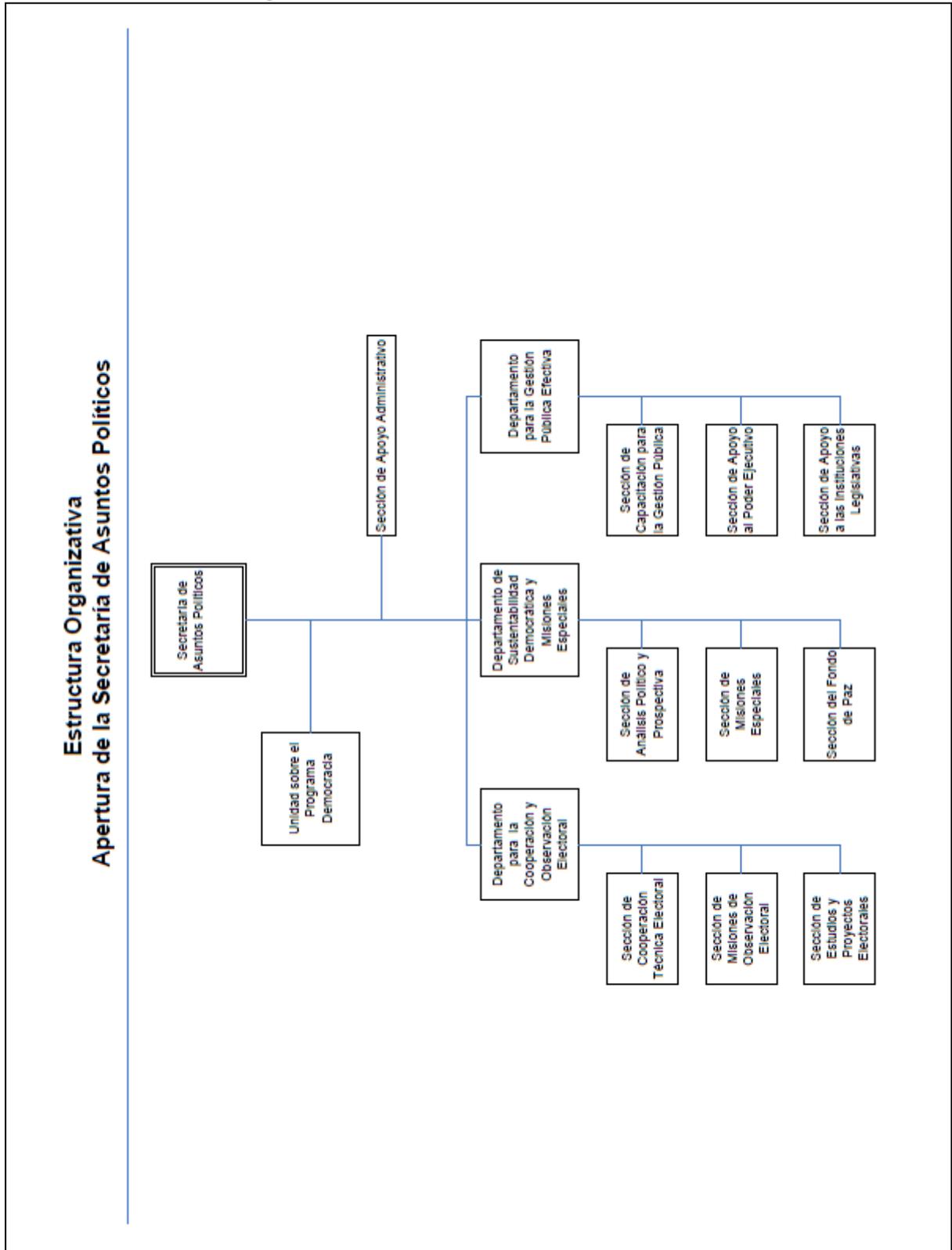
ANEXOS

ANEXO A – Organograma da OEA



FONTE: Organograma modificado, com enfoque à Assembleia Geral e Conselho Permanente – arena dos Estados – e à Secretaria Geral e a subunidade Secretara de Assuntos Políticos – nível burocrata das OEA e em destaque devido ao caso estudado (OEA, 2013b, p. 1).

ANEXO B – Estructura Organizacional da Secretaria de Assuntos Políticos



FONTE: OEA (2013b, p. 4).

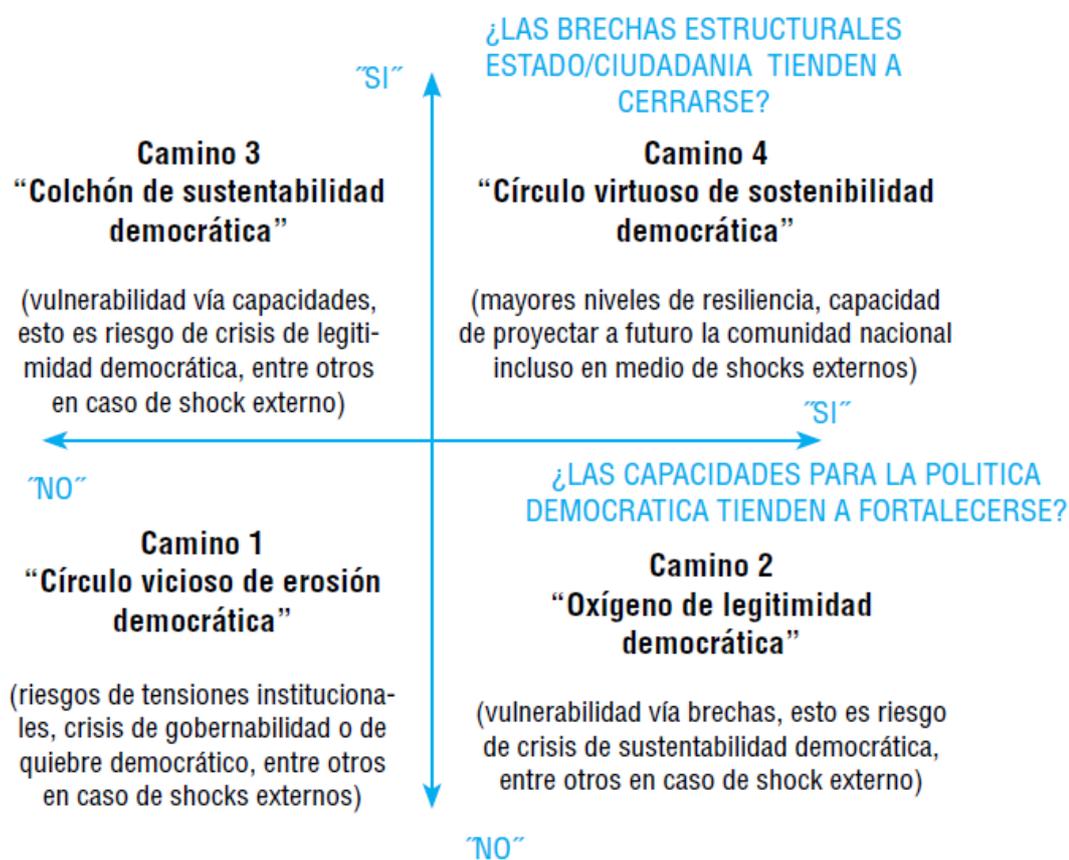
ANEXO C – Quadro do índices do *Freedom in the World 2007: Country Subscores*

Direitos Políticos	Liberdades Civis
A: Processo Eleitoral	D: Liberdade de Expressão e Crença
B: Pluralismo Político e Participação	E: Direito à Organização e à Associação
C: Funcionamento do Governo	F: Governo das Leis
	G: Autonomia e direitos individuais

Países	Direitos Políticos	Liberdades Civis	Status
Antígua e Barbuda*	2	2	Livre
Argentina*	2	2	Livre
Bahamas*	1	1	Livre
Barbados*	1	1	Livre
Belize*	1	2	Livre
Bolívia*	3	3	Parcialmente Livre
Brasil*	2	2	Livre
Canadá*	1	1	Livre
Chile*	1	1	Livre
Colômbia*	3	3	Parcialmente Livre
Costa Rica*	1	1	Livre
Cuba	7	7	Não Livre
Dominica*	1	1	Livre
Equador*	3	3	Parcialmente Livre
El Salvador*	2	3	Livre
Estados Unidos*	1	1	Livre
Grenada*	1	2	Livre
Guatemala*	3	4	Parcialmente Livre
Guiana*	2	3	Livre
Haiti*	4	5	Parcialmente Livre
Honduras*	3	3	Parcialmente Livre
Jamaica*	2	3	Livre
México*	2	3	Livre
Nicarágua*	3	3	Parcialmente Livre
Panamá*	1	2	Livre
Paraguai*	3	3	Parcialmente Livre
Peru*	2	3	Livre
República Dominicana*	2	2	Livre
St. Kitts e Nevis*	1	1	Livre
Santa Lucia*	1	1	Livre
São Vincent e Grenadinas*	2	1	Livre
Suriname*	2	2	Livre
Trindade e Tobago*	2	2	Livre
Uruguai*	1	1	Livre
Venezuela*	4	4	Parcialmente Livre

FONTE: Quadro retirado da análise de SOUZA (2007, p. 36-37), elaborado a partir do *Freedom in the World 2007: Country Subscores*.

ANEXO D – Quadro de caminhos diferenciados da democracia na América Latina frente aos choques externos



FONTE: elaborado pela PNUD e pela OEA (2011, p. 81).

ANEXO E – Factores no éxito de presupuestos participativos

RECUADRO 4.7

Factores en el éxito de los presupuestos participativos

Los estudios de las numerosas experiencias de presupuesto participativo (PP) en América Latina concluyen que su éxito depende de condiciones previas y ciertas características relacionadas con el diseño institucional.

Condiciones previas:

- “Voluntad política: el partido involucrado y, en especial, el alcalde y los oficiales encargados de llevar a cabo el PP deben estar comprometidos ideológicamente con la apertura de canales que permitan la participación ciudadana con miras a compartir la toma de decisiones.
- Capital social: la comunidad local debe tener asociaciones civiles, preferiblemente dispuestas a participar en los asuntos municipales.
- Personal competente: la administración municipal debe contar con empleados técnicamente calificados.
- Tamaño reducido: el municipio, o al menos el distrito usado para la toma de decisiones, no debe ser tan grande que desaliente la acción colectiva.
- Recursos suficientes: los gobiernos municipales deben contar con los fondos suficientes para la ejecución de proyectos públicos y programas sociales.
- Plataforma legal: las leyes existentes deben permitir y preferiblemente incentivar la participación ciudadana en cuanto a las decisiones presupuestarias.
- Descentralización política: los alcaldes y concejales deben haber sido electos por medio de procesos democráticos.”

Diseño institucional:

- “Enfoque de necesidades inmediatas *vs.* planeación a largo plazo: algunos sostienen que una clave del éxito en el PP es enfocar las discusiones en un rango amplio de necesidades prácticas e inmediatas; otros, que este enfoque socava el debate acerca de temas más trascendentales y con efectos a largo plazo.
- Informal *vs.* formal: algunos favorecen darle al PP una estructura informal y abierta, que permita la participación de individuos o grupos sin dar privilegios a organizaciones ya existentes y que pueda ser modificada por los mismos participantes; otros plantean que, para evitar la manipulación política del PP por parte de los partidos en el poder y para garantizar la representación de actores políticos y sociales importantes, el PP debe estar formalizado por ley.
- Deliberación: los participantes deben enfrentar discusiones cara a cara y deben contar con poder de decisión acerca del proceso de presupuesto, al menos en cuanto a priorizar las inversiones por realizar.
- Supervisión centralizada: la alcaldía debe estar directamente involucrada en la coordinación del proceso de PP.
- Reglas e información asequibles: las reglas, incluyendo los criterios para asignar recursos en los barrios, y la información presupuestaria deben estar disponibles y accesibles para el público en general.”

FUENTE: Benjamin Goldfrank, “Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, 2006, pp. 3-28.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Entrevista por email com Rafael Riva Palacio Galimberti, Director de Vinculación y Cooperación Internacional, Instituto Federal Electoral de México (IFE), em 23 de Novembro de 2012.

Perguntas: Quisiera saber alguna información sobre el II y III Foro de la Democracia Latinoamericana, debido a que estos foros, los dos, son objeto de estudio de mi tesis de maestría, como la unión de la OEA y el PNUD en los debates sobre la democracia en América Latina. Sin embargo, vi que este II y III Foro no ha contado con la participación del PNUD, ¿podría decirme por qué? ¿Hay alguna página de el foro? Yo entiendo que el segundo foro fue para centrarse más en los aspectos económicos y por lo que tuvo la presencia del PNUD, sin embargo, necesito pruebas, o una entrevista por correo electrónico. También me di cuenta de que la asociación entre la OEA y el PNUD continuó en 2011 con la publicación "Los caminos diferenciados de la democracia en América Latina", entonces, la cooperación entre las instituciones continúa, pero no está claro a no participación del PNUD en el segundo y tercero foros.

Buen día.

Primeramente deseamos agradecer su interés el Foro de la Democracia Latinoamericana, en sus diferentes ediciones.

Inicio por compartirle que la iniciativa de realizar este Foro nace a partir de una decisión conjunta entre la OEA y el Instituto Federal Electoral (IFE) de México, y que una de las definiciones adoptadas fue que la organización de estos eventos interamericanos podrían participar otras instituciones.

Para el caso del I Foro, realizado en octubre de 2010, la OEA y el IFE acordaron que los trabajos del mismo se basaran en los temas y contenidos incluidos en el *Segundo Informe de la Democracia Latinoamericana "Nuestra democracia"*, elaborado por la OEA y el PNUD. De ahí que la OEA propuso al PNUD para participar en la organización de ese evento, lo cual, como bien anota usted, sucedió.

En la segunda edición del Foro, realizado en diciembre de 2011, la OEA y el IFE acordaron como parte de los trabajos se presentara el libro *Política, Dinero y Poder: un dilema para las democracias de las Américas*, estudio elaborado por la OEA. Bajo el mismo esquema que la versión previa, la temática de ese Foro se centró en los contenidos de esa

obra. Para esa ocasión se consideró invitar a participar en la organización del Foro al Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, en su calidad de institución co-auspiciadora de la obra. También apoyaron en la realización del evento el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Para la tercera edición, realizada en octubre pasado, la OEA y el IFE definieron los temas a abordar, siendo estos política, representación y gobernabilidad. Con base en el interés de IDEA por continuar colaborando en este tipo de eventos, ese organismo internacional participó nuevamente en la organización del mismo. Incluso, como parte de los trabajos del III Foro se presentó el *Informe de la Comisión Global la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad*. Esta Comisión fue creada por IDEA y por la Fundación Kofi Annan, y en sus trabajos también colabora el IFE. Adicionalmente, en la organización de este III Foro participó también El Colegio de México, quien fungió como anfitrión del evento.

Le comento también que la información disponible en Internet del Foro de la Democracia Latinoamericana es la que usted ha identificado.

Respecto de los detalles de la cooperación entre la OEA y el PNUD le comparto que es información que consideramos no nos corresponde responder, al no estar directamente implicados en ello. Incluso tampoco podría confirmarle los motivos por parte de la OEA para proponer la presentación de la obra que usted refiere o la que fue presentada, en el marco para el II Foro.

Esperamos que esta información le sea de utilidad, y quedamos a sus órdenes para atender comentarios o consultas adicionales.

Saludos cordiales desde el Instituto Federal Electoral de México.

Rafael Riva Palacio Galimberti
Director de Vinculación y Cooperación Internacional
Instituto Federal Electoral de México

APÊNDICE B – Notas da entrevista por telefone com Gerardo Noto, Especialista em Governança Democrática do Escritório Regional do PNUD para América Latina e Caribe (RBLAC), em 6 de dezembro de 2012.

Perguntas: ¿Cómo cooperación con la OEA es vista por el PNUD? El Foro de la Democracia Latinoamericana es un entorno importante observación de las ideas, intereses e identidades democráticas. Así que, ¿por qué no el PNUD había participado en las dos últimas ediciones de estos foros (Segunda y tercera edición)?

O Fórum da Democracia Latino-Americana é apenas um elemento da cooperação entre PNUD e OEA. Há muitos fóruns e a cooperação entre essas organizações é bem mais ampla. O PNUD começou a pensar a democracia no informe de 2004. Em seguida, o informe *Nuestra Democracia* foi em 2010 e em cooperação com a OEA. Nesse contexto, há uma complementariedade de conceitos entre as organizações e a OEA dá continuidade aos fóruns. Ou melhor, existe uma complementariedade de atividades entre as organizações, bem como há divisão de tarefas, cabendo a OEA dar prosseguimento ao fórum.

A Democracia Representativa, que é a compartilhada pela OEA, é uma posição mais compromissada com o aspecto eleitoral dos Estados membros dessa organização, o que revela muito da ideia desses Estados, ou seja, há um denominador comum. Temos que observar que a OEA está constituída também por EUA e Canadá, o que reflete um compromisso jurídico com concepção de democracia consensual entre os atores estatais. Os Estados são cautelosos ao adotarem acordo como a Carta Democrática Interamericana. Já o PNUD, o conceito é mais amplo, visto que não está tão limitado pelos Estados, como é o caso da OEA.

O fórum é um elemento de compartilhar as ideias de democracia das organizações. Há que se destacar também a colaboração das *Cumbres de las Américas* e de outros atores internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano, mas esses voltados mais para a dimensão econômica. O Fórum da Democracia Latino-Americana não é o mais importante, há uma série de ambientes. Nas *Cumbres de las Américas*, que é realizada de 3 em 3 anos, há o destaque maior por parte do Secretário Geral e também há uma preparação prévia importante. Nessa reunião, há a importância dos Estados, mas também das organizações internacionais. É importante destacar a UNASUL e a CELAC como âmbitos de destaque na discussão sobre a democracia na América Latina.

A ONU e o PNUD têm forte presença nos países da região latino-americana, como também em muitos países do mundo. Há a existência de atividades complementares, no caso

das missões de observação eleitoral, o PNUD dá apoio às iniciativas da OEA. No relatório de 2011, há o apoio do PAPEP - *Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos* –, que é um projeto estratégico regional do PNUD sobre a governança democrática e desenvolvimento humano.

É possível observar uma linha de conceitos de democracia (2004 -> 2010...). Assim, os relatórios são elementos importantes na observação do conceito de democracia e o Fórum da Democracia Latino-americana seria uma cooperação particular, que em 2010 buscou apresentar o relatório de 2010 e trazer o debate político. Esse fórum não é o único ambiente de visualização do conceito de democracia para as organizações, o que existe é um conjunto de ações de PNUD e OEA e o fórum é relevante, mas não é o aspecto mais importante da cooperação entre as organizações. Ou seja, a cooperação entre PNUD e OEA é mais ampla do que o fórum e dos fóruns sobre a temática democracia.