

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política

OEA E DEMOCRACIA: UM ESTUDO SOBRE O CASO CUBANO

GRAZIELLE DE OLIVEIRA POKORSKI

Porto Alegre, 2012

Grazielle de Oliveira Pokorski

OEA E DEMOCRACIA: UM ESTUDO SOBRE O CASO CUBANO

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Universidade Federal do Rio Grande do Sul,
como requisito parcial para a obtenção do título
de Bacharel em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Cesar Marcello Baquero Jacome.

Porto Alegre, 2012

Agradecimentos

Agradeço a todos que contribuíram para meu desenvolvimento acadêmico e que me auxiliaram na elaboração deste trabalho. Em especial aos meus pais pelo incentivo aos estudos desde os primórdios da minha infância – hoje acredito que não há melhor forma de educação que a que eu tive – e aos meus irmãos, que sempre me serviram de exemplo a ser seguido.

Obrigada também a Universidade Federal do Rio Grande do Sul que me proporcionou anos de intenso aprendizado de excelência. Neste sentido agradeço também aos professores que fazem esta instituição ser o que é.

Gostaria de dedicar um agradecimento especial ao meu orientador, Professor Cesar Marcello Baquero Jacome, pelo exemplo de pessoa e profissional que representa para mim. Meu muito obrigada por ter sido meu orientador neste trabalho, seu apoio foi indispensável para a realização deste. Agradeço também o apoio da Professora Bianca Linhares que muito me auxiliou na elaboração do projeto deste trabalho, obrigada pela paciência!

Por fim agradeço a Deus, por ter me proporcionado tudo que tenho, inclusive as pessoas e o conhecimento que me fizeram chegar a conclusão deste trabalho.

Obrigada!



Resumo

Este trabalho propôs uma investigação no sentido de identificar na Organização dos Estados Americanos características que fossem suficientes para identificá-la como democrática ou não. Para tanto, foi feita análise de conteúdo de documentos oficiais e declarações dos Estados membros em dois momentos de tomada de decisão: a suspensão do Estado cubano em 1962 e a reintegração deste mesmo país em 2009. A escolha dos casos se deu pela impossibilidade de se avaliar todas as decisões tomadas no âmbito da Organização desde sua fundação até os dias atuais, e por serem estas duas decisões diretamente relacionadas entre si, ao mesmo tempo em que compreendem um grande intervalo de tempo. A hipótese de que as decisões no âmbito da OEA são tomadas a partir de uma minoria dos estados não foi comprovada a partir da análise proposta. Porém se percebeu o descontentamento da minoria com relação ao processo decisório e o alcance das resoluções aprovadas pela organização. Da mesma forma o contexto em que foram aprovadas as duas decisões indica a influência de uma minoria sobre a tomada de decisão pela maioria a partir de questões políticas e econômicas.

Palavras-chave: OEA; Democracia Representativa; Cuba.

Sumário

Introdução.....	5
Capítulo 1. O que é democracia?.....	10
Capítulo 2. Estrutura do processo decisório na Organização dos Estados Americanos.....	18
Capítulo 3. Análise de conteúdo dos documentos selecionados	20
3.1 VIII RMRE.....	23
3.2 AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09)	24
Capítulo 4. Alternativa ao modelo representativo	28
Considerações Finais	30
Fontes de Estudo.....	32
Bibliografia.....	33

Introdução

Em 1959, em meio a Guerra Fria, Cuba passava por um momento histórico conhecido como a Revolução Cubana, em que o ditador Fulgencio Batista foi deposto por um golpe de Estado liderado por Fidel Castro. O governo de Fidel passou a nacionalizar bancos e empresas privadas, fez a reforma agrária, a expropriação de grandes propriedades e reformas na educação e na saúde. O governo dos Estados Unidos da América que apoiava o governo de Batista se posicionou contra a Revolução e as medidas de caráter socialista adotadas pelo então governo, e como represália boicotou os produtos importados e exportados por Cuba. Moscou então se comprometeu em comprar o açúcar cubano - que na época era sua principal fonte de renda externa -, além de fornecer petróleo, alimentos e crédito ilimitado. Em 1961, os EUA romperam as relações diplomáticas com Cuba e este se aproximou ainda mais da União Soviética (SADER, 1985). Para a União Soviética ter um aliado nas Américas era fundamental, uma vez que se aproximava do seu principal inimigo que eram os EUA e aumentava assim sua possibilidade de expandir o comunismo pelo território americano.

Segundo Franchini Neto (2005) durante todo o ano de 1961 os norte-americanos e outros países latino-americanos tentaram convocar reunião de consulta da Organização dos Estados Americanos (OEA) para discutir o caso cubano, mas havia resistência da maior parte dos governos, especialmente dos grandes Estados como o Brasil, o México e a Argentina.

Na América Latina, a mudança de simpatia para apreensão advinha especialmente das atitudes do governo revolucionário em relação aos países próximos a Cuba. Desde o início do movimento, as forças revolucionárias planejavam ultrapassar os limites da ilha caribenha, espalhando-se pela América Latina (FRANCHINI NETO, 2005, p. 9).

Em dezembro de 1961 Fidel Castro declara sua vinculação ao marxismo-leninismo, o que incluía então Cuba no bloco soviético. Diante disto foi aprovada com 14 votos a favor, 2 contra (Cuba e México) e 5 abstenções (Equador, Bolívia, Brasil, Chile e Argentina) a resolução que estabelecia uma Reunião de Ministros das Relações Exteriores, solicitada em novembro de 1961 pelo governo Colombiano. A VIII Reunião de Ministros das Relações Exteriores (VIII RMRE) ocorreu entre 23 e 30 de janeiro de 1962 na cidade de Punta del Este e a decisão tomada foi a suspensão do Estado Cubano da OEA.

A partir de 1991, com o fim da Guerra Fria e a extinção da União Soviética, Cuba passou a enfrentar uma situação econômica difícil. Em 2006, Fidel Castro se afastou da presidência por motivos de saúde e em seu lugar assumiu o governo interinamente seu irmão Raul Castro. Em 2008, Fidel renunciou ao cargo definitivamente e Raul se tornou o presidente. Embora sem muitas mudanças no governo, este último demonstrou uma posição um pouco mais liberal que o irmão com a liberação da compra de computadores e outros eletrodomésticos pela população assim como a liberação do acesso a hotéis (antes só permitidos a turistas), o que indica uma tendência a uma provável abertura econômica. (BACHTOLD, 2008).

Em 2009, depois de 47 anos da Conferência que suspendera Cuba do sistema interamericano, foi assinada a resolução AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09) que tornou sem efeito a suspensão do Estado Cubano na OEA. Esta resolução, no entanto, diz que a reintegração do Estado Cubano fica condicionada a adaptação do mesmo as práticas, as propostas e os princípios da organização.

A Carta da OEA – documento constitutivo da organização - parte do princípio de que o modelo de democracia representativa é o ideal para que a Região possa ser estável, pacífica e se desenvolva. Segundo Villa (2003) esta exigência da Organização com relação aos Estados membros necessita ser questionada por ser ilegítima.

A organização ou reorganização do Estado-nação e de suas instituições e a escolha dos valores na base de que se organizam instituições historicamente é um processo endógeno, isto é, sancionado a partir da comunidade política nacional. Esse procedimento é o que confere legitimidade à ordem política de qualquer país (VILLA, 2003, p. 57).

Segundo este mesmo autor, exigir na América Latina a prática de um modelo de democracia euro-americano não faz sentido, dado que a racionalidade formal (expressa nas constituições, decretos e/ou cláusulas) não se observa na prática, por consequência de fatores culturais (tradição autoritária) e das profundas desigualdades sociais da Região.

Neste sentido, ainda mais ilegítima seria esta exigência se não se pudesse observar no âmbito da própria Organização que se pressupõe democrática, práticas que ela mesma defende. Nesta perspectiva, este trabalho busca problematizar a seguinte questão “Em que medida as decisões da OEA são tomadas respeitando os princípios da democracia representativa?”.

Dada a impossibilidade de se avaliar todas as decisões desta Organização desde sua fundação até os dias atuais, pela imensa quantidade de casos, optou-se por avaliar duas dessas decisões. Os casos estudados são a suspensão do Estado Cubano com a Conferência de Punta del Este em 1962 e a Resolução AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09) assinada em Honduras, em 2009, que torna sem validade a suspensão do Estado Cubano no sistema interamericano.

Em 11 de setembro de 2001 em Lima, foi assinada a Carta Democrática Interamericana. Esta carta reafirma o apoio da Organização a democracia representativa e a indispensabilidade deste sistema de governo para a promoção da paz, da estabilidade e do desenvolvimento nas Américas. Além disso, traz o processo que deverá ser iniciado quando da constatação de ruptura com a democracia em algum de seus Estados membros. O artigo 21 desta carta dispõe sobre o procedimento que deve ser adotado quando todas as tentativas de reestabelecer a democracia falharem.

Artigo 21

Quando a Assembleia Geral, convocada para um período extraordinário de sessões, constatar que ocorreu a ruptura da ordem democrática num Estado membro e que as gestões diplomáticas tenham sido infrutíferas, em conformidade com a Carta da OEA tomará a decisão de suspender o referido Estado membro do exercício de seu direito de participação na OEA mediante o voto afirmativo de dois terços dos Estados membros. A suspensão entrará em vigor imediatamente.

O Estado membro que tiver sido objeto de suspensão deverá continuar observando o cumprimento de suas obrigações como membro da Organização, em particular em matéria de direitos humanos.

Adotada a decisão de suspender um governo, a Organização manterá suas gestões diplomáticas para o restabelecimento da democracia no Estado membro afetado (CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA, 2001, p. 9).

Vários estudos (FÁVERO e POKER, 2009; SANTOS, 2010) têm se voltado para o questionamento da legitimidade de um órgão supranacional exigir determinadas configurações institucionais no âmbito nacional de seus estados membros. Isto porque existe um consenso de que a soberania dos países não deve ser ameaçada por qualquer organização, principalmente porque órgãos supranacionais sofrem fiscalização deficiente, quando há fiscalização. Este trabalho pretende ir além do questionamento quanto à legitimidade da exigência do modelo de democracia representativa no âmbito nacional dos estados membros da OEA; pretende-se identificar se há incongruência entre o que é exigido pela Organização dos seus membros e a prática no âmbito da própria organização.

Portanto, dada a importância que se dá à democracia representativa enquanto sistema de governo no âmbito nacional dos Estados membros pela OEA, se justifica tal estudo,

uma vez que seria incoerente exigir das partes um sistema que a própria organização não utilizasse para si. Quanto à escolha dos casos a serem estudados, esta se deu em razão da relevância dessas duas decisões e do fato de estas estarem relacionadas, mesmo que tenham ocorrido em um espaço de tempo bastante grande.

Faz-se também necessário justificar o porquê de este trabalho estar sendo apresentado na área da Ciência Política. Neste sentido, a justificativa é o fato de estar sendo buscado identificar relações de poder entre os estados membros da OEA, com relação à influência que uns Estados têm sobre os outros. Importante lembrar que esta disciplina tem como objeto além do Estado, as relações de poder e, portanto o estudo aqui pretendido encontra espaço para ser analisado dentro desta área de pesquisa.

Quando falamos de ciência da política estamos nos referindo à ciência do poder. Poder é a capacidade de tomar decisões. A decisão é uma escolha sancionada, que implica severas privações a quem transgredir (LASSWEL, 1979, p. 18).

O objetivo geral do presente trabalho é comparar os mecanismos de tomada de decisão utilizados pela OEA, com os que são defendidos pelos teóricos da democracia representativa a fim de constatar semelhanças ou diferenças entre estes. E os objetivos específicos são dois:

- 1) Verificar diferenças entre forma e conteúdo democráticos da OEA quanto as suas tomadas de decisão;
- 2) Testar a hipótese de Robert Michels de que as organizações democráticas tendem a se tornar oligárquicas. Segundo esta teoria com a complexificação das organizações, se necessita cada vez mais atribuir o poder decisório a um número reduzido de especialistas e com isto o modelo democrático tende a se extinguir abrindo espaço para a constituição de um modelo oligárquico dominado por estes. Se comprovada que essa tendência demonstrada pela teoria de Michels se aplica à OEA, poderemos então confirmar que a forma como esta se organiza está mais perto de um modelo oligárquico que do modelo democrático.

A hipótese levantada é a de que as decisões da Organização não são tomadas de forma a representar a totalidade ou a maioria de seus Estados membros, apresentando, portanto decisões que são tomadas efetivamente por uma minoria dos Estados que fazem parte do sistema interamericano. Na prática, se comprovada esta hipótese poderíamos afirmar que alguns dos Estados não são verdadeiramente representados no sistema

interamericano e que, portanto a participação destes na OEA pode não ser vantajosa para os mesmos. Da mesma forma poder-se-ia afirmar que um ou mais Estados que efetivamente possuem o poder decisório no âmbito da organização, poderiam estar tirando proveito de sua posição. Nesta perspectiva as exigências por parte da OEA quanto ao modelo de organização dos Estados parte, assim como as outras exigências nos mais variados âmbitos seriam ilegítimas, por não partirem de uma decisão tomada democraticamente.

Propõe-se neste trabalho do ponto de vista metodológico a análise de conteúdo das duas resoluções já citadas sobre o caso Cubano, as declarações e discursos disponíveis dos Estados-parte relacionados ao processo de votação destas que acabou por legitimá-las e os estudos sobre democracia representativa. A partir desta análise é feita uma comparação entre o ideal de democracia sugerido pelos teóricos da democracia representativa, e o que se observa na empiria com relação à Organização dos Estados Americanos.

Com relação ao processo de análise de conteúdo, é feita uma análise semântica de conteúdo assertiva, isto é, busca-se analisar a frequência com que certos objetos são caracterizados de determinada maneira. Com este método, pretende-se verificar a opinião dos Estados parte com relação a eficácia da Democracia na Organização dos Estados Americanos.

Este trabalho divide-se em 4 capítulos. No primeiro se discute o conceito de democracia utilizado na análise. No segundo é feita uma explanação sobre a estrutura da organização e o processo de tomada de decisão. No terceiro a análise de conteúdo; para tanto se subdividiu o capítulo em dois, sendo o primeiro item referente à VIII RMRE e o segundo referente à AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09). No quarto apresentamos um modelo de democracia alternativo ao da democracia representativa. E por fim são apresentadas as considerações finais.

Capítulo 1. O que é democracia?

Democracia é um conceito polissêmico, o que o torna extremamente complexo de ser definido. Muito embora esta complexidade seja real, é consenso que a compreensão do seu significado é extremamente importante para que as democracias possam realmente ser efetivas.

Uma democracia requer que o que nela existe de complexo seja simplificado, e que as formas intrincadas sejam desenredadas, porque, em última análise, nosso comportamento político depende da noção que temos do que é democracia, do que pode ser, e do que deve ser. Quando, por exemplo, declaramos que um sistema político é mais democrático ou menos democrático, nossa avaliação depende evidentemente do que pensamos quanto ao que seja uma verdadeira democracia. Assim, portanto, quando se diz ‘isso não é democrático’, ou ‘aqui não existe democracia’, esses nossos dois julgamentos e atitudes são relacionados com uma definição. E se definirmos democracia de modo irreal, encontrar-nos-emos na posição de rejeitar todas as democracias autênticas (SARTORI, 1962, p. 19).

Muitos autores trabalham com o conceito de democracia, sendo muitos os significados atribuídos a ele; aqui trazemos alguns deles que nos ajudarão na compreensão do significado de democracia utilizado para a execução do presente trabalho.

Platão em *A República* (2002), diz serem possíveis quatro formas de organização de governo: a constituição, a oligarquia, a democracia e a tirania. Para ele, a democracia seria nada mais do que a vitória dos pobres sobre os ricos e a partilha da riqueza entre estes, o que seria em outras palavras, a vitória do povo excluído do governo oligárquico com relação àqueles que possuem o poder neste modelo.

Ora, a democracia surge, penso eu, quando após a vitória dos pobres, estes matam uns, expulsam outros, e partilham igualmente com os que restam o governo e as magistraturas, e esses cargos são, na maior parte, tirados à sorte (PLATÃO, 2002, p. 253).

Para ele, as vantagens desta forma de governo seriam sua forma anárquica, diversificada, agradável e que reparte a sua igualdade entre todos, assim como sua liberdade. No entanto, Platão afirma que ao se valorizar excessivamente a liberdade tenderíamos a um estado tirânico, e a necessidade de manutenção da escravatura, suprimindo desta forma o direito a igualdade.

Sobrevém a mesma enfermidade que na oligarquia, e que a deixava a perder; nascendo, aqui também, da liberdade de fazer tudo, torna-se mais amplo e mais forte, até reduzir a democracia à escravatura. É que, na realidade, o excesso costuma ser correspondido por uma mudança radical, no sentido oposto, quer nas estações, quer nas plantas, quer nos corpos, e não menos nos estados (PLATÃO, 2002, p. 261).

Aristóteles ao contrário, defende a escravidão como necessária a qualquer tipo de governo; para ele existe uma classe que por sua natureza existe para servir. Em *A Política* (2005) este filósofo diz serem possíveis seis tipos de governo, sendo três destas formas consideradas puras: a realeza, a aristocracia e a república; e as outras três como desvios destas: a tirania, a oligarquia e a democracia respectivamente.

Ao se referir à democracia Aristóteles diz que embora seja um modelo por ele considerado degenerado, ele é o mais tolerável entre os modelos não puros de governo, por ser o que mais se aproxima do modelo ideal que é a república. Para este filósofo entender a democracia como o governo da maioria, em muitos casos pode representar um erro; o correto seria considerar um governo democrático aquele em o poder soberano está nas mãos dos homens livres e o governo oligárquico aquele em que este mesmo poder está nas mãos dos ricos.

Não se deve acreditar, como hoje é costume fazer, que a democracia existe unicamente em todo o Estado onde a multidão é soberana, pois nas oligarquias e em toda parte é sempre a maioria que tem a força suprema; nem acreditar que haja oligarquia sempre que o poder esteja nas mãos da minoria. Porque supondo-se que numa população de mil e trezentos cidadãos, haja mil ricos, os quais não concedem parte alguma na administração aos outros trezentos que são pobres, aliás livres e iguais aos ricos sob todos os outros aspectos, ninguém poderá afirmar que uma tal população viva debaixo de um regime democrático (ARISTÓTELES, 2005, p. 171).

Aristóteles ainda argumenta serem possíveis cinco tipos de democracia. O primeiro modelo de democracia preza pela igualdade, de forma que ricos ou pobres não tem privilégios políticos; desta forma liberdade e igualdade só podem existir efetivamente se todos os cidadãos gozarem de igualdade política. O segundo se estabelece pela condição de que as magistraturas sejam escolhidas através de um censo. O terceiro admite que todo cidadão incorruptível possa fazer parte das magistraturas, mas a soberania está nas leis. O quarto admite todo e qualquer cidadão às magistraturas, com a soberania centrada nas leis. E o quinto modelo mantém o direito de todo cidadão ser admitido às magistraturas, mas transfere a soberania das leis para o povo.

Concordando com a tese de que o modelo democrático é o mais aceitável entre os modelos existentes de governo, Tocqueville em *A democracia na América* (1987) discute o conceito de democracia a partir da análise que faz da sociedade estadunidense. Segundo ele na época em que observou esta sociedade, ela era o exemplo mais bem sucedido desta forma de organização de Estado. Este autor além de definir o que era e como funcionava a

democracia nos Estados Unidos, pretendia encontrar algo que fosse universal as democracias e que se não estivesse ocorrendo, viesse a ocorrer em todo o mundo.

O gradual desenvolvimento da igualdade é uma realidade providencial. Dessa realidade, tem ele as principais características: é universal, é durável, foge dia a dia à interferência humana; e, para o seu progresso, contribuíram todos os acontecimentos, assim como todos os homens. Seria prudente imaginar que um movimento social de tão remotas origens pudesse ser detido por uma geração? Pode-se conceber que, após ter destruído o sistema feudal e vencido os reis, irá a democracia recuar ante a burguesia e a classe rica? Agora que se tornou tão forte, e tão frágeis os seus adversários, deter-se-á ainda? (TOCQUEVILLE, 1987, p. 9).

Para Tocqueville o ponto central estava na questão da liberdade e da igualdade. Ele associava igualdade à democracia, e como considerava o desenvolvimento da igualdade como iminente, sua principal preocupação estava em que o desenvolvimento desta, não acabasse por prejudicar a liberdade.

Para evitar que a democracia levasse a um Estado despótico a partir da promoção da igualdade, ele sugeria a implementação de instituições de descentralização administrativa que incentivassem a participação dos cidadãos, assim como a existência de uma constituição e de leis que ajudariam a manter as liberdades fundamentais ao mesmo tempo em que se fomentaria a igualdade.

Imagino, então, uma sociedade na qual todos, considerando a lei como obra sua, ter-lhe-iam amor e a ela se submeteriam de bom grado; uma sociedade na qual, por ser a autoridade do governo respeitada por algo necessário e não de natureza divina, o amor que se demonstraria ao chefe de Estado não seria jamais uma paixão, mas um sentimento racional e tranquilo. Como todos teriam direitos e lhes seria assegurada a conservação de seus direitos, estabelecer-se-ia entre todas as classes uma confiança viril e uma espécie de recíproca condescendência, tão distante do orgulho quanto da humildade servil. Conhecendo os seus reais interesses, o povo compreenderia que, para tirar proveito dos bens da sociedade, seria preciso submeter-se aos seus encargos. A livre associação dos cidadãos poderia substituir então o poder individual dos nobres e o Estado ficaria ao abrigo da tirania e da licenciosidade (TOCQUEVILLE, 1987, p. 15-16).

Uma posição contrária a de Tocqueville, podemos encontrar na obra *Do contrato social* (1983) de Rousseau. “Se existisse um povo dos deuses, governar-se-ia democraticamente. Governo tão perfeito não convém aos homens.” (ROUSSEAU, 1983, p. 85-86). Este autor defende a ideia de que nunca houve democracia verdadeira nem haverá, por ser contra a ordem natural das coisas que a maioria governe sobre a maioria, assim como inconcebível a ideia de que o povo esteja constantemente reunido para decidir a cerca dos assuntos públicos. Para ele a criação de comissões destinadas a decidir sobre estes assuntos, seria já sinal do estabelecimento de uma forma diferente de administração.

Na mesma linha de análise, Schumpeter acredita serem necessários grupos de especialistas para decidirem assuntos públicos, mas que a existência destes não implicaria em quebra do modelo democrático. Em *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1961) este autor diz que democracia não significa nem pode significar um governo em que o povo realmente decide; a função do povo neste modelo é essencialmente aprovar ou não seus representantes no governo, e para isso uma característica essencial à democracia é a livre concorrência entre os possíveis líderes pelo voto do eleitorado. Melhor seria considerar a democracia como governo dos políticos que governo do povo, segundo este autor.

Como já foi dito, Platão entende como necessário que exista igualdade de riqueza entre os cidadãos para que o modelo democrático exista, já para Aristóteles é inconcebível qualquer tipo de governo sem a existência da escravatura. Para Schumpeter, no entanto, o modelo democrático pode existir em um regime socialista, mas este não é essencial para a existência da democracia.

As características necessárias para que este modelo possa existir são quatro segundo ele. A primeira delas é que o corpo político (líderes eleitos para representar o povo no governo) tenha qualidade elevada. A segunda consiste em que o campo das decisões políticas não se estenda demasiadamente, pois nem sempre os políticos eleitos possuem conhecimento suficiente para decidirem sobre certos assuntos. A terceira característica necessária é que o governo conte com uma burocracia eficiente na administração, capaz de guiar e aconselhar os políticos. E por fim, a quarta característica, é chamada por ele de autocontrole democrático, que nada mais é do que a aceitação pelos mais variados grupos da sociedade das decisões tomadas pelo governo, desde que tomadas por autoridades competentes.

Por outro lado, Dahl acredita serem outras as características para a existência deste modelo de governo. Em *Sobre a Democracia* (2001), este autor define cinco critérios considerados indispensáveis para a existência da democracia: 1) Participação Efetiva: Antes da tomada de uma decisão, todos os membros devem possuir oportunidades iguais e efetivas de fazer conhecer pelos demais membros sua opinião a respeito; 2) Igualdade de Voto: Todos os membros devem possuir oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos devem ser contados como iguais; 3) Entendimento Esclarecido: Todos os membros devem possuir possibilidades iguais e efetivas de conhecer políticas alternativas e suas prováveis consequências; 4) Controle do Programa de Planejamento: Todos os membros

devem ter oportunidades iguais de decidirem como e quais questões devem entrar no planejamento; e 5) Inclusão dos Adultos: Todos, ou a maioria dos adultos residentes permanentes deve possuir o pleno direito de cidadãos implícito no direito ao voto. Ele sugere que quando qualquer destes critérios é violado, os membros não são considerados politicamente iguais e, portanto, há violação da democracia.

Este mesmo autor em *Poliarquia* (1997) sugere que a democracia é um sistema ideal hipotético e o modelo que mais se aproxima deste e que realmente existe na realidade, é a poliarquia.

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 (DAHL, 1997, p. 31).

Lijphart por sua vez, considera insuficiente a criação de critérios únicos para a existência da democracia. Segundo ele são pelo menos dois os modelos existentes desta forma de governo. Em *Modelos de Democracia* (2008) ele os apresenta: o modelo Westminster ou modelo Majoritário de democracia e o modelo Consensual de democracia ou democracia de negociação. No primeiro ele diz serem 10 as características necessárias para a existência de tal modelo: 1) Concentração do Poder Executivo em gabinetes unipartidários e de maioria mínima; 2) Gabinete dominante em relação à legislatura; 3) Sistema bipartidário; 4) Sistema de eleições majoritário e desproporcional; 5) Pluralismo de grupos de interesse; 6) Governo unitário e centralizado; 7) Concentração do poder legislativo numa legislação unicameral; 8) Flexibilidade constitucional; 9) Ausência de revisão judicial e 10) Um banco central controlado pelo Poder Executivo. Quanto ao modelo Consensual, ele afirma que este modelo parte do pressuposto de que ao se elegerem representantes que devem agir conforme a vontade da maioria do povo viola-se o direito da minoria não representada pelos eleitos de participarem das decisões. São características essenciais ao modelo Consensual de democracia: 1) Partilha do Poder Executivo por meio de gabinetes de ampla coalizão; 2) Equilíbrio de poder entre o Executivo e o Legislativo; 3) Sistema multipartidário; 4) Representação proporcional; 5) Corporativismo dos grupos de interesse; 6) Governo federal e descentralizado; 7) Forte bicameralismo; 8) Rigidez constitucional; 9) Revisão judicial e 10) Independência do banco central.

Definir democracia como “governo pelo povo e para o povo” levanta uma questão fundamental: quem governará, e a quais interesses deverá o governo atender, quando o povo estiver em desacordo e as suas preferências divergirem? Uma resposta a esse dilema é a de que prevaleça a maioria do povo. Esta é a essência do modelo democrático majoritário. A resposta majoritária é simples e direta, e tem um grande apelo, porque o governo pela maioria, e de acordo com os anseios da maioria, deseja obviamente aproximar-se mais do ideal democrático do “governo pelo povo e para o povo” do que o governo por uma minoria e comprometido com esta.

Uma resposta alternativa é: prevalece a vontade do maior número de pessoas. É este o ponto vital do modelo consensual. Ele não difere do modelo majoritário, concordando em que é melhor o governo da maioria do que da minoria. Mas considera a exigência de uma maioria como um requisito mínimo: em vez de se satisfazer com mínimas maiorias, ele busca ampliar o tamanho das mesmas. Suas regras e instituições visam a uma ampla participação no governo e a um amplo acordo sobre as políticas que este deve adotar (LIJPHART, 2008, p. 17-18).

Concordando em parte com o que Rousseau disse sobre a constituição de comissões especializadas para decidir sobre certos assuntos e discordando da posição adotada por Schumpeter em relação a este tema, temos Michels que em *Os Partidos Políticos* (s/d) discute democracia no âmbito das organizações. Ele defende a necessidade da existência de organizações por serem, segundo ele, o único meio de criar a vontade coletiva. E a importância desta vontade coletiva está em que serve para os “fracos”, como uma arma contra os “fortes”. Porém, este autor sustenta a ideia de que por mais indispensável que seja a organização, e por mais que se busque em seu âmbito a democracia, “quem diz organização, diz tendência para a oligarquia” (MICHELS, s/d, p.15). Isto porque,

A especialização técnica, essa consequência inevitável de toda organização mais ou menos extensa, torna necessária o que chamamos de direção dos negócios. Disso resulta que o poder de decisão, que é considerado como um dos atributos específicos da direção, é pouco a pouco retirado das massas e concentrado unicamente nas mãos dos chefes. E estes últimos, que no início não eram mais do que os órgãos executivos da vontade coletiva, não tardam em se tornar independentes da massa, subtraindo-se ao seu controle (MICHELS, s/d, p. 15).

Desta forma, segundo Michels, toda organização democrática tende a oligarquia, já que à medida que ela se expande e se complexifica exige especialização técnica que por sua vez concentra o poder de decisão nas mãos de poucos. E mesmo que esses representantes da massa na organização sejam eleitos por votação, conforme sustenta o autor, o voto ao mesmo tempo em que é um ato de soberania, é a renúncia desta. “Representar significa aceitar, como sendo vontade da massa, aquilo que não é senão vontade individual” (MICHELS, s/d, p. 20).

Embora as críticas de Michels em relação ao modelo representativo de democracia, segundo Serafinoff (2006), quando se trata de democracia na região da América Latina e

Caribe - que é objeto do presente trabalho - não se pode deixar de pensar em um modelo de organização liberal, republicano e representativo.

A partir de la consolidación de instituciones propias de una democracia procedimental, las demandas sociales orientadas a un mayor control de la actividad estatal comienzan a ampliarse. [...]. Como parte de una primera etapa, comenzada a principios de los años 80, se instauraron la libertad de voto; la elegibilidad de los cargos públicos; la libertad de competencia por la búsqueda de apoyo y la lucha por el voto de los ciudadanos en elecciones libres e imparciales. Sin embargo, estas dimensiones sólo se refieren al aspecto más formal de la democracia, el cual resulta necesario pero no suficiente para el establecimiento de un segundo grupo de condiciones tales como la libertad de asociación, la libertad de expresión, la diversificación de las fuentes de información y la creación de instituciones que intentan garantizar que el gobierno no actúe en función de beneficios particulares o en desmedro del interés general, condiciones que son indicativas de la calidad de la democracia (SERAFINOFF, 2006, p. 14).

Quando Serafinoff analisa a democracia representativa na América Latina, ela argumenta que este sistema está por se tornar cada vez menos atrativo para a grande parte da população, isto porque o apoio a este tipo de governo não advém dos setores mais populares, senão da mesma burguesia que antes apoiava as ditaduras e que agora, segundo ela, se beneficia com as privatizações ou os negócios financeiros.

Nesta mesma linha, O'Donnell (2000) diz que condicionar a existência do modelo democrático a critérios estritamente políticos como os elencados por Schumpeter ou Lijphart citados acima é insuficiente, por que não levam em conta as características socioeconômicas de cada região ou país, porém este afirma que ao analisarmos a América Latina, é preferível utilizar critérios como os destes autores, sob o risco de considerarmos a região ou os países que a compõem em grande parte não democráticos, favorecendo assim o autoritarismo.

Na América Latina há uma longa tradição de ignorar a lei ou, quando ela é acatada, de distorcê-la em favor dos poderosos e da repressão ou contenção dos fracos (O'DONELL, 2000, p. 346).

Em *Democracia, Violência e Injustiça* (2000) este autor diz que embora a democracia na região seja frágil, os cidadãos pelo menos têm o direito de votar em eleições competitivas, o que significa participar de uma decisão coletiva que define os governantes de determinado período.

Eróstegui (2009) concorda com O'Donnell com relação as dificuldades encontradas pelo modelo democrático representativo na América Latina. Para ela deve-se considerar na avaliação da democracia nesta região pelo menos três aspectos: participação, equidade

social e o caráter (que seria o impulsionador da reforma na relação entre Estado e sociedade). Estes critérios como bem expõe a própria autora, estão relacionados à cidadania e ao conceito de Cultura Política.

Enfim, a escolha dos critérios para a realização do presente trabalho se deu em função da incompatibilidade de algumas das teses e/ou critérios dos autores acima mencionados com o caso concreto que iremos analisar. A teoria de Platão, assim como a de Aristóteles, a de Schumpeter e a de Lijphart se aplicam melhor quando analisamos estados nacionais. Consideramos que os critérios elaborados por Dahl são adequados e nossos critérios de análise são baseados naqueles. Também nos propomos na análise verificar a tese de Michels quanto a tendência oligárquica da democracia. Por fim, cabe justificar o porquê de não estarmos utilizando como critério aquelas características relacionadas a Cultura Política defendidos por O'Donnell e Eróstequi; estes não serão levados em conta pois nossa população é composta por países com representantes já definidos (não entraremos na questão de como estes foram escolhidos ou indicados) e não do povo em si destes países. O que nos interessa aqui é se esses representantes estão tendo efetivamente o direito de representar seus países nas decisões coletivas. Desta maneira a análise da cultura política dos países membros da OEA poderia não ser relevante para a pesquisa proposta.

Enfim, a análise que se fará adiante, levará em conta como necessários a constituição de um sistema democrático os seguintes critérios:

1) A possibilidade de formular opiniões: todos os estados membros devem ter as mesmas possibilidades de acesso a informação e de serem livres para escolher sem sofrer qualquer tipo de pressão política e/ou econômica que influencie nesta decisão;

2) A possibilidade de manifestar opiniões: todos os estados membros devem possuir as mesmas possibilidades de pronunciar suas opiniões a respeito do tema discutido;

3) A igualdade de voto: todos os votos devem ser computados com igualdade.

Capítulo 2. Estrutura do processo decisório na Organização dos Estados Americanos

Antes de passar a análise dos dados, se faz necessário explicar como se dá o processo decisório dentro da organização. A carta da OEA em seu artigo 53, diz serem oito os órgãos que a compõe e que permitem a organização atingir seus fins; são eles: a Assembleia Geral, a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, os Conselhos, o Comitê Jurídico Interamericano, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a Secretaria Geral, as Conferências Especializadas e os Organismos Especializados.

Cada um desses órgãos possui uma forma de funcionamento, um objetivo e um processo decisório diferente. Para nós neste trabalho, nos interessa entender dois deles: a Assembleia Geral e a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, pois a Resolução 2438 é resultado do 39º Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral que ocorreu em Honduras em 2009, e a Resolução VI é resultado da VIII Reunião de Consultas dos Ministros das Relações Exteriores que ocorreu no Uruguai em 1962.

O artigo 54 da Carta dispõe sobre as funções da Assembleia Geral. São eles: 1) Decidir a ação e a política gerais da Organização, determinar a estrutura e funções de seus órgãos e considerar qualquer assunto relativo à convivência dos Estados americanos; 2) Estabelecer normas para a coordenação das atividades dos órgãos, organismos e entidades da Organização entre si e de tais atividades com as das outras instituições do Sistema Interamericano; 3) Fortalecer e harmonizar a cooperação com as Nações Unidas e seus organismos especializados; 4) Promover a colaboração, especialmente nos setores econômico, social e cultural, com outras organizações internacionais cujos objetivos sejam análogos aos da Organização dos Estados Americanos; 5) Aprovar o orçamento-programa da Organização e fixar as quotas dos Estados membros; 6) Considerar os relatórios da Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores e as observações e recomendações que, a respeito dos relatórios que deverem ser apresentados pelos demais órgãos e entidades, lhe sejam submetidas pelo Conselho Permanente, conforme o disposto na alínea f, do artigo 91, bem como os relatórios de qualquer órgão que a própria Assembleia Geral requeira; 7) Adotar as normas gerais que devem reger o funcionamento da Secretaria Geral; e 8) Aprovar seu regulamento e, pelo voto de dois terços, sua agenda (CARTA DA OEA, 1997).

A Assembleia Geral se reúne anualmente a fim de decidir sobre os assuntos que lhe são devidos. Nessas ocasiões todos os Estados-parte tem o direito da representação e a um voto, e as decisões são tomadas pela maioria absoluta dos votos, salvos alguns casos em que é exigida a maioria de dois terços.

Já a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores não acontece com uma periodicidade determinada. Ela é sempre convocada por um ou mais Estados para resolver problemas urgentes e comuns aos Estados Americanos. A votação que determina se haverá ou não reunião é definida por maioria absoluta e as decisões da reunião são adotadas por maioria de dois terços.

Neste sentido, cabe mencionar que a resolução de 1962 que suspendeu a participação de Cuba no sistema interamericano só poderia entrar em vigor a partir da maioria de dois terços dos votos, o que efetivamente aconteceu, e que a resolução de 2009 que foi aprovada por consenso, necessitava apenas da maioria absoluta dos votos para ser adotada.

Capítulo 3. Análise de conteúdo dos documentos selecionados

Conforme citado na introdução do presente trabalho, pretendemos aqui fazer uma análise de conteúdo das duas resoluções sobre o caso Cubano [VIII RMRE e AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09)] e as declarações e discursos disponíveis dos Estados-parte relacionadas a estas. O método empregado é o de análise semântica de conteúdo assertativa, o que significa que são analisados os discursos parágrafo por parágrafo, classificando estes em referências positivas ou não a Democracia. Para tanto utilizamos dos critérios estabelecidos no capítulo anterior como fundamentais a existência da Democracia, assim como referências diretas da existência ou não do modelo democrático no âmbito da Organização. No quadro abaixo é feita a codificação das referências que servem para a classificação dos documentos analisados.

Quadro 1 – Codificação dos elementos de classificação dos discursos quanto à democracia

Número do símbolo	Símbolo
1	Referência explícita quanto à inexistência do modelo democrático na atualidade
2	Referência explícita quanto à inexistência do modelo democrático no passado
3	Referência negativa quanto à possibilidade de formular opiniões na atualidade
4	Referência negativa quanto à possibilidade de formular opiniões no passado
5	Referência negativa quanto à possibilidade de manifestar opiniões na atualidade
6	Referência negativa quanto à possibilidade de manifestar opiniões no passado
7	Referência negativa quanto à igualdade de voto na atualidade
8	Referência negativa quanto à igualdade de voto no passado
9	Referência explícita quanto à existência do modelo democrático na atualidade
10	Referência explícita quanto à existência do modelo democrático no passado
11	Referência positiva quanto à possibilidade de formular opiniões na atualidade
12	Referência positiva quanto à possibilidade de formular opiniões no passado
13	Referência positiva quanto à possibilidade de manifestar opiniões na atualidade
14	Referência positiva quanto à possibilidade de manifestar opiniões no passado
15	Referência positiva quanto à igualdade de voto na atualidade
16	Referência positiva quanto à igualdade de voto no passado

Fonte: elaboração própria.

Nesta classificação, os parágrafos que não se encaixavam em nenhuma das categorias, foram considerados nulos, da mesma forma que um mesmo parágrafo foi considerado mais de uma vez quando encaixado em mais de uma categoria. Ainda é importante deixar claro que todas as proposições foram consideradas como verdadeiras. Por último cabe lembrar que na primeira das referidas decisões, haviam somente 21

membros na Organização (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela), enquanto na segunda o número de Estados-parte subiu para 34 (Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Equador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Saint Kitts e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela).

Como se verá a seguir, nem todas as categorias foram encontradas nos documentos analisados. Achamos conveniente dar alguns exemplos do que foi considerado na classificação como pertencente às categorias.

Símbolo 2 – Referência Explícita quanto a inexistência do modelo democrático no passado.

“A preocupação central da resolução de 1962 é dos seus próprios termos. Referia-se a uma determinada situação geopolítica e não à democracia, como demonstra a convivência que vários governos autoritários da região mantiveram à época, e não muito depois, com o sistema interamericano.” (Ruy Casaes, Delegação brasileira, 2009)

Símbolo 4 – Referência negativa quanto a possibilidade de formular opiniões no passado.

“Quiero dirigir también mis palabras al Pueblo cubano, un Pueblo que ha resistido con estoicismo todo lo que podía haberse imaginado en contra de una nación, simplemente por su sistema pensar en forma diferente; por haber avanzado en educación, en salud; por haber concretado un nivel de coincidencia extraordinario, el más extraordinario en la historia de la humanidad, que es lo que ha hecho el pueblo cubano.” (José Manuel Zelaya Rosales, Presidente de Honduras, 2009).

Símbolo 6 – Referência negativa quanto à possibilidade de manifestar opiniões no passado.

“Yo también quiero señalar que cuando en enero de 1962 se tomó la decisión de excluir a Cuba del sistema interamericano, la Argentina no apoyó esa decisión. Tempranamente, en 1973, cuando retornó un gobierno democrático, pedimos en la OEA

en Perú que se reviera la exclusión de Cuba del Sistema. No fuimos escuchados en aquella época, pero, obviamente, esa posición se mantuvo en la Argentina durante sus gobiernos democráticos y la realidad cambió.” (Jorge Taiana, Delegação argentina, 2009).

Símbolo 9 – Referência explícita quanto à existência do modelo democrático na atualidade.

“Today’s resolution was an act of statesmanship. Today, we addressed and bridged an historic divide in the Americas while reaffirming our profound commitment to democracy and the fundamental human rights of our peoples. We removed an historical impediment to Cuba’s participation in the Organization of American States, but we also established a process of engagement with Cuba, a pathway forward based on the principles, purposes, values, and practices of the OAS and the inter-American system.” (Thommas Shannon, Delegação dos Estados Unidos, 2009).

Símbolo 11 – Referência positiva quanto a possibilidade de formular opiniões na atualidade.

“Debemos resaltar el espíritu constructivo y el respeto que siempre han guiado nuestro trabajo, sobre todo para la cuestión que nos anima en el momento de hoy. Dicha labor fue iniciada en la OEA por un grupo de países que siempre ha tratado de atraer posiciones, buscando el consenso, lo que hemos visto también reflejado en las discusiones en el Grupo de Trabajo Ministerial que fue presidido por Honduras y en el cual participaron ocho Cancilleres. Este consenso es una demostración de que los países pueden tener posiciones ideológicas diferentes, pero que esas diferencias también nos presentan desafíos que permiten ser superados a través del diálogo, de la flexibilidad y de la tolerancia. La decisión de hoy es prueba de ello.” (Héctor Lacognata, Delegação do Paraguai, 2009).

Símbolo 13 – Referência positiva quanto à possibilidade de manifestar opiniões na atualidade.

“Es cierto que ahora es posible darles la mano y una sonrisa a los Representantes de los Estados Unidos. Es cierto que es posible conversar de manera amena y respetuosa, pero a nombre de nuestra historia tenemos que decir que no es suficiente.” (Nicolás Maduro, Delegação da Venezuela, 2009).

3.1 VIII RMRE

Quando assinada a Ata Final da Oitava Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores em 31 de janeiro de 1962, nem todos os Estados-membros fizeram declarações a respeito da decisão tomada, ou nem todas estas declarações foram disponibilizadas juntamente com este documento; se comprovado fosse que todos os membros gostariam de ter exposto suas opiniões e que não puderam efetivamente fazê-lo nesta ocasião, já teríamos o indicio de falha democrática quanto aos dois primeiros critérios estabelecidos no capítulo 1: possibilidade de formular opiniões e a possibilidade de manifestá-las. Como isso não pode ser provado pela falta de documentos neste sentido, passamos para a análise das declarações disponíveis que pode ser observada no quadro abaixo.

Quadro 2 – Frequência dos símbolos nos documentos referentes à VIII RMRE

País	Símbolo							
	1	3	5	7	9	11	13	15
Argentina	1	0	0	0	0	0	0	0
Brasil	2	0	0	0	0	0	0	0
Colômbia	0	0	0	0	0	0	0	0
Equador	1	0	0	0	0	0	0	0
Haiti	0	0	0	0	0	0	0	0
Honduras	0	0	0	0	0	0	0	0
México	1	0	0	0	0	0	0	0
Uruguai	1	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: elaboração própria.

O que se observa nesses documentos analisados e categorizados, é um descontentamento com a decisão que não respeitou o aparato jurídico da própria organização no que diz respeito ao princípio de não-intervenção e a soberania dos povos, no sentido de estes serem livres para decidir o que lhes convém política, social e economicamente. Há que se ter em conta no entanto, que os discursos disponíveis não representam mais do que pouco mais da terça parte dos países que participaram do processo decisório.

3.2 AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09)

A resolução assinada em 3 de junho de 2009 em Honduras que tornou sem efeito a Resolução VI de 1962, ao contrario desta, foi aprovada por unanimidade. Estão documentados discursos de todos os países que fizeram parte do Trigésimo Nono Período Ordinário de Sessões em San Pedro Sula. Abaixo está a tabela com a análise de conteúdo dos discursos da ocasião.

Quadro 3 – Frequência dos símbolos nos documentos referentes à AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09)

País	Símbolo															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Antígua e Barbuda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Argentina	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	2	0	2	0	0	0
Bahamas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Barbados	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Belize	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bolívia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Brasil	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Canadá	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0
Chile	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
Colômbia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
Costa Rica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
Cuba	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dominica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
El Salvador	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Equador	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0
Estados Unidos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Granada	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
Guatemala	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guiana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Haiti	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	3	0	3	0	0	0
Honduras	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
Jamaica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
México	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nicarágua	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Panamá	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
Paraguai	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
Peru	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
República Dominicana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saint Kitts e Nevis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Santa Lúcia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
São Vicente e Granadinas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Suriname	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Trinidad e Tobago	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	2	0	2	0	0	0
Uruguai	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	3	0	0	0

Fonte: elaboração própria.

Excluindo-se as colunas e linhas que não registraram nenhuma frequência, temos a seguinte tabela:

Quadro 4 – Frequência dos símbolos na análise dos documentos da AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09) apenas dos países que registraram alguma ocorrência.

País	Símbolo					
	2	4	6	9	11	13
Argentina	0	0	1	1	2	2
Brasil	2	0	0	0	0	0
Canadá	0	0	0	1	1	1
Chile	0	0	0	0	1	1
Colômbia	0	0	0	0	1	1
Costa Rica	0	0	0	0	1	1
Estados Unidos	0	0	0	1	1	1
Guatemala	0	0	0	0	1	1
Honduras	1	1	0	0	3	3
Jamaica	0	0	0	0	1	1
Paraguai	0	0	0	0	1	1
Peru	0	0	0	0	1	1
Uruguai	0	1	1	0	2	2
Venezuela	0	0	0	0	2	3

Fonte: elaboração própria.

A partir desta podemos observar que uma quantidade significativa dos Estados-parte reconhece a possibilidade de formular opiniões e expressá-las, embora poucos tragam como evidente a existência da democracia no âmbito da Organização. As referências negativas quanto a existência de democracia ou a liberdade de pensamento e expressão no passado aparecem de forma reduzida, embora a resolução VI de 1962 seja mencionada diversas vezes como um equívoco ou um anacronismo.

O consenso atingido foi muitas vezes valorizado nos discursos, mas também foi mencionado que a Organização ainda tem muito a melhorar, e no que diz respeito ao caso cubano, vários países disseram ser de fundamental importância que além da exclusão política que estava sendo deixada para trás, era também necessário que o embargo econômico dos EUA deixasse de existir.

O que concluímos com o exposto acima, não é que a OEA não seja democrática, mas que assim como nos mais variados países que adotam o sistema de democracia representativa, alguns de seus membros podem estar insatisfeitos ou se sentindo não representados dentro da organização. Encarar esse fato como algo normal ou aceitável é o que geralmente acontece na maioria das nações por ser inviável outro modelo que atinja

esses fins com maior efetividade. No entanto, temos que considerar que a OEA é composta por apenas 35 membros, o que facilita a tomada de decisão com a participação de todos.

É evidente que o fato de cada um destes membros representar uma imensa população não deve ser desconsiderado, mas cabe lembrar que os povos destes Estados é representado e que por tanto aquilo que é decidido por seus representantes, teoricamente é a vontade geral das nações. Neste sentido, acreditamos que talvez não seja o modelo representativo o ideal para a Organização dos Estados Americanos. Embora as decisões sejam tomadas a partir de um modelo legitimado por seus membros, que esses tenham voz dentro da OEA e possuam paridade na votação, os resultados da nossa análise sugerem que nem todos os Estados se sentem representados e satisfeitos com o processo decisório.

Capítulo 4. Alternativa ao modelo representativo

No capítulo 1 quando discutimos a concepção de democracia de Lijphart, citamos o conceito de democracia consensual. Este considera que a democracia representativa é falha na medida em que permite que minorias não sejam representadas. Neste sentido, uma decisão que afeta a todos deve ser uma escolha de todos, e uma forma de tornar isso realidade é o revezamento da maioria com a minoria no poder. No entanto, conforme argumenta o autor, este modelo de democracia só pode funcionar em estados (ou organizações) com um certo nível de homogeneidade, de forma que quando um grupo está no poder ele não deixa de atender de todo os interesses do outro grupo não representado.

Considerando as diferenças econômicas, sociais e culturais dos estados que compõem a OEA, acreditamos que no nosso caso o modelo consensual não poderia ser aplicado. Neste sentido defendemos que o único modelo de democracia que atenderia mais eficazmente as necessidades da organização é o da democracia deliberativa.

Avritzer faz um estudo sobre a evolução do conceito de deliberação. Em *Teoria Democrática e Deliberação Pública em Habermas e Rawls* (2000), ele argumenta que o conceito é utilizado com basicamente dois significados distintos: 1) o momento em que a decisão ocorre – Rousseau, Shumpeter e Rawls – e, 2) o processo em que as pessoas avaliam as razões que envolvem determinado tema – Habermas e Cohen. A primeira destas concepções teria sido mais amplamente utilizada até a década de 1970, quando a segunda surge.

A concepção de Habermas segundo Avritzer preza pela argumentação; o processo decisório neste sentido consistiria em um amplo espaço de discussão onde haveria ponderação de opiniões a partir da argumentação de todos os envolvidos.

Para Habermas, existe uma dimensão argumentativa no interior da relação estado/sociedade que está além do processo de formação da vontade geral. Tal formulação faz com que a opinião dos indivíduos nesse processo argumentativo não possa ser reduzida à vontade da maioria como quer Rousseau ou à representatividade de um só indivíduo na posição original como quer Rawls. É preciso que esse indivíduo expresse as suas opiniões em um processo de debate e argumentação (AVRITZER, 2000, p. 17).

Outra autora que discute a obra de Habermas é Vitale. Em *Jürgen Habermas, modernidade e democracia deliberativa* (2006), ela argumenta que a legitimidade da democracia está diretamente relacionada ao fato de as decisões políticas ocorrerem, ou não, a partir da discussão, onde os agentes podem ponderar e debater a respeito do tema antes da decisão. Luchmann (2002) concorda com essa definição de democracia deliberativa e

defende que este é um modelo alternativo a teorias como a de Dahl ou Shumpeter - por ela consideradas teorias “realistas” – que enfatizam o caráter instrumental e privado da política.

No nosso caso empírico, como já foi mencionado no capítulo 2, nas Reuniões de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores é exigida a maioria de 2/3 para a aprovação de uma resolução. Maiorias como esta, são as defendidas pelo modelo consensual. Mas, como já vimos no capítulo anterior, mesmo se adotando esse procedimento, a resolução de 1962 foi tomada com a insatisfação da minoria, justamente pelo fato de não haver discussão. Neste sentido, acreditamos que ampliar o espaço de discussão como é sugerido pela teoria da democracia deliberativa, seria de fundamental importância para ampliarmos também o alcance da democracia no âmbito da OEA.

Considerações Finais

Nossa hipótese de que as decisões na OEA seriam tomadas por uma minoria não foi comprovada a partir dos dados da análise, assim como a hipótese de que a complexificação da organização tivesse a tornado uma organização oligárquica. No entanto, observamos que parte dos Estados que compõem a OEA registram um descontentamento com o processo decisório da organização e com os alcances das resoluções democraticamente aprovadas. Também observamos a partir do contexto histórico em que as duas resoluções foram aprovadas, que existe sim a influência de uma minoria sobre a maioria, e que as questões econômicas e políticas condicionam a tomada de decisão desta.

Por esta razão sugerimos como alternativa a implantação do modelo de democracia deliberativa. Convém, no entanto, lembrar que este modelo também é criticado. A crítica de Vitale (2006) a este modelo, é que ele dá primazia aos direitos civis e políticos, deixando em segundo plano os direitos sociais e econômicos. O que significa dar muita importância ao direito da participação e da argumentação, abrindo mão ou tirando a frente de problemas econômicos ou da ordem dos direitos humanos.

Já Avritzer (2000) aponta outro problema da teoria: a lacuna deixada por Habermas quanto aos elementos institucionais da democracia deliberativa. O que significa criar uma teoria, defendê-la, mas não explicar como pô-la em prática.

[...] Habermas comete o equívoco oposto ao de Rousseau e da *teoria da escolha racional*: ele se desobriga de pensar os elementos institucionais e/ou decisórios do conceito de deliberação argumentativa e, com isso, deixar de dar formato institucional ao que podemos denominar de democracia deliberativa (AVRITZER, 2000, p. 22).

O fato de alguns dos estados terem se mostrado insatisfeitos em seus discursos analisados neste trabalho, não deve ser tomado como essencialmente negativo. Olsen (2009) faz uma pesquisa na América Latina em que testa e comprova a hipótese de que a democracia deliberativa sofre com o problema da teoria da espiral do silêncio. Esta teoria argumenta que as pessoas que pensam com a maioria estão mais propensas a falar sobre assuntos políticos, e aquelas que formam a minoria geralmente não se expressam ou se sentem coagidos a mudar de opinião para se incluírem na maioria, o que é extremamente prejudicial à democracia, uma vez que a opinião da maioria pode ser e é muitas vezes manipulada.

Neste sentido, o fato de minorias na OEA estarem se mostrando descontentes, pode ser considerado positivo a democracia. Isto pode significar que estes não se sentem coagidos e têm a possibilidade de se expressar livremente, ainda que sua opinião não reflita a da maioria. Acreditamos que na organização que estudamos aqui, já existe espaço para que a deliberação ocorra - as reuniões parecem ser organizadas de forma a que isso seja possível – no entanto as decisões parecem ser tomadas antes que estas ocorram. Portanto, o mais fundamental para modificar o quadro atual na nossa opinião, é que os estados membros estejam abertos à ponderação e a mudança de opinião a partir da argumentação de seus colegas.

Fontes de Estudo

- Acta final de la Octava Reunion de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. (Disponível em <http://www.oas.org/consejo/sp/rc/Actas/Acta%208.pdf>. Acesso em 01/11/2011).
- Carta da Organização dos Estados Americanos. (Disponível em <http://www.oas.org/juridico/portuguese/carta.htm>. Acesso em 15/10/2011).
- Resolução **AG/RES.2438 (XXXIX-O/09)** – OAS. (Disponível em <http://www.oas.org/39ag/documents/AGRES-2438P.doc>. Acesso em 31/10/2011).
- Actas y documentos del Trigésimo Noveno Período Ordinario de Sesiones – San Pedro Sula, Honduras – Del 2 al 3 de junio de 2009. (Disponível em www.oas.org/consejo/.../Documents/AC01413T04.DOC Acesso em 31/10/2011).
- Documentos da Política Externa Independente - Vol. 1. (Disponível em http://www.funag.gov.br/biblioteca/index.php?option=com_docman&task=search_result&Itemid=41 Acesso em 07/01/2012).

Bibliografia

ARISTÓTELES. A Política. São Paulo: Editora Escala, 2005.

AVRITZER, Leonardo. “Teoría Democrática e Deliberação Pública em Habermas e Rawls”. UFMG, Fevereiro de 2000. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a03n50.pdf> >. Acesso em: 06 mai. 2012.

BACHTOLD, Isabele V. “A renúncia de Fidel Castro: continuidade na sucessão presidencial”. Meridiano 47, Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais, 92 23-25, 2008. Disponível em: < <http://www.red.unb.br/index.php/MED/article/viewFile/1060/724> >. Acesso em: 03 mar. 2012.

CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA. 2001.

DAHL, Robert. Sobre a democracia. Brasília: UnB, 2001.

_____. Poliarquia. São Paulo: USP, 1997.

ERÓSTEGUI, Susana. “Sociedade civil, participação cidadã e democracia no novo contexto político da América Latina: um olhar para os desafios e estratégias de ação a partir da sociedade civil”. In.: SERAFIM, Lisandra; MORONI, José Antonio (orgs.). Sociedade Civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas. São Paulo: Instituto Pólis e INESC, 2009.

FÁVERO, Fábio A. e POKER, José G. A. B. “A OEA e sua carta democrática: os limites de ação de uma organização intergovernamental”. Disponível em: < http://prope.unesp.br/xxi_cic/27_36573096835.pdf >. Acesso em: 06 abr. 2012.

FRANCHINI NETO, Hélio. “A Política Externa Independente em ação: a Conferência de Punta Del Este de 1962”. Revista Brasileira de Política Internacional 48 (2): 129-151, 2005. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n2/a07v48n2.pdf> >. Acesso em: 21 nov. 2011.

LASSWELL, Harold. A linguagem da Política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979.

LIJPHART, Arend. Modelos de Democracia. Desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LUCHMANN, Lúcia H. H. “Democracia Deliberativa: Sociedade Civil, Esfera Pública e Institucionalidade”. PPGSP/UFSC, Cadernos de Pesquisa, nº33, Novembro de 2002. Disponível em: < <http://www.sociologia.ufsc.br/cadernos/Cadernos%20PPGSP%2033.pdf> >. Acesso em: 12 jun. 2012.

MICHELS, Robert. Os partidos políticos. São Paulo: Editora Senzala, s/d.

O’DONELL, Guillermo. “Poliarquias e a (In)efetividade da Lei na América Latina: Uma Conclusão Parcial”. In.: MÉNDEZ, Juan E.; O’DONELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio (orgs.). Democracia, violência e injustiça: o Não-Estado de direito na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

OLSEN, Trícia. “A Latin American Paradox? Democratic Quality and Endurance”. Latin American Studies Association Rio de Janeiro, Brazil June 11-14, 2009. Disponível em: < <http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/OlsenTricia.pdf> > Acesso em: 30 mai. 2012.

PLATÃO. A república. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002.

Revista Aventuras na História. São Paulo: Editora Abril, ED 64-A, 2008.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SADER, Emir. A Revolução Cubana. São Paulo: Ed. Moderna, 1985.

SANTOS, Maria H. de C. “O processo de democratização da Terceira Onda de Democracia: quanto pesam as variáveis externas?” Meridiano 47 n. 115:15-18, fevereiro de 2010. Disponível em: <<http://mundorama.net/2010/02/28/o-processo-de-democratizacao-da-terceira-onda-de-democracia-quanto-pesam-as-variaveis-externas-por-maria-helena-de-castro-santos/>> Acesso em: 18 abr. 2012.

SARTORI, Giovanni. Teoria democrática. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1962.

SCHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SERAFINOFF, Valeria. “El estado democrático en América Latina. Estado del arte sobre el tema”. Buenos Aires: Nueva Sociedad, 2006. Disponível em: <

[http://www.nuso.org/upload/estado/estado%20 del%20 arte.pdf](http://www.nuso.org/upload/estado/estado%20del%20arte.pdf)> Acesso em: 20 mar. 2012.

TOCQUEVILLE, Alexis de. A democracia na América. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1987.

VILLA, Rafael A. D. A questão democrática na agenda da OEA no Pós-Guerra Fria. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, nº20:55-68, junho de 2003. Disponível em: < <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/rsp/article/viewArticle/3632>> Acesso em: 01 de jun. 2012.

VITALE, Denise. Jürgen Habermas, Modernidade e Democracia Deliberativa. Salvador: Caderno CRH, v.19, n.48, p. 551-561, set./dez. 2006. Disponível em: < <http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=430>> Acesso em: 15 jun. 2012.