

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

George Wilson dos Santos Sturaro

ESTABILIDADE, CREDIBILIDADE E PODER. A ‘AGENDA DEMOCRÁTICA’ DA  
POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO CARDOSO.

PORTO ALEGRE

2011

George Wilson dos Santos Sturaro

ESTABILIDADE, CREDIBILIDADE E PODER. A ‘AGENDA DEMOCRÁTICA’ DA  
POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO CARDOSO.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-  
Graduação em Relações Internacionais da  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
como requisito parcial para a obtenção do  
título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Raúl Enrique Rojo

PORTO ALEGRE

2011

George Wilson dos Santos Sturaro

ESTABILIDADE, CREDIBILIDADE E PODER. A ‘AGENDA DEMOCRÁTICA’ DA  
POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO CARDOSO.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Rafael Duarte Villa (USP)

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Carla Brandalise (UFRGS)

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi (UFRGS)

PORTO ALEGRE

2011

Ao meu pai e à minha mãe.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao CAPES-CNPQ pela bolsa de estudos que me concedeu ao longo dos dois anos que residi em Porto Alegre e pelo financiamento da pesquisa de campo que realizei em Brasília. Pelo suporte financeiro complementar, igualmente importante, agradeço aos meus pais, Antonio e Janete.

Nas pessoas da “querida Bia” e da “Verinha”, agradeço a todo o corpo de servidores do PPGRI, do CEDEP e do IFCH da UFRGS pelos pequenos e grandes favores prestados.

Na pessoa da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Carla Brandalise, agradeço a todo o corpo docente do PPGRI pelo conhecimento transmitido e pela experiência compartilhada. Ao Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi, agradeço pela oportunidade do estágio docente. A ambos, agradeço ademais pelos apontamentos criteriosos que, na ocasião do exame de qualificação, fizeram ao projeto de pesquisa que se converteu nesta dissertação.

Em particular, agradeço ao “mestre”, Prof. Dr. Raúl Enrique Rojo, quem, além de professor e orientador de dissertação, foi grande amigo e conselheiro em questões as mais variadas. Sinto-me obrigado para consigo.

Ao Prof. Dr. Rafael Duarte Villa, agradeço por ter aceitado o convite para compor a banca examinadora, assim como pelas sugestões para o melhoramento do texto final.

Nas pessoas dos colegas Leonardo Alles, Fabio Chang e Edson Neves, agradeço aos demais colegas do PPGRI e dos cursos de Teoria e Metodologia de História Política e de Sociologia das Relações Internacionais pela fraternidade e pelo aprendizado que veio com o convívio.

Ao Juliano Cortinhas e Rafael Pons Reis, dois jovens professores de Relações Internacionais, e novamente à Vera Correa da Silva, agradeço por terem lido e comentado versões preliminares de partes do texto aqui apresentado. Ao André Frota, grande amigo e companheiro intelectual, agradeço por ter feito o mesmo com o trabalho todo. À Gilda Batista, agradeço pela ajuda com as traduções.

Agradeço à equipe do Arquivo Histórico do Centro de Documentação do Ministério das Relações Exteriores, que me recebeu em duas ocasiões, pela solicitude, atenção e paciência. O trabalho feito ali tornou possível preencher algumas lacunas da literatura. Ao Ministério em geral, agradeço por ter disponibilizado, além do seu Arquivo Histórico, as suas bibliotecas. Pela mesma razão, agradeço ao Senado Federal e à UNB.

Não poderia deixar de registrar os meus agradecimentos ao Luiz Fernando Nicolodi e à Thais Alessa Leite, dois amigos que muito me apoiaram no curso dos dois últimos anos. Vocês foram a minha família na capital gaúcha. Com o mesmo espírito, agradeço à Carolina Belmar Penna e à Isabela Nefertite Abreu Mascena, pelo companheirismo, e aos amigos do Chagdud Gonpa e do CEBB, pela hospitalidade.

Para concluir, volto a agradecer aos meus pais, agora pelo encorajamento e pelo carinho que têm me dedicado.

*No mundo de hoje, as grandes realizações na política internacional – a paz, a integração, o desenvolvimento – somente são concebíveis no contexto da democracia e dos direitos humanos. O respeito aos princípios do jogo democrático é um pressuposto.*

Fernando Henrique Cardoso

## RESUMO

Ao longo do governo Cardoso (1995-2002), o tema da democracia esteve no topo da agenda internacional do Brasil. Nesse período, o país engajou-se em iniciativas e advogou medidas para a promoção e defesa da democracia no Cone Sul, na América do Sul, no sistema interamericano e além. Participou, de forma protagônica, da criação de instrumentos de defesa da democracia no âmbito de arranjos de integração econômica e concertação política. Encabeçou ou apoiou grande número de declarações, acordos, consensos e compromissos que tinham por objetivo promover os valores democráticos. Envidou esforços para impedir ou reverter golpes de Estado e solucionar crises políticas provocadas pela manipulação de eleições em diversas ocasiões, a maioria delas envolvendo países vizinhos. Ademais, no governo Cardoso, a promoção e defesa da democracia estiveram entre as diretrizes e os objetivos centrais da política externa brasileira. Consoante com isso, tornaram-se o ponto focal do projeto de integração sul-americana e receberam a atenção da diplomacia presidencial. Por esses aspectos quantitativos e qualitativos, assim como pelo fato de o Brasil não ser um tradicional ‘exportador’ de democracia, o envolvimento do governo Cardoso na promoção e defesa desse modelo de organização política é paradigmático. Tendo isso em vista, mais a constatação de que, até o momento, o assunto não foi sistematicamente investigado, o objetivo geral desta dissertação é melhorar nossa compreensão das razões da ‘agenda democrática’ da política externa do governo Cardoso, conforme a chamamos. Para tanto, no capítulo de introdução, revisamos as principais obras que, direta ou indiretamente, tratam do assunto. Ao cabo desse exercício, elaboramos nossa hipótese: As iniciativas e medidas de promoção e defesa da democracia levadas a cabo pelo governo Cardoso tinham por objetivos imediatos a preservação da estabilidade política no entorno regional e o aumento da credibilidade do Brasil perante os vizinhos e o mundo e por objetivo último o aumento do poder do país, em termos *soft* e de barganha. A seguir, no segundo capítulo, abordamos o paradigma de política externa do governo Cardoso, a ‘autonomia pela participação’, com ênfase nas percepções sobre o papel da integração e os planos para o entorno regional. No terceiro, quarto e quinto capítulos, respectivamente, analisamos o discurso da ‘agenda democrática’ e as iniciativas e medidas de promoção e defesa da democracia. Por fim, no sexto capítulo, retomamos nossa hipótese e apresentamos nossa interpretação das razões da agenda democrática da política externa do governo Cardoso.

Palavras-chave: política externa brasileira; governo Cardoso; promoção e defesa da democracia.

## ABSTRACT

During the Cardoso administration (1995-2002), the issue of democracy was on the top of the international agenda of Brazil. In that period, the country engaged in initiatives and advocated measures to promote and defend democracy in the Southern Cone, in South America, in the American System and beyond. He took a leading role in the creation of tools for the defense of democracy in the context of arrangements for economic integration and political cooperation. He led or supported many declarations, agreements, consensus and commitments that aimed to promote democratic values. He made efforts to prevent or reverse coups and resolve political crisis triggered by the manipulation of elections in several occasions, most of them involving neighboring countries. Moreover, during the Cardoso administration, the promotion and defense of democracy were among the main objectives and guidelines of Brazilian foreign policy. Consistent with this, they became the focal point of the project for South American integration and received the attention of presidential diplomacy. For these quantitative and qualitative aspects, as well as the fact that Brazil is not a traditional 'exporter' of democracy, the Cardoso administration's involvement in the promotion and defense of this model of political organization is paradigmatic. Taking this into account, plus the fact that, until now, the issue has not been systematically investigated, the general objective of this dissertation is to improve our understanding of the reasons for the 'democratic agenda' of the Cardoso administration's foreign policy, as we call it. To this end, in the introduction chapter, we review the major works that, directly or indirectly, deal with the issue. After this exercise, we develop our hypothesis: The initiatives and measures to promote and defend democracy carried out by the Cardoso administration had as immediate goals the preservation of political stability in the regional environment and the increase of the credibility of Brazil before the neighborhood and the world, and as ultimate goal the increase of the country's power, in terms soft and of bargaining. Then in the second chapter, we discuss the foreign policy paradigm of the Cardoso administration, the 'autonomy through participation', with an emphasis on perceptions of the role of integration and the plans for the regional environment. In the third, fourth and fifth chapters, respectively, we analyze the discourse of the 'democratic agenda' and the initiatives and measures to promote and defend democracy. Finally, in the sixth chapter, we return to our hypothesis and present our interpretation of the reasons for the 'democratic agenda' of the Cardoso administration's foreign policy.

Keywords: Brazilian foreign policy; Cardoso administration; democracy promotion and defense

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS FREQUENTES**

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas  
ALADI – Associação Latino-Americana de Integração  
ALCA – Área de Livre-Comércio das Américas  
ALCSA – Área de Livre Comércio Sul-Americana  
CAN – Comunidade Andina  
CE – Comunidade Europeia  
CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa  
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas  
FCCP – Foro de Consulta e Concertação Política (do Mercosul)  
GATT – General Agreement on Tariffs and Trade  
Mercosul – Mercado Comum do Cone Sul  
MOE – Missão de Observadores Eleitorais  
MRE – Ministério das Relações Exteriores (do Brasil)  
NAFTA – North American Free Trade Agreement  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica  
TEC – Tarifa Externa Comum  
UE – União Europeia  
ZOPACAS – Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Perspectivas Meta-Teóricas na Análise de Política Externa

Quadro 2 – Dimensões das Ações de Política Externa

## **LISTA DE ANEXOS**

ANEXO 1 – Cronologia Analítica das Iniciativas e Medidas de Promoção e Defesa da Democracia Levadas a Cabo pelo Brasil (1990-2010)

ANEXO 2 – Mapa da ‘agenda democrática’ da política externa do governo Cardoso

ANEXO 3 – Relatório de Pesquisa de Campo

ANEXO 4 – Abordagens à Análise de Política Externa por Perspectiva Meta-teórica

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b>	<b>12</b>
<b>1.1. Considerações Teórico-Metodológicas: ‘Razões’ e Interpretação</b>	<b>20</b>
<b>2. O Paradigma da Autonomia pela Participação e a Política Externa do Governo Cardoso</b>	<b>25</b>
<b>2.1. Mudança de Paradigma na Política Externa Brasileira: do Distanciamento à Participação</b>	<b>25</b>
<b>2.2. Novas Percepções sobre as Relações Internacionais</b>	<b>28</b>
<b>2.3. Percepções sobre o Papel da Integração e Planos para o Entorno Regional</b>	<b>36</b>
<b>3. O Discurso da ‘Agenda Democrática’</b>	<b>41</b>
<b>3.1. O Conceito de Democracia no Discurso de Cardoso</b>	<b>41</b>
<b>3.2. O Tema da Democracia no Discurso da Política Externa Brasileira</b>	<b>42</b>
<b>3.3. Inferências Extraídas do Discurso</b>	<b>46</b>
<b>4. Iniciativas e Medidas de Promoção da Democracia</b>	<b>50</b>
<b>4.1. Declarações, Acordos e Outros Atos Diplomáticos, Promovidos ou Apoiados</b>	<b>50</b>
<b>4.2. Criação ou Adesão a Instrumentos Jurídico-Políticos</b>	<b>54</b>
<b>5. Iniciativas e Medidas de Defesa da Democracia</b>	<b>60</b>
<b>5.1. Contra Golpes, Ameaças ou Tentativas de Golpes de Estado</b>	<b>60</b>
<b>5.2. Contra a Manipulação de Eleições</b>	<b>73</b>
<b>6. Razões da ‘Agenda Democrática’ da Política Externa do Governo Cardoso: Uma Interpretação</b>	<b>77</b>
<b>6.1. Estabilidade, Credibilidade e Poder</b>	<b>77</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>81</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>95</b>

## 1. Introdução

Ao longo do governo Cardoso (1995-2002), o tema da democracia esteve no topo da agenda internacional do Brasil. Nesse período, o país engajou-se em iniciativas e advogou medidas para a promoção e defesa da democracia no Cone Sul, na América do Sul, no sistema interamericano e além. Por quaisquer critérios, sua atuação foi ‘paradigmática’.

O governo Cardoso foi prolífico em iniciativas e medidas de promoção e defesa da democracia no exterior. Entre 1995 e 2002, participou, de forma protagônica, da criação de sete instrumentos de defesa da democracia no âmbito de arranjos de integração econômica e concertação política de alcance sub-regional, regional e hemisférico. No mesmo período, encabeçou ou apoiou grande número (16 no total) de declarações, acordos, consensos e compromissos regionais, inter-regionais e bi-regionais que tinham por objetivo promover os valores democráticos. Além disso, o governo Cardoso envidou esforços para impedir ou reverter golpes de Estado e solucionar crises políticas provocadas pela manipulação de eleições em nove ocasiões, a maioria delas envolvendo países vizinhos. Nenhum governo brasileiro, anterior ou posterior, possui um histórico equiparável.<sup>1</sup>

Em termos qualitativos, a posição oficial do governo Cardoso em relação a esse assunto foi igualmente peculiar. Um dos “objetivos centrais” de sua política externa foi, nas palavras do chanceler Luiz Felipe Lampreia, “a promoção e consolidação da paz e da solução de controvérsias internacionais, **da democracia** e dos direitos humanos, particularmente em nossa região, em que podemos ter papel de maior influência” (grifo nosso).<sup>2</sup> Na proposta de governo de 1994, dentre as diretrizes de ação externa, constatava a expansão da integração

---

<sup>1</sup> Os governos de José Sarney (1985-1989) e, em menor medida, de Fernando Collor de Mello (1990-1992) desempenharam papel relevante na consolidação da democracia no Cone Sul, criando arranjos de cooperação e, posteriormente, de integração, dos quais só podiam participar Estados democráticos. O governo Itamar Franco (1992-1994) – do qual, aliás, Fernando Henrique Cardoso foi peça importante, primeiro como chanceler, depois como Ministro da Fazenda – foi especialmente ativo nas deliberações e gestões da OEA no que diz respeito à promoção e defesa da democracia no sistema interamericano. Mais recentemente, o governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) encabeçou ou deu apoio a declarações e acordos pró-democracia em número significativo, a maior parte nos âmbitos da OEA, da Conferência Ibero-Americana e da CASA/UNASUL – muito embora não tenha mostrado a mesma resolução no plano da ação concreta, diga-se de passagem. Para o repertório das iniciativas e medidas de promoção e defesa da democracia no exterior levadas a cabo pelo Brasil entre 1990 e 2010, ver ANEXO 1.

<sup>2</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. **Exposição do Embaixador Luiz Felipe Lampreia, Ministro de Estado das Relações Exteriores, no X Fórum Nacional “As Perspectivas da Situação Mundial e a Política Externa do Brasil”**, Rio de Janeiro, 12 de maio de 1998. In: BRASÍLIA, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 82, 1º semestre de 1998, p. 58. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/di-vulg/documentacao-diplomatica/publicacoes/resenha-de-politica-externo-do-brasil>]. Acesso em: 05/07/2010.

regional para o campo da política, “de modo a fortalecer as instituições democráticas”.<sup>3</sup> Consonante com isso, o governo Cardoso fez do “aprofundamento do compromisso democrático” o ponto focal da histórica I Reunião dos Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília no ano 2000.<sup>4</sup> Ademais, cabe mencionar o envolvimento pessoal do mandatário, por meio da chamada ‘diplomacia presidencial’<sup>5</sup>, com a defesa da democracia no Paraguai e na Venezuela. O que acabamos de relatar é significativo, pois, como observou um renomado historiador da política externa brasileira, a democracia não é um de seus tradicionais vetores.<sup>6</sup>

Outro ponto a ser considerado é que a promoção e defesa da democracia não fazem parte do repertório convencional de ações externas de um país. Convencionalmente, a ação externa de um país está voltada para a proteção do território, para a expansão do comércio e dos negócios nacionais ou para atingir objetivos afins, não para a promoção e defesa de um modelo de organização política. Exceções à regra são encontradas na história das relações internacionais de países ou grupos de países poderosos, como os EUA do pós-II Guerra Mundial e a UE do pós-Guerra Fria.<sup>7</sup> À luz disso, não podemos deixar de notar que foge aos padrões o envolvimento de um país de médio porte com a promoção e defesa da democracia, tanto mais quando este envolvimento é quantitativa e qualitativamente expressivo, o que é o caso do Brasil do governo Cardoso.

Tendo em vista essas constatações, colocamo-nos a seguinte pergunta: Por quais ‘razões’<sup>8</sup> o governo Cardoso engajou-se em iniciativas e advogou medidas para a promoção e defesa da democracia no exterior? O objetivo geral desta dissertação é tentar responder a essa pergunta e, assim, melhorar nossa compreensão das razões da ‘agenda democrática’ da política externa do governo Cardoso, conforme a chamamos.

<sup>3</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à Obra, Brasil:** Proposta de Governo. Brasília: s. ed., 1994, p. 88

<sup>4</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. **Entrevista do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, ao Jornal Zero Hora**, 18 de junho de 2000. In: BRASÍLIA, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 86, 1º semestre de 2000, p. 269. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/publicacoes/resenha-de-politica-exterior-do-brasil]. Acesso em: 05/07/2010.

<sup>5</sup> Diplomacia presidencial é a “condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou chefe de governo”. Cf. DANESE, Sérgio. **Diplomacia Presidencial**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999, p. 51.

<sup>6</sup> CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 45, n. 1, 2002, p. 8

<sup>7</sup> Sobre o caso dos EUA, cf. GIDEON, Rose. **Democracy Promotion and American Foreign Policy: A Review Essay**. *International Security*, vol. 25, n. 3, 2001, p. 186-203. Sobre o caso da UE, cf. WHITEHEAD, Laurence. **The Enlargement of the European Union: A ‘Risky’ Form of Democracy Promotion**. In: WHITEHEAD, Laurence (Ed.). **The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas**. Oxford University Press: 2001, p. 415-442.

<sup>8</sup> Nesta dissertação, empregamos a palavra ‘razões’ com um sentido específico, que possui implicações analíticas relevantes. Trataremos disso em detalhes no fim deste capítulo, em tópico separado.

Consideremos o que já se escreveu a respeito. A começar por Cervo, este autor relaciona a defesa da democracia a dois temas da agenda internacional do Brasil nos anos 1990, os direitos humanos e o Mercosul. Em sua leitura, a preocupação com os direitos humanos, um dos temas em voga na pauta multilateral nesse período<sup>9</sup>, condicionou a ação externa do governo Cardoso e envolveu, entre outras iniciativas nos planos interno e externo<sup>10</sup>, a defesa da democracia. Por trás dessa preocupação, estaria a vontade de reforçar a credibilidade do país, que havia sido abalada pela intransigência do regime autoritário em relação às normas internacionais de direitos humanos.<sup>11</sup> Relativamente ao Mercosul, Cervo inclui a defesa da democracia na lista dos fatores que pesaram no êxito do bloco ao longo dos anos 1990. Na avaliação do autor, além de dissuadir assaltos ao poder, tão frequentes na história regional, a cláusula democrática do Mercosul contribuiu<sup>12</sup> para a criação das condições psicossociais que levaram à superação da rivalidade argentino-brasileira e ao estabelecimento da zona de paz do Cone Sul.<sup>13</sup>

Luiz Alberto Moniz Bandeira subsume as ações do governo Cardoso em defesa da democracia no conjunto das ações voltadas à prevenção e solução de conflitos na América do Sul. Segundo o autor, a turbulência social e política reinante na região, especialmente no espaço andino, colocava dificuldades à consecução do projeto de integração, cuja liderança o Brasil, por seu peso econômico e político-estratégico, havia de fato assumido.<sup>14</sup> Tendo isso em vista, o governo Cardoso promoveu o processo de paz entre Peru e Equador e se opôs ao belicoso Plano Colômbia, de combate ao narcotráfico.<sup>15</sup> Com relação à defesa da democracia, o autor dá destaque às ações tomadas pelo Brasil diante de ameaças e tentativas de golpe de Estado ocorridas no Paraguai, entre 1996 e 2000, e na Venezuela, em 2002.<sup>16</sup> No caso do

<sup>9</sup> Além dos direitos humanos, o meio-ambiente, a não proliferação nuclear e o liberalismo econômico-comercial compuseram a pauta multilateral dos anos 1990. Todas essas questões mobilizaram a diplomacia de Cardoso, que elegeu o multilateralismo como um meio para influenciar a definição dos parâmetros da ordem internacional. Cf. CERVO, Amado Luiz. *Op. cit.*, p. 10.

<sup>10</sup> Exemplos de iniciativas nos planos interno e externo, respectivamente, são a criação da Secretaria de Estado de Direitos Humanos (SEDN), em 1999, e o reconhecimento da jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em 1997.

<sup>11</sup> CERVO, Amado Luiz. *Ibid.*, p. 13-14

<sup>12</sup> Para ter uma ideia de todo o alcance dessa contribuição, basta lembrar, como faz o autor em outra passagem, que a estratégia regional do Brasil, invariável desde o início dos anos 1990, foi o “reforço do Mercosul com convergência política entre Brasil e Argentina e organização do espaço sul-americano com autonomia perante os Estados Unidos”. Cf. CERVO, Amado Luiz. *Ibid.*, p. 27.

<sup>13</sup> CERVO, Amado Luiz. *Ibid.*, p. 25

<sup>14</sup> BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **O Brasil e a América do Sul**. In: ALTEMANI, Henrique; Lessa, Antônio Carlos. (Org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**, v. 1. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 281

<sup>15</sup> BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Op. cit.*, p. 281-282; 284-85

<sup>16</sup> Além de tais ações, Moniz Bandeira menciona que Cardoso advertiu o presidente dos EUA de que a profunda crise econômica, social e política que se abateu sobre a Argentina em 2001 poderia ocasionar a quebra da ordem institucional, caso o país não recebesse socorro financeiro. Em outra obra, de maior fôlego, o autor aborda em detalhes as providências tomadas pelo governo brasileiro diante desta crise, assim como das que ocorreram no

Paraguai, o Brasil, em conjunto com o restante do Mercosul e com o respaldo da “cláusula democrática”<sup>17</sup> do bloco, utilizou da ameaça de isolamento político e econômico para demover o general Oviedo e seus correligionários da pretensão de tomar o poder à força. No caso da Venezuela, o Brasil encabeçou, no Grupo do Rio e na OEA, a condenação ao golpe militar que depôs o presidente Chávez e, após o retorno deste, ajudou na estabilização do país, enviando combustível para enfrentar o desabastecimento provocado pela greve do setor petrolífero.<sup>18</sup>

Carlos Santiso descreve a atuação do governo Cardoso no campo da promoção e defesa da democracia como particularmente engajada e fatalmente ambígua.<sup>19</sup> Por um lado, o período Cardoso teria representado um “reforço decisivo” do compromisso normativo do Brasil com o fortalecimento da democracia no plano internacional, que se vinha afirmando desde 1985, ano em que foi restaurada a ordem democrática no país. Para o autor, fator determinante disso foi a diplomacia presidencial de Cardoso, que articulou a inclusão de ‘cláusulas democráticas’ em instituições regionais e a resolução de crises que punham em risco a ordem democrática. Por outro lado, a atuação do governo Cardoso teria sido condicionada por eventuais tensões entre os princípios da intervenção democrática e da não intervenção em assuntos internos, assim como entre as finalidades da defesa da democracia e da manutenção da estabilidade política. De acordo com Santiso, essas tensões geraram um comportamento que se mostrou contraditório diante de casos específicos, como o da manipulação eleitoral. Cabe mencionar que, para o autor, não fossem a personalidade e a filosofia política de Cardoso, que contrabalançavam o tradicional apego da diplomacia brasileira à doutrina da soberania nacional em assuntos internos, um maior engajamento com a promoção e defesa da democracia no plano internacional não teria sido possível.

---

Peru, em 2000, e no Equador, entre 1997 e 2000. Cf. BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul), 1870-2007**. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

<sup>17</sup> Moniz Bandeira está-se referindo tanto à cláusula democrática implícita no acordo que dá origem ao Mercosul, o Tratado de Assunção de 1991, quanto à cláusula democrática que o Protocolo de Ushuaia de 1998 tornou explícita, ao converter em norma a plena vigência da democracia. A respeito da ‘cláusula democrática implícita’, esta pode ser inferida, conforme o raciocínio do autor, do fato de que Argentina e Brasil, desde a Declaração de Iguazu de 1985, têm reiterado a adesão aos princípios democráticos como base da cooperação e da integração, não apenas no plano bilateral, mas também no plano regional. Cf. BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. 2006, p. 282-283.

<sup>18</sup> BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Ibid.*, p. 282-284; 286-288

<sup>19</sup> SANTISO, Carlos. **Promoção e Proteção da Democracia na política Externa Brasileira**. *Contexto Internacional*, vol. 24. n. 2, 2002, p. 397-403; 420-422

Na análise de Rafael Villa, a democratização da América do Sul foi escolhida como “mapa do caminho”<sup>20</sup> para orientar a política externa brasileira na época da ‘autonomia pela integração’<sup>21</sup> (1995-2002).<sup>22</sup> Quatro motivos de ordem geral estariam por trás dessa escolha: (i) a afirmação da democracia ocidental (euro-americana, ou representativa) como um valor universal dominante no cenário internacional (o “*constraint* valorativo sistêmico, na terminologia do autor), (ii) a restauração da democracia no plano doméstico, (iii) a possibilidade de adesão qualificada à democracia de matriz ocidental e (iv) a adoção deste e de outros valores universais como guias de conduta da política externa. Quanto aos motivos específicos, a escolha da democratização sul-americana como mapa do caminho da política externa visaria assegurar interesses nas áreas da integração regional, do desenvolvimento e da segurança, além de melhorar a imagem do país perante a região.

Para Villa, este último motivo, a melhoria da imagem do país perante a região, é o principal motivo da agenda democrática do governo Cardoso, assim como dos governos anteriores. Vista como um recurso de *soft power*, ou “capital social”, a imagem de país democrático, pacífico e cooperativo que se procurava construir exorcizaria a imagem de país imperialista que os vizinhos haviam associado ao Brasil do período militar.<sup>23</sup> Assim, a melhoria da imagem removeria o obstáculo da incerteza sobre as reais intenções do Brasil e abriria caminho para a implementação de projetos coletivos nas áreas da integração regional, do desenvolvimento e da segurança. De modo geral, isso teria ocorrido nos dois casos investigados por Villa, o das relações Brasil-Venezuela e Brasil-Argentina, relações que estão na base da integração da porção setentrional e da porção meridional da América do Sul, respectivamente.<sup>24</sup>

Tullo Vigevani e colaboradores explicam a posição do Brasil diante do tema da democracia, em específico no âmbito do Mercosul, em termos de coincidência de interesses. De acordo com os autores, setores relevantes do Estado compartilhavam dos valores promovidos pelo “concerto” (a coalizão de potências ocidentais que se tornou hegemônica

<sup>20</sup> Nos marcos da abordagem institucionalista adotada por Villa, mapas do caminho são crenças de causa e efeito que os *policy makers*, apoiados em consensos intra-elites, escolhem para orientar a busca dos interesses nacionais. Esses mapas do caminho são frequentemente utilizados em cenários internacionais caracterizados por altos níveis de incerteza, como o cenário das “polaridades indefinidas” do pós Guerra Fria, no qual o governo Cardoso teve de atuar.

<sup>21</sup> Autonomia pela integração e autonomia pela participação são expressões cognatas. Sobre isso, ver nota 47, p. 25, no capítulo seguinte.

<sup>22</sup> VILLA, Rafael. **Brasil:** Política externa e agenda democrática na América do Sul. Trabalho apresentado no 4º Encontro Nacional da ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política. Área: Relações Internacionais. Painel: Política Externa Brasileira. 21-24 de julho de 2004 – PUC – Rio de Janeiro. 32 p.

<sup>23</sup> A respeito da concepção de *soft power* dos *policy makers* do governo Cardoso, ver p. 31, no capítulo seguinte.

<sup>24</sup> VILLA, Rafael. **Política Externa Brasileira:** Capital social e discurso democrático na América do Sul. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, n. 61, 2006, p. 69; 82-83

com o fim da bipolaridade nas relações internacionais), dentre os quais o governo democrático de matriz liberal, ao qual o Brasil recentemente havia retornado. Descontadas variações de intensidade, o mesmo se aplicaria aos vizinhos Argentina, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile.<sup>25</sup> O fato de o Brasil e esses países coincidirem no interesse de aderir à democracia, continuam os autores, possibilitou entendimentos de alto nível – dos quais o melhor exemplo seria a “cláusula democrática” do Mercosul – e veio a se converter em fator favorável à estabilidade do processo de integração.<sup>26</sup> Citando importante *policy maker* e reconhecido fornecedor de insumos intelectuais à diplomacia brasileira<sup>27</sup>, Vigevani e colaboradores acrescentam que o Brasil e seus sócios no Mercosul tinham interesse comum em apresentar-se ao mundo como centros de um espaço regional estável e pacífico e como parceiros na construção de um sistema internacional baseado na democracia e no respeito aos direitos humanos.<sup>28</sup>

Amâncio Jorge de Oliveira e Janina Onuki remetem as ações do governo Cardoso em prol da democracia no Cone Sul a preocupações securitárias com derivações geopolíticas. Conforme lembram os autores, a estratégia internacional do governo em análise apoiava-se em dois pilares inter-relacionados: (i) demarcação da região sul-americana como área de influência brasileira e (ii) adesão aos regimes internacionais, em especial no campo da segurança. Esses pilares-diretivas tinham por horizonte a ampliação das credenciais internacionais, um recurso de poder *soft* com o qual o Brasil, país desprovido de poder militar, tentava contrabalançar a hegemonia hemisférica dos EUA e estabelecer-se como potência regional.<sup>29</sup> Consoante essa visão estratégica, o governo Cardoso buscou projetar a imagem do Brasil como potência promotora da estabilidade regional por meio de iniciativas securitárias na América do Sul e, principalmente, no Cone Sul. Entre as iniciativas levadas a cabo nesta última região, sobressaíram as ações no campo dos *defense related-issues*, em especial o da democracia. Exemplo eloquente de iniciativa aí realizada foi a ação concertada dos países

<sup>25</sup> VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **Democracia e atores políticos no Mercosul**. In: SIERRA, Gerónimo de. (Org.). **Los rostros del Mercosur**. El difícil camino de lo comercial a lo societal. CLACSO, 2001, p. 191. Disponível em: [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sierravigevani.pdf]. Acesso em: 05/03/2010.

<sup>26</sup> VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *Op. cit.*, p. 191; 193-194

<sup>27</sup> Trata-se do Professor Celso Lafer, autor de obras relevantes nos campos do Direito Internacional e da Política Externa Brasileira. Ao longo do governo Cardoso, o Prof. Lafer ocupou os cargos de Ministro das Relações Exteriores (2001-2002), Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (1999-2000), Chefe da Missão Permanente do Brasil junto à ONU e à OMC (1995-1998), Presidente do Órgão de Solução de Controvérsias e Presidente do Conselho Geral desta última organização internacional (1996-1997). Anos antes, o Prof. Lafer havia ocupado o cargo de Ministro das Relações Exteriores do governo Collor (1991-1992).

<sup>28</sup> VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *Ibid.*, p. 195

<sup>29</sup> OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. **Brasil, Mercosul e a segurança regional**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 43, n. 2, 2000, p. 110-111

membros do Mercosul, amparada na cláusula democrática do bloco, pela preservação da ordem democrática no Paraguai, que se via ameaçada por golpe militar em 1996.<sup>30</sup>

Oliveira e Onuki abordam ainda outra questão relevante, que sugere que a estabilização do Cone Sul, logo a preservação da democracia, tinha implicações mais amplas. Conforme os autores, na base da proposta brasileira para a ALCA, de negociação em bloco, assim como no formato bi-regional da negociação UE-Mercosul, estava a ideia de que, se negociassem conjuntamente em vez de isoladamente, os países do Mercosul teriam maior poder de barganha.<sup>31</sup> Essa perspectiva de ação coletiva, evidentemente, não se concretizaria na ausência de estabilidade política na região, uma condição que, em parte, depende da preservação da democracia.

Em trabalho sobre a interface integração-defesa no Cone Sul, Suzeley Kalil Mathias e colaboradores chamam atenção para a existência, entre os *policy makers* do governo Cardoso, da percepção de que a democracia é um fator essencial na equação da paz regional. Os autores ressaltam a avaliação do Prof. Lafer, para quem, se a presença simultânea de regimes militares numa mesma região alimentava a suspeita mútua, a presença simultânea de regimes democráticos desarmava a tensão e criava condições para, em espírito de parceria, consolidar o controle civil sobre o setor castrense.<sup>32</sup> Igual destaque é dado à declaração do embaixador Chofi<sup>33</sup>, reveladora da percepção de que a democracia, ao lado da integração regional e da coincidência de valores, contribui para que a América do Sul consolide-se numa zona de paz, onde a busca coletiva por estabilidade e prosperidade levam à superação das rivalidades de outrora.<sup>34</sup>

Consideradas em conjunto, as obras revisadas sugerem que haveria três principais razões por trás da agenda democrática do governo Cardoso. Sinteticamente: As iniciativas e medidas de promoção e defesa da democracia levadas a cabo pelo governo Cardoso tinham por objetivos imediatos (i) a preservação da estabilidade política no entorno regional e (ii) o aumento da credibilidade do Brasil perante os vizinhos e o mundo e por objetivo último (iii) o aumento do poder do país, em termos *soft* e de barganha. Para verificar essa hipótese, percorremos as etapas abaixo.

<sup>30</sup> OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. *Op. cit.*, p. 111-113

<sup>31</sup> OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. *Ibid.*, p. 114

<sup>32</sup> MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller; GIANNINI, Renata Avelar. **Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, n. 1, 2008, p. 77

<sup>33</sup> Ao longo do governo Cardoso, Osmar Vladimir Chofi, diplomata de carreira, foi Embaixador do Brasil no Equador (1995-1998), Chefe de Gabinete dos chanceleres Lampreia (1999) e Lafer (2000) e Secretário Geral do Itamaraty na gestão do segundo (2001-2002). Neste último posto, chefiou delegações a reuniões de alto-nível da OEA e do Grupo do Rio, entre outras atribuições de relevo.

<sup>34</sup> MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller; GIANNINI, Renata Avelar. *Op. cit.*, p. 78

No segundo capítulo, revisitamos o debate a respeito do paradigma de política externa do governo Cardoso, chamado ‘autonomia pela participação’. Ao longo dele, abordamos as percepções sobre as relações internacionais que estão na base do paradigma referido, assim como o contexto histórico que o ensejou e os desafios internacionais que o Brasil teve de enfrentar. Com atenção especial, enfocamos as percepções sobre o papel da integração e os planos para o entorno regional, questões ligadas fortemente ao maior envolvimento do país com a promoção e defesa da democracia no exterior. Além de bibliografia especializada, analisamos o que os próprios *policy makers* escreveram ou disseram a respeito do assunto. Nessa parte da investigação, pretendemos apresentar o quadro cognitivo maior a que remontam as razões da ‘agenda democrática’ da política externa do governo Cardoso.

No terceiro capítulo, abordamos o discurso da ‘agenda democrática’. Para tanto, submetemos a análise de conteúdo qualitativa, especificamente análise de co-ocorrências e proposições, discursos que, pelo seu conteúdo e pela ocasião em que foram pronunciados, julgamos representativos.<sup>35</sup> De modo complementar, para contextualizar e esclarecer pontos relevantes, recorreremos a fontes secundárias. Em sua maioria, os discursos analisados foram levantados no acervo digital do Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), no arquivo pessoal de Luiz Felipe Lampreia, disponibilizado em formato digital pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da FGV, e na Resenha de Política Exterior do Brasil, publicação semestral do CDO, órgão do MRE. A investigação conduzida nessa parte da dissertação pretendeu averiguar o que os *policy makers* do governo Cardoso entendiam por democracia, assim como as articulações frequentes entre este e outros temas presentes no discurso.

No quarto capítulo, abordamos as iniciativas e medidas de promoção da democracia. Ao longo dele, repertoriamos e analisamos as declarações, os acordos e outros atos diplomáticos que o Brasil promoveu ou apoiou, assim como os instrumentos jurídico-políticos a que o país aderiu ou cuja criação encabeçou ao longo do governo Cardoso. Com isso, pretendemos não apenas fazer um balanço da atuação nesse campo, mas também tomar conhecimento dos documentos e instrumentos que foram evocados nas ocasiões em que o governo Cardoso atuou assertivamente para resguardar a ordem democrática.

No capítulo quinto, abordamos a defesa da democracia. Enfocamos iniciativas e medidas contra golpes, ameaças e tentativas de golpes de Estado e contra a manipulação de eleições. Procedemos recuperando o contexto histórico de cada ocasião em que o governo

---

<sup>35</sup> Seguimos aqui os procedimentos sugeridos por Laurence Bardin em: **Análise de Conteúdo**. 4. ed. rev. e atual. Lisboa: Edições 70, 2009.

Cardoso atuou e rastreando as posições assumidas, as decisões tomadas e as ações realizadas. Além de análise bibliográfica, empregamos análise documental. A maior parte dos documentos analisados (despachos telegráficos, faxes e notas à imprensa) foram obtidos, respectivamente, na Seção do Arquivo Histórico do CDO e na Assessoria de Imprensa do Gabinete, ambos departamentos do MRE, o último acessível pela Internet.<sup>36</sup> A investigação conduzida nessa etapa pretendeu averiguar como o governo Cardoso respondeu às ameaças à ordem democrática com que se defrontou.

No sexto capítulo, finalizamos a dissertação. Nessa última etapa, retomamos nossa hipótese e apresentamos nossa interpretação das razões da ‘agenda democrática’ da política externa do governo Cardoso.

O tema proposto parece-nos relevante ao menos por dois motivos, um de caráter acadêmico e um de caráter sócio-político. Tal como observou Rafael Villa há algum tempo, a promoção e defesa da democracia é tema pouco explorado por pesquisadores de política externa brasileira.<sup>37</sup> Sendo assim, esperamos que esta dissertação possa contribuir para o preenchimento de lacunas no conhecimento, particularmente em relação ao período Cardoso. No mais, o tema é de interesse geral da comunidade brasileira de política externa, isto é, do conjunto dos burocratas, políticos, acadêmicos e líderes empresariais e sociais que participa da discussão, elaboração e execução da política externa. Uma das preocupações constantes dessa comunidade é a garantia da democracia na América do Sul.<sup>38</sup>

### 1.1. Considerações Teórico-Metodológicas: ‘Razões’ e Interpretação

Ao falar de ‘razões’ em Análise de Política Externa, temos de levar em conta duas questões teórico-metodológicas com implicações analíticas relevantes. A primeira é a distinção entre ‘razões de agir’ e ‘causas da ação’. A segunda é como abordar as ‘razões de

<sup>36</sup> A quem interessar nosso relatório de pesquisa de campo nos arquivos do CDO, ver ANEXO 3.

<sup>37</sup> VILLA, Rafael. *Op. cit.*, p. 67

<sup>38</sup> Pesquisa de opinião realizada pelo CEBRI revela que a garantia da democracia na América do Sul é considerada um objetivo de política externa de “extrema importância”. Em 2001, 67 % dos entrevistados por este *think tank* assim a concebiam. Em 2008, o percentual aumentou para 74%. Cabe mencionar que tanto num quanto noutro período, a importância atribuída à garantia da democracia na América do Sul foi maior que a importância atribuída, por exemplo, à integração da infraestrutura sul-americana ou ao fortalecimento da liderança regional do Brasil. Cf. SOUZA, Amaury de. **A Agenda Internacional do Brasil: A Política Externa Brasileira de FHC a Lula**. Rio de Janeiro: Elsevier; CEBRI, 2009, p. 52.

agir'. Essas duas questões inserem-se no debate sobre os *explanans* (fatores enfatizados e níveis de análise) da subdisciplina, pelo qual temos de fazer breve incursão.

Conforme Walter Carlsnaes, o debate sobre os *explanans* é, no fundo, um debate meta-teórico, que se desdobra em dois campos, o da ontologia e o da epistemologia.<sup>39</sup> O campo da ontologia é atravessado por um eixo que tem num polo o Holismo e no outro o Individualismo. Ocorre o mesmo no campo da epistemologia, polarizado pelo Objetivismo e Interpretativismo. No campo ontológico, o Individualismo defende que a explanação dos fenômenos sociais deveria ser reduzida às propriedades ou interações entre os indivíduos, enquanto o Holismo defende que a ênfase deveria recair sobre as estruturas pré-existentes aos indivíduos.<sup>40</sup> No campo epistemológico, o Objetivismo defende que a explanação dos fenômenos sociais deveria visar à 'explicação', enquanto o Interpretativismo defende que deveria visar ao 'entendimento', ou 'compreensão'.<sup>41</sup> Os dois polos ontológicos e os dois polos epistemológicos combinam-se para formar as quatro perspectivas meta-teóricas que mostramos no quadro abaixo.

---

<sup>39</sup> CARLSNAES, Walter. **Foreign Policy**. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMONS, Beth A. (Ed.) **Handbook of International Relations**. London: Sage, 2002, p. 334-335

<sup>40</sup> Trata-se aqui do debate em torno do problema 'agente-estrutura', que em algum momento foi encarado por todas as disciplinas das Ciências Sociais. Esse debate foi introduzido nas Relações Internacionais em 1961 por J. David Singer, no artigo **The Level-of-Analysis Problem in International Relations**, publicado no vol. 14, n. 1, da *World Politics*. O debate, é claro, não se limita aos pólos do Holismo e do Individualismo, nem as soluções ao problema agente-estrutura esgotam-se nas abordagens da estrutura para o agente ou do agente para a estrutura (*top-down* ou *bottom-up* no jargão acadêmico anglo-saxão), havendo posições intermediárias.

<sup>41</sup> Aqui o ponto central do debate é a distinção weberiana entre *Erklären* (explicação) e *Verstehen* (entendimento). A primeira modela-se nas ciências naturais e, à maneira destas, concebe que as estruturas e as unidades que constituem o mundo social são governadas por leis causais universais que existem *outside* (fora) da mente dos indivíduos. A segunda, enraizada em ideias do século XIX sobre a história, tem por premissa a particularidade da realidade social, um mundo intersubjetivo constituído de regras e convenções sociais, que só existe *inside* (dentro) da mente dos indivíduos e só pode ser acessado pelo conhecimento do contexto social em que se desenrola a ação e da intenção do ator em executá-la. Essas são as "duas histórias a se contar" sobre as relações internacionais, na expressão de Martin Hollis e Steve Smith. Cf. HOLLIS, Martin; SMITH, Steve. **Explaining and Understanding International Relations**. Oxford University Press, 1991.

Quadro 1 - Perspectivas Meta-Teóricas na Análise de Política Externa

		EPISTEMOLOGIA	
		Objetivismo	Interpretativismo
ONTOLOGIA	Holismo	<i>Perspectiva estrutural</i>	<i>Perspectiva social-institucional</i>
	Individualismo	<i>Perspectiva agente-cêntrica</i>	<i>Perspectiva do ator-intérprete</i>

Adaptado de CARLSNAES, Walter. **Foreign Policy**. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMONS, Beth A. (Ed.) **Handbook of International Relations**. London: Sage, 2002, p. 336.

Essas perspectivas definem, em linhas gerais, os *explanans* das diferentes abordagens à Análise de Política Externa. As abordagens baseadas nas perspectivas situadas no lado ‘objetivista’ do campo epistemológico, a perspectiva estrutural e a perspectiva agente-cêntrica, visam à explicação, no sentido clássico de causa e efeito, de acordo com um modelo de escolha racional. Porém, estando situadas em lados opostos no campo ontológico, desenvolvem a explicação ou a partir do nível da estrutura material/institucional ou a partir do nível do agente. No quadrante estrutural, situam-se as teorias realistas, o Institucionalismo Neoliberal e as abordagens organizacionais.<sup>42</sup> No quadrante agente-cêntrico, situam-se as abordagens cognitivas/psicológicas, a Política Burocrática e as diferentes versões do Liberalismo. Por sua vez, as abordagens baseadas nas perspectivas situadas no lado ‘interpretativista’ do campo epistemológico, visam ao entendimento, em termos de ‘razões de agir’. Porém, estando situadas em lados opostos no campo ontológico, procuram alcançá-lo ou a partir do nível da estrutura social ou a partir do nível do ator social. No quadrante social-institucionalista, situam-se o Social-Constructivismo Moderno e as abordagens discursivas, de matriz pós-moderna. No quadrante do ator-intérprete, situa-se a abordagem interpretativa, ou hermenêutica.<sup>43</sup>

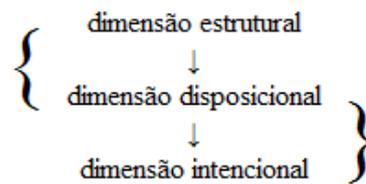
Essas diferentes abordagens à Análise de Política Externa enfocam diferentes dimensões das ações de política externa. As abordagens estruturais e social-institucionais

<sup>42</sup> Para uma descrição mais detalhada das abordagens mencionadas, abrangendo os fatores enfatizados e a lógica explanatória de cada uma delas, ver ANEXO 4.

<sup>43</sup> Alguns autores empregam o termo Constructivismo para referir-se a esta abordagem, esclarecendo que se trata de versão para o nível de análise do agente. Cf. MARCEL, Valerie. **The Constructivist Debate; Bringing Hermeneutics (Properly)** In: Trabalho apresentado na Conferência da ISA (International Studies Association) de 2001, 20 p.; HOUGHTON, David Patrick. **Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivist Approach**. *Foreign Policy Analysis*, n. 3, 2007, p. 24-45.

enfocam a dimensão estrutural para (de)mostrar que determinada estrutura (material, institucional, organizacional, normativa, ideacional etc.), constrangeu o agente/ator a comportar-se desta ou daquela forma. As abordagens agente-cêntricas enfocam a dimensão disposicional para demonstrar que a presença ou a ausência de determinado fator (cognitivo/psicológico, societário etc.) dispôs o agente a ter esta ou aquela intenção. Por fim, a abordagem interpretativa enfoca a dimensão intencional para explorar as ligações teleológicas entre intenções e ações de política externa. O quadro abaixo ilustra essa ‘divisão do trabalho’ entre as diferentes abordagens à Análise de Política Externa.

Quadro 2 - Dimensões das Ações de Política Externa



Adaptado de CARLSNAES, Walter. **Foreign Policy**. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMONS, Beth A. (Ed.) **Handbook of International Relations**. London: Sage, 2002, p. 342-343.

A esta altura, podemos voltar às questões inicialmente colocadas, para abordá-las diretamente, a começar pela distinção entre razões de agir e causas da ação. A distinção entre estas se baseia na distinção entre explicação e entendimento, que são os objetivos de conhecimento das epistemologias objetivista e interpretativista, respectivamente. Nos termos desta distinção, (i) causas da ação são externas aos atores, enquanto razões de agir são internas; (ii) causas da ação são governadas por regularidades, enquanto razões de agir são dependentes do contexto social ou histórico; (iii) causas da ação são ‘explicáveis’, enquanto razões de agir são ‘entendíveis’ (ou ‘compreensíveis’, o que soar melhor).

Quanto à questão de como abordar as razões de agir, há duas possibilidades. As razões de agir podem ser abordadas de ‘cima para baixo’, a partir de abordagem baseada em ontologia holística, como o Construtivismo em alguma de suas versões estruturalistas, ou de ‘baixo para cima’, a partir da abordagem interpretativa, focada no ator. Para fins pragmáticos, a escolha desta ou daquela depende da dimensão das ações de política externa que interessa ao analista. Nesta dissertação, cujo objetivo é compreender por que o governo Cardoso engajou-se em iniciativas e advogou medidas para a promoção e defesa da democracia no exterior, interessa a dimensão intencional. Em vista disso, escolhemos a abordagem interpretativa.

De acordo com Carlsnaes, o ponto focal da abordagem interpretativa são as *reasoned choices*, escolhas baseadas em razões de agir. Partindo da premissa de que a política externa é dependente do modo como os indivíduos com poder percebem as situações, o analista que nela se apoia tenta reconstruir o raciocínio e determinar as razões por trás das escolhas dos *policy makers*. A exemplo dos adeptos da *Role Theory*, o analista interpretativo enfoca fatores ideacionais, tais como o entendimento que os indivíduos têm do cenário internacional, a percepção do papel do seu país nesse cenário e a interpretação que fazem deste “conceito flexível” que é o ‘interesse nacional’.<sup>44</sup>

Nesta dissertação, enfocamos um conjunto específico de percepções. Seguindo o trabalho de Alexandra de Mello e Silva<sup>45</sup>, conferimos ênfase às seguintes: (i) “a percepção do sistema internacional e como se regulam, dentro deste sistema, as relações de poder”; (ii) “uma determinada percepção da inserção regional e internacional do país, ou seja, do papel a ser desempenhado pelo Brasil no continente e no mundo”; e (iii) “a imagem de ‘quem queremos ser no mundo’”, a qual “não pode ser desligada daquela de ‘quem somos em casa’”. Essas três classes de percepções são, no entender da autora, os “componentes fundamentais” do “quadro cognitivo”<sup>46</sup> dos *policy makers*.

---

<sup>44</sup> CARLSNAES, Walter. *Op. cit.*, p. 341

<sup>45</sup> SILVA, Alexandra de Mello e. **O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea.** *Estudos Históricos*, vol. 8, n. 15, 1995, p. 115

<sup>46</sup> O conceito de “quadro cognitivo” empregado por Mello e Silva equivale ao conceito de “paradigma”, que encontramos em trabalhos de outros especialistas em política externa brasileira. Os paradigmas de política externa (a exemplo da autonomia pela participação, que analisamos no capítulo seguinte) são “teorias de ação diplomática, constituídas por um conjunto mais ou menos articulado de idéias-base”. Estes paradigmas “são, de fato, mapas cognitivos, ajudando o diplomata a dar sentido à complexidade do mundo que o rodeia.” Cf. SOARES DE LIMA, Maria Regina de. *Apud* SILVA, Alexandra de Mello e. **Idéias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU.** *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 41, n. 2, 1998, p. 141.

## **2. O Paradigma da Autonomia pela Participação e a Política Externa do Governo Cardoso**

O maior envolvimento do Brasil com a promoção e defesa da democracia observado ao longo do governo Cardoso coincide com a fase de consolidação de um novo paradigma de política externa. Neste capítulo, revisitamos o debate a respeito deste novo paradigma, chamado ‘autonomia pela participação’, entre outros rótulos.<sup>47</sup> Ao longo dele, abordamos as percepções sobre as relações internacionais que estão na base do paradigma referido, assim como o contexto histórico que o ensejou e os desafios internacionais que o Brasil teve de enfrentar. Com atenção especial, enfocamos as percepções sobre o papel da integração e os planos para o entorno regional, questões ligadas fortemente ao maior envolvimento do país com a promoção e defesa da democracia no exterior, conforme vimos no capítulo anterior. Com isso, pretendemos apresentar o quadro cognitivo maior a que remontam as razões da ‘agenda democrática’ da política externa do governo Cardoso.

### **2.1. Mudança de Paradigma na Política Externa Brasileira: do Distanciamento à Participação**

Antes de começar a análise do paradigma da autonomia pela participação, temos de definir o que é ‘autonomia’. Conforme Roberto Russell e Juan Tokatlian, a autonomia é “uma condição do Estado-nação que lhe possibilita articular e alcançar objetivos políticos de forma independente. [...] é uma propriedade que o Estado-nação pode ter ou não, ao longo de um contínuo em cujos extremos se apresentam duas situações ideais: total dependência ou completa autonomia. [...] é uma questão de grau que depende, fundamentalmente, das capacidades, duras e brandas, dos Estados e das circunstâncias externas que se lhe apresentam”. Objetivamente, consiste na “capacidade e disposição para tomar decisões baseadas em necessidades e objetivos próprios sem interferências nem constrangimentos

---

<sup>47</sup> Além de autonomia pela participação e expressões correlatas, como autonomia pela integração, autonomia pela inserção e autonomia pela responsabilidade, o novo paradigma foi chamado de ‘institucionalismo pragmático’, ‘Estado normal’ ou ‘neoliberal’, ‘universalismo seletivo liberal’ etc. Preferimos chamá-lo autonomia pela participação, porque é essa a expressão que os *policy makers* frequentemente empregavam para referir-se à nova estratégia de política externa e porque, como veremos, é essa a expressão que melhor traduz sua essência.

externos e para controlar processos e acontecimentos que se produzem além de suas fronteiras.”<sup>48</sup>

De acordo com Henrique Altemani de Oliveira, a autonomia é um ‘objetivo subentendido’ da política externa do Brasil, ao menos desde o início dos anos 1960, quando foi formulada a Política Externa Independente, a ‘PEI’ do governo Jânio Quadros. A condição prévia do objetivo da autonomia é a ‘independência’, que se expressou historicamente no ‘distanciamento’ em relação à superpotência e no esforço de superação dos constrangimentos que esta impunha. O instrumento de que o país se serviu para realizar esse objetivo foi a ‘diversificação’, que consistiu basicamente na multiplicação de parcerias a fim de mitigar e evitar dependências e, na medida do possível, ampliar a margem de manobra e a liberdade de escolha nos relacionamentos internacionais. Na base da diversificação, reside a ideia de ‘universalização’, segundo a qual as opções de parcerias deveriam ser mantidas abertas. Entre o início dos anos 1960 e fins dos anos 1980, nos anos do nacional-desenvolvimentismo e do regime militar, a realização do objetivo da autonomia exigiu a resistência a compromissos e a não adesão a acordos que colocassem limites a ações futuras.<sup>49</sup>

Ao fim desse período, ocorreram mudanças profundas nos ambientes externo e interno, que induziram a redefinição dos quadros conceituais dos *policy makers*. Dentre essas mudanças, as mais relevantes foram, na avaliação de José María Arbilla: (a) o fim da Guerra Fria e, com isso, o fim da alternativa soviética, a recuperação da hegemonia político-militar dos EUA e a perda da relevância estratégica da América Latina; (b) a transformação do paradigma tecnológico, por suas consequências sociais, políticas e, sobretudo, econômicas; (c) o aprofundamento dos processos da globalização, regionalização e transnacionalização; (d) a (neo)liberalização da economia; e (e) as transformações domésticas do Brasil – redemocratização e crise do modelo de desenvolvimento por substituição de importações.<sup>50</sup> Cabe observar, com Raúl Bernal-Meza, que essas e outras mudanças, principalmente na organização e na dinâmica da economia internacional, assim como no perfil econômico brasileiro, suscitaram a percepção de que os custos de se manter fora do jogo ou de assumir posição obstrucionista, como se fazia no período anterior, seriam elevados.<sup>51</sup>

<sup>48</sup> RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan. *Apud* PINHEIRO, Letícia. **Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea.** *Contexto Internacional*, vol. 22, n. 2, 2000, p. 313

<sup>49</sup> OLIVEIRA, Henrique Altemani. **Política Externa Brasileira.** São Paulo: Saraiva, 2005, p. 231-232

<sup>50</sup> ARBILLA, José María. **Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994).** *Contexto Internacional*, vol. 22, n. 2, 2000, p. 337-385

<sup>51</sup> Baseado em trabalho de Ricardo Sennes, Bernal-Meza cita algumas dessas mudanças internas e externas no campo da economia: (i) a superação da crise da dívida externa dos anos 1980, que até então restringia a capacidade de iniciativa do país no campo das relações econômicas internacionais; (ii) a mudança na composição

O paradigma de política externa que se formou no bojo dessas mudanças tinha por pressuposto, não obstante, a ideia de que o objetivo da autonomia não mais poderia ser realizado pelo distanciamento, senão apenas pela ativa participação. Nas palavras de Gelson Fonseca Jr.<sup>52</sup>:

A autonomia, hoje, não significa mais “distância” dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, a autonomia se traduz por “participação”, por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais. Perspectivas que correspondem à nossa complexidade nacional.<sup>53</sup>

O que as palavras deste *policy maker* evidenciam, na interpretação de Vigevani e colaboradores, é que se esperava que a participação na elaboração das normas que conferem ordem às relações internacionais contribuiria para a criação de um ambiente internacional favorável ao desenvolvimento econômico, objetivo histórico da política externa brasileira. A *rationale* seria, basicamente, a seguinte: um ambiente internacional institucionalizado, com regras do jogo a serem seguidas por todos, inclusive pelos mais poderosos, é do interesse do Brasil, país que não possui poder relativo suficiente para atingir seus objetivos pela força ou pressão.<sup>54</sup>

O paradigma da autonomia pela participação foi ganhando forma e conteúdo na primeira metade dos anos 1990. Sua origem remonta ao governo Collor. Nesse período, a ação externa teve por eixo o incremento da credibilidade internacional do Brasil, a fim de renegociar a dívida externa em termos mais favoráveis. Com isso em vista, o país aderiu a regimes internacionais<sup>55</sup> nos campos do comércio, das tecnologias sensíveis, do meio-

---

da pauta de exportações e nos interesses da indústria brasileira; (iii) a dissociação dos novos interesses brasileiros dos antigos interesses dos outros países em desenvolvimento; (iv) a mudança na política comercial dos EUA, de apoio ao sistema de favores ao apoio ao sistema de reciprocidades; (v) a guinada regionalista dos EUA. Cf. BERNAL-MEZA, Raúl. **A política exterior do Brasil: 1990-2002**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 45, n. 1, 2002, p. 53-54.

<sup>52</sup> Autor da expressão ‘autonomia pela participação’, Gelson Fonseca Jr. foi Chefe de Gabinete do Secretário-Geral de Relações Exteriores (1988-1990); assessor da Assessoria Diplomática da Secretaria-Geral da Presidência da República (1990-1992); assessor-chefe da Assessoria Especial da Secretaria-Geral da Presidência da República (1995-1999); chefe da Missão do Brasil junto a ONU (1999-2002); e embaixador do Brasil no Chile (2003- 2006). Além disso, Fonseca Jr. foi professor de Política Internacional no Instituto Rio Branco, a academia diplomática brasileira. A propósito, a passagem que transcrevemos aqui foi extraída de obra que compila as aulas deste ‘diplomata-acadêmico’.

<sup>53</sup> FONSECA Jr. Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 368

<sup>54</sup> VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. **Política Externa no Período FHC: a busca da autonomia pela integração**. *Tempo Social – USP*, novembro, 2003, p. 32

<sup>55</sup> Conforme a definição clássica, atribuída a Stephen Krasner, regimes são “conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, em torno dos quais as expectativas dos atores convergem numa dada área das relações internacionais”. Cf. LITTLE, Richard. **International regimes**.

ambiente e dos direitos humanos, entre outros. Ademais, ao menos no comportamento e nas opções, o país pretendia tornar-se um país de Primeiro Mundo, ou *mainstream*, como se dirá mais tarde. Essa tendência adentrou o curto período em que Itamar Franco governou o Brasil, mas com um ímpeto reduzido, em razão, sobretudo, da preocupação deste presidente, assim como de seus chanceleres, particularmente o embaixador Celso Amorim, de resguardar maior margem de manobra para o país. Já no governo Cardoso, a estratégia de tomar parte nos negócios e instituições internacionais tornou-se, ao mesmo tempo, mais ambiciosa e mais pragmática.<sup>56</sup> Os *policymakers* assumiram abertamente o objetivo de influenciar a definição da nova ordem internacional e, consoante com isso, intensificaram a participação brasileira nos fóruns decisórios multilaterais, principalmente na ONU e na OMC, e nos debates sobre os chamados ‘novos temas’, como o meio ambiente e os direitos humanos. Todavia, diferentemente do que ocorreu no governo Collor, passaram a exigir compensações e reciprocidade como condição da adesão aos regimes, principalmente no campo econômico. É nesse momento que se consolida o paradigma da autonomia pela participação.<sup>57</sup>

## 2.2. Novas Percepções sobre as Relações Internacionais

Como toda teoria de política externa e de ação diplomática, o paradigma da autonomia pela participação implica um conjunto de suposições ou, nos termos da abordagem interpretativa, percepções sobre as relações internacionais. Neste tópico, analisamos essas percepções, especificamente aquelas relativas ao sistema internacional e às relações de poder, ao papel do país no continente e no mundo e ao que o país ‘quer ser’ no mundo.

O sistema internacional caracterizar-se-ia pelas “polaridades indefinidas”, na expressão de Lafer e Fonseca Jr. “Polaridades indefinidas” não significa que os polos de poder não sejam conhecidos. No campo político-estratégico, o sistema internacional é unipolar, com os EUA ocupando a posição de superpotência militar sem rival. No campo econômico, o sistema internacional é multipolar, com os EUA, a CE (futura UE), a Alemanha

---

In: BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia. **The globalization of world politics: An introduction to international relations.** 4th ed. Oxford University Press: 2008, p. 300.

<sup>56</sup> Daí, aliás, a expressão ‘institucionalismo pragmático’, originalmente cunhada por Leticia Pinheiro para designar o paradigma de política externa do governo Cardoso, assim como a ala do MRE identificada com esse paradigma.

<sup>57</sup> PINHEIRO, Leticia. **Política Externa Brasileira (1889-2002).** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004, p 56-61; 67

e o Japão como potências industriais, comerciais e financeiras. O que a expressão “polaridades indefinidas” significa é que não se sabe como os polos irão evoluir, isto é, não se sabe se as potências econômicas irão tornar-se potências políticas, no sentido clássico, nem como irão conduzir suas relações. A consequência necessária da indefinição dos polos do sistema internacional é a maior imprevisibilidade nas relações internacionais.<sup>58</sup>

Outro elemento caracterizador do sistema internacional seria o jogo das “forças centrífugas” e “forças centrípetas”. Conforme Lafer e Fonseca Jr., estas forças, concebidas como “forças profundas”<sup>59</sup>, concorrem com as polaridades indefinidas na modelação do sistema internacional nos seus três campos, o político-estratégico, o econômico e o dos valores. As forças centrípetas são as forças que engendram a “globalização”, não apenas na dimensão econômica, mas também nas dimensões política, social e cultural; assim como a “unificação”, que por sua vez enseja a criação de instituições globais; e a “integração”, um processo de agregação que assume forma jurídica e pode ter alcance regional ou universal. Por sua vez, as forças centrífugas são as forças da “fragmentação”, dentre as quais, os nacionalismos, as rivalidades étnicas, os fundamentalismos e o protecionismo<sup>60</sup>. São as forças da identidade nacional e da autodeterminação, enfim, as forças da particularidade, que se contrapõem às forças da universalidade, as forças constituidoras da comunidade internacional, especialmente à universalização de valores e modelos políticos e econômicos, gerando tendências contraditórias. Assim como a indefinição dos polos, o jogo das forças centrífugas e forças centrípetas introduz um elemento de imprevisibilidade nas relações internacionais.<sup>61</sup>

Uma última observação a ser feita refere-se à evolução do sistema internacional. Na análise de Lafer e Fonseca Jr., este teria sofrido uma mudança de dinâmica ainda no início da década de 1990. Entre 1989 e 1991, período que os *policy makers* denominam “primeiro pós-

<sup>58</sup> LAFER, Celso; FONSECA Jr., Gelson. **Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas (Notas Analíticas e Algumas Sugestões)**. In: FONSECA Jr., Gelson; CASTRO, Sergio Henrique Nabuco de (Org.). **Temas de Política Externa Brasileira II**. Vol. 1. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994, p. 49-54; 62

<sup>59</sup> Lafer e Fonseca empregam o conceito de forças profundas de Pierre Renouvin. Segundo este autor, forças profundas são grandes forças da história que moldam o ambiente internacional e constroem os protagonistas das relações internacionais, os “homens de Estado”. As forças profundas são de natureza diversa: geográficas (atributos de posição e espaço), populacionais (surtos demográficos e fluxos migratórios), econômicas (materiais e financeiras), da mentalidade coletiva (principalmente o nacionalismo) e correntes sentimentais (por exemplo, os movimentos nacionalista e pacifista). Cf. DUROSELLE, Jean-Baptiste; RENOUVIN, Pierre. **Introdução à História das Relações Internacionais**. São Paulo: EDIPE, 1967.

<sup>60</sup> Os autores estão referindo-se não apenas aos mecanismos convencionais de proteção econômica, mas também, de forma mais geral, aos blocos, agregados econômicos regionais que se fecham a fim de “preservar a imperfeição”, ou, dito de outra forma, de proteger o mercado nacional da “concorrência perfeita” que se estabelece com a abertura.

<sup>61</sup> LAFER, Celso; FONSECA Jr., Gelson. **A problemática da integração num mundo de polaridades indefinidas**. In: IEEI (Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais). **A Integração Aberta: Um Projeto da União Européia e do Mercosul**. 1995, p. 5; 8-11; 17

guerra fria”, prevaleceram as forças centrípetas nos campos da economia, com a expansão do liberalismo, e no dos valores, com a difusão da democracia e, em menor medida, de padrões em matéria de direitos humanos e meio-ambiente. O sistema multilateral de segurança coletivo da ONU, desbloqueado pelo fim da rivalidade Leste-Oeste, obteve êxito na provisão deste bem público. O "comando de adesão" do sistema de “hegemonia coletiva”, formado por EUA e demais potências econômicas, limitou o espaço para soluções nacionais ao problema da adaptação à globalização. No segundo “pós-guerra fria”, de 1992 em diante, emergiram as forças centrífugas (nacionalismo econômico, auto-determinação, etnocentrismo, fundamentalismo etc.), que viriam a interagir dialeticamente com as forças centrípetas. O sistema multilateral de segurança coletivo, agora paralisado pela não convergência dos egoísmos nacionais, revelou-se ineficaz. A falência do neoliberalismo enfraqueceu o "comando de adesão" e abriu espaço para respostas nacionais, ainda nos marcos do capitalismo, à globalização. A clivagem Norte-Sul voltou à agenda internacional.<sup>62</sup>

A mudança de dinâmica do sistema internacional dos anos 1990, com a passagem do primeiro para o segundo pós-guerra fria, alterou as percepções dos *policy makers* sobre as possibilidades de ordem e cooperação nas relações internacionais. Conforme Lafer, na primeira metade da década de 1990, “o clima internacional era o das expectativas positivas”. Eram os tempos que viram o fim da Guerra Fria e do *apartheid*; a convocação da Eco-92 e da Conferência de Direitos Humanos de Viena de 1993; a conclusão da Rodada Uruguaí do GATT e a criação da OMC; o início do processo de paz no Oriente Médio; o relançamento da integração regional e o desenvolvimento do Mercosul. Nas palavras do ex-chanceler, “se vivia uma época que tinha como horizonte as aspirações kantianas de uma razão abrangente da humanidade, com efetivas possibilidades grocianas no trato diário da política externa”. No início do século XXI, em 2001-2002, anos finais do governo Cardoso, quando Lafer retornou à chancelaria, “o clima é outro”. A onda de crises financeiras, que nasceu nos Tigres Asiáticos (1997), passou pela Rússia (1998) e pelo Brasil (1999) e arrebentou na Argentina (2000), desorganizou a economia dos países ditos emergentes. As economias latino-americanas foram gravemente afetadas. A última crise, em particular, fragilizou o Mercosul. Além do impacto das crises, que vieram a ressaltar os aspectos negativos da globalização, contribuíram para alterar a percepção do ambiente externo o Onze de Setembro, a Doutrina Bush de guerra preventiva e a nova agenda de segurança dos EUA. Em vista desses desdobramentos, para o

---

<sup>62</sup> LAFER, Celso; FONSECA Jr., Gelson. *Op. cit.*, p. 5-6; 9-10; 13-14

chanceler, “o contexto internacional está mais próximo de um estado de natureza hobbesiano e mais distante da paz perpétua kantiana”.<sup>63</sup>

Quanto às relações de poder, estas ainda seriam o elemento definidor das relações internacionais, mas não como antes. No pós-Guerra Fria, as relações de poder teriam se tornado mais complexas, tal como sucedeu, aliás, com o sistema internacional. A principal razão disso seria a crescente relevância de outras modalidades de poder vis-à-vis o *hard power*, o poder estratégico-militar em sua expressão clássica, que teria perdido utilidade relativa. Lampreia menciona duas, a saber: (i) o *soft power*, definido como poder econômico, cultural e simbólico<sup>64</sup>; e (ii) o “poder estrutural”, definido<sup>65</sup> como a capacidade de influenciar na definição dos regimes e instituições que conformam a estrutura normativa das relações internacionais.<sup>66</sup>

A crescente importância de novas modalidades de poder teria consequências na hierarquia internacional de poder. Na análise de Cardoso, a hierarquia internacional de poder não é mais função apenas do diferencial de poder estratégico-militar, muito embora este continue a ser decisivo. A hierarquia internacional de poder é função de “equação complexa”, em que pesa, cada vez mais, a variável do *soft power*, na forma de poder econômico, principalmente, bem como de irradiação cultural, projeção diplomática e prestígio. No pós-Guerra Fria, a hierarquia internacional de poder importaria, sobretudo, no momento de definição dos regimes e instituições que conformam a estrutura normativa das relações internacionais, o que coloca a questão do poder de barganha para influenciar o processo, ou poder estrutural, na expressão de Lampreia.<sup>67</sup>

Os movimentos de alinhamento no interior da hierarquia internacional de poder obedeceriam a estímulos variados. Conforme Cardoso, haveria “ampla gama de geometrias possíveis”, ou geometrias variáveis, no jargão atual, que se delineiam em função da

<sup>63</sup> LAFER, Celso. **Reflexões sobre uma gestão.** *Política Externa*, vol. 11, n. 4, 2003, p. 114-115

<sup>64</sup> Na definição de Joseph S. Nye Jr., *soft power* é a habilidade, ou capacidade, de se conseguir o que se quer pela persuasão ou pela atração, não pela coerção. Os recursos de *soft power* são todos aqueles ativos que produzem tal atração. Cf. WILSON III, Ernest J. **Hard Power, Soft Power, Smart Power.** *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 2008, p. 114. Disponível em: [http://ann.sagepub.com/cgi/content/abstract/616/1/110]. Acesso em: 15/04/2011.

<sup>65</sup> Lampreia define poder estrutural de forma concisa, mas sem se afastar da definição original de Susan Strange. Nos termos desta autora, o poder estrutural “confere o poder de decisão sobre como as coisas devem ser feitas, o poder de formar estruturas dentro das quais os Estados se relacionem uns com os outros, com as pessoas ou com as empresas corporativas. O poder relativo de cada parte num relacionamento será maior ou menor se uma única parte determinar a estrutura circundante do relacionamento.” Cf. GRIFFITHS, Martin. **50 Grandes Estrategistas das Relações Internacionais.** São Paulo: Contexto, 2004, p. 71.

<sup>66</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. **A política externa do governo FHC: continuidade e renovação.** *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 42, n. 2, 1998, p. 6

<sup>67</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. **Globalização e Política Internacional.** *Política Comparada*, vol. 1, n. 1, 1997, p. 76

convergência de interesses em temas específicos das relações internacionais, como a liberalização comercial, da agricultura aos serviços, o controle de capitais voláteis, o combate ao narcotráfico e ao crime organizado, a preservação do meio-ambiente, a proteção aos direitos humanos etc. A predeterminação dos movimentos de alinhamento em função da posição de cada país na hierarquia internacional de poder seria algo do passado.<sup>68</sup>

Cabe fazer aqui algumas considerações sobre o poder do Brasil. Na avaliação de Fonseca Jr., o poder brasileiro repousa sobre recursos *soft*: paz com os vizinhos, estabilidade política interna e elevado potencial de crescimento do mercado nacional, que, ademais, é estável e está aberto aos fluxos internacionais. Tal combinação de fatores não se encontraria facilmente no mundo em desenvolvimento. Por conta disso, a relevância do Brasil para os principais polos de poder, assim como sua capacidade de influência nos negócios mundiais, teria aumentado. Fonseca Jr. não deixa de observar que as alterações no jogo do poder, com a crescente importância das novas modalidades, favoreceu ao Brasil. Para atingir seus objetivos internacionais, o país não necessitaria de recursos de poder *hard*, os quais não possui, aliás, mas de recursos de poder *soft*, os quais possui ou estão a seu alcance. Para atrair investimentos e se fazer ouvir nos fóruns internacionais, o país necessitaria de credibilidade, a qual advém, no campo econômico, da sustentabilidade do crescimento e da melhoria na distribuição de renda e, no campo político, de um bom *record* de direitos humanos e da capacidade de responder a ameaças não-tradicionais à segurança, como o narcotráfico, entre outros fatores<sup>69</sup>. No mais, na avaliação de Fonseca Jr., a consolidação da posição do Brasil na América do Sul, região na qual possui capacidade de formação de agenda, é pré-condição para que o país exerça maior influência na definição dos regimes internacionais, um processo que, como vimos anteriormente, é perpassado pelo jogo do poder.<sup>70</sup>

Quanto ao papel do país no continente e no mundo, este seria significativamente diferente do que foi no período anterior. De acordo com Cardoso, duas mudanças contribuíram de modo fundamental para que o Brasil adquirisse um novo *status* internacional, um *status* de país *mainstream*, de país alinhado às tendências internacionais prevaletentes,

<sup>68</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. *Op. cit.*, *Loc. cit.*

<sup>69</sup> Entre outros fatores do *soft power* brasileiro, Lampreia menciona a assinatura do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) em 1995, o reconhecimento da competência obrigatória da Corte de São José em 1998 e o envolvimento com a preservação e promoção da democracia e dos direitos humanos, especialmente nas Américas. Lafer, complementando, menciona a tradição diplomática e o multilateralismo. *Cf.* LAMPREIA, Luiz Felipe. *Op. cit.*, p. 16; LAFER, Celso. *Op. cit.*, p. 123-124.

<sup>70</sup> FONSECA Jr. Gelson. **Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil.** In: DUPAS, Gilberto; LAFER, Celso; SILVA, Carlos Eduardo Lins da (Org.). **A nova configuração mundial do poder.** São Paulo: Editora Paz e Terra; Revista Política Externa, 2008, p. 125-128

como Lampreia costumava dizer<sup>71</sup>. A primeira foi o retorno à democracia, que, por estimular a transparência e o diálogo, teria contribuído para a melhoria das relações com a comunidade internacional numa série de campos antes considerados sensíveis, como direitos humanos, justiça social, meio-ambiente e não-proliferação nuclear. A segunda foi a abertura da economia nacional, que, além de contribuir para a estabilização monetária, a reestruturação da base produtiva e o incremento da competitividade, teria facultado ao Brasil, justamente por ser mais sensível aos fluxos internacionais de bens, serviços, tecnologias e capitais, a opinar em sua regulação.<sup>72</sup>

Além de *mainstream*, o país seria um *global player* e um *global trader*. Conforme o embaixador Rubens Antonio Barbosa<sup>73</sup>, um importante *policy maker* do período, o primeiro papel decorreria da diversidade e da amplitude da agenda internacional do Brasil. O país ligase à Europa pela história e às Américas pela geografia. À África, vinculam-no afinidades culturais e linguísticas, que ensejaram a criação da CPLP em 1996. Mais recentemente, as relações com a Ásia adquiriram maior densidade, sobretudo nas vertentes da cooperação tecnológica, com a China, e da coordenação política em fóruns internacionais, com a Índia. Além disso, o país vinha contribuindo com efetivos para missões de paz da ONU, especialmente na África; tem exercido o papel positivo de *consensus buider* em diferentes fóruns, especialmente no CSNU; e foi um dos membros fundadores do multilateralismo econômico contemporâneo, tendo participado ativamente das negociações da Rodada Uruguai do GATT e da criação de sua sucessora, a OMC. Quanto ao segundo papel, este decorreria do fato de que o país mantém relações comerciais expressivas com praticamente todas as regiões do mundo. Em 1996, o intercâmbio com a UE respondeu aproximadamente por 28% do comércio exterior brasileiro, com o NAFTA, 25%, com a América do Sul, 21%, e com a Ásia, 16%.<sup>74</sup>

<sup>71</sup> Para o chanceler, as opções nacionais tinham de ser feitas dentro dos parâmetros políticos, econômicos, sociais e ambientais que compunham o *mainstream* da comunidade internacional, tendo em vista a preservação da credibilidade do país. Assim, não mais haveria espaço para golpes de Estado, ditaduras ou violações dos direitos humanos, nem para o descontrole fiscal e monetário, para a depredação do meio-ambiente etc. Cf. LAMPREIA, Luiz Felipe. **Diplomacia Brasileira: Palavras, Contextos e Razões**. Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999, p. 84-85.

<sup>72</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. **A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 44, n. 1, 2001, p. 6-7

<sup>73</sup> Além de embaixador em postos relevantes, como Londres (1994-1999) e Washington (1999-2004), Rubens Barbosa foi representante do Brasil junto à ALADI (1988-1991), Subsecretário-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior do MRE e Coordenador da Seção Brasileira do Grupo do Mercosul (1991-1993).

<sup>74</sup> BARBOSA, Rubens Antonio. **O Brasil e suas opções internacionais: a articulação entre o regional e o universal**. *Política Externa*, vol. 3, n. 3, 1994, p. 105; \_\_\_\_\_. **O lugar do Brasil no mundo**. *Política Externa*, vol. 5, n. 2, 1996, p. 72-73

No continente especificamente, o papel do país seria o de um *regional player*. Conforme Rubens Barbosa, o papel de *regional player* decorre de um conjunto de fatos, dentre os quais: a grandeza territorial, populacional e econômica do Brasil, que representa aproximadamente metade da América do Sul; a ativa participação em instituições regionais (ALADI, Grupo do Rio, OTCA, Mercosul etc.); e a vocação pacífica, que se materializou, por exemplo, na proposta de criação da ZOPACAS e no apoio decidido e decisivo ao Tratado de Tlatelolco para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe. O papel de *regional player* estaria ligado, ademais, ao papel de mediador imparcial e construtor de consensos, ou *honest broker*, um papel que o Brasil exerce de longa data.<sup>75</sup>

Outro ponto a ressaltar é a posição do país diante do jogo das forças centrípetas e centrífugas. O Brasil é pelo reforço das primeiras, por percebê-las como positivas, e pela resistência às segundas, por percebê-las como negativas, segundo Rubens Barbosa. Por vontade própria, que brota de sua sociedade, o país está alinhado aos valores universais do *mainstream*: democracia, liberdade econômica, preservação ambiental e respeito aos direitos humanos etc. Por ‘interesse nacional’, o país está cada vez mais integrado na economia global e, em decorrência dessa e outras razões, advoga o aprofundamento da cooperação internacional. Além disso, por ser capaz de aproveitá-la a seu favor, o país considera oportuna a globalização da economia, um processo gerador de interdependências, alavancado pela dinâmica do mercado e pelas novas tecnologias e, o que é fundamental, irreversível.<sup>76</sup> Cabe ressaltar, como faz Barbosa, que a posição do Brasil pelo reforço das forças centrípetas, especialmente da globalização econômica, comporta a reivindicação de sua justa regulação, mediante adoção de regras estáveis, transparentes e universalmente válidas, bem como a necessária democratização do processo de criação de regras.<sup>77</sup>

Por fim, consideremos as percepções sobre o que o país ‘quer ser’ no mundo. Lampreia coloca a questão da seguinte forma, que, embora simples, parece-nos bem completa. Num horizonte de 20 a 25 anos, que, aliás, é o horizonte estratégico das chamadas

<sup>75</sup> BARBOSA, Rubens Antonio. 1996, *Loc. cit.*

<sup>76</sup> De acordo com Andrew Hurrell, baseado na classificação de David Held e colaboradores, Cardoso percebia a globalização como um “hyperglobalista”, alguém que reconhece o impacto revolucionário da globalização sobre o papel do Estado, que reconhece que algumas das políticas econômicas do passado recente deixaram de ser viáveis e que, por conseguinte, fazia-se necessário adotar novas políticas, sobretudo no plano macroeconômico, que fossem aprovadas pelos mercados, particularmente os mercados financeiros. Cf. HURRELL, Andrew. **Cardoso e o mundo**. In: D’INCAO, Maria Angela; MARTINS, Hermínio (Org.). **Democracia, crise e reforma**: Estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 476. Além de “hyperglobalista”, as concepções sobre a globalização podem ser classificadas, conforme a proposta de Held e colaboradores, como “cética” ou “transformacionista”. A respeito do assunto, cf. HELD, David; MCGREW, Anthony; GOLDBLATT, David; PERRATON, Jonathan. **Global Transformations: Politics, Economics, and Culture**. Stanford University Press: 1999.

<sup>77</sup> BARBOSA, Rubens Antonio. *Op. cit.*, p. 74-76

‘políticas de Estado’, a exemplo da política externa, o Brasil poderá converter-se em potência média, economicamente forte e socialmente coesa, com intensa presença regional e denso intercâmbio com outras regiões, mas sem poderio estratégico e capacidade de influência global. Ou, no mesmo período, o Brasil poderá estagnar, alternando ciclos curtos de desenvolvimento e surtos de recessão, como fez em boa parte de sua história. É desnecessário dizer que, na percepção dos *policy makers*, o desejo do país é tornar-se a potência média do primeiro cenário e evitar a estagnação do segundo.<sup>78</sup>

Para simplificar, podemos resumir as percepções que estão na base do paradigma da autonomia pela participação nos seguintes termos. O sistema internacional seria imprevisível, em decorrência das “polaridades indefinidas”, e do jogo das “forças centrípeta” e “forças centrífuga”. Seria, além disso, cada vez mais hobbesiano e menos kantiano, à medida que avança a década de 1990. Quanto às relações de poder, estas ainda seriam o elemento definidor das relações internacionais, mas não como antes, na medida em que outras modalidades de poder, especificamente o *soft power* e o “poder estrutural”, adquiriram maior relevância vis-à-vis o *hard power*. Em razão disso, a hierarquia internacional de poder teria se tornado mais complexa, e os movimentos em seu interior não mais seriam predeterminados pela posição relativa dos países, mas pela convergência de interesses em temas específicos. Quanto ao poder do Brasil, este repousaria em recursos *soft*, os quais, aliás, seriam os recursos de que o país necessitaria para atingir seus objetivos internacionais. No mais, a consolidação da posição do Brasil na América do Sul seria pré-condição para que o país exerça maior influência na definição dos regimes internacionais. Quanto ao papel do país no mundo e no continente, este se definiria pelos conceitos *global player*, *global trader*, *regional player*, *consensus builder* e *honest broker*, assim como pelo perfil de país *mainstream* e pela posição favorável, porém condicionada, à globalização. Por fim, quanto ao que o país ‘quer ser’ no mundo, havia a percepção de que, dentro de 20 a 25 anos, o Brasil poderia converter-se em potência média, economicamente forte e socialmente coesa, com intensa presença regional e denso intercâmbio com outras regiões, mas sem poderio estratégico e capacidade de influência global.

---

<sup>78</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. **O Brasil e o mundo no século XXI**: uma visão do Itamaraty. *Política Externa*, vol. 5, n. 3, 1996, p. 40-41

### 2.3. Percepções sobre o Papel da Integração e Planos para o Entorno Regional

Vimos anteriormente que os *policy makers* do governo Cardoso percebiam o Brasil como um *regional player*, em razão da grandeza territorial, populacional e econômica, da ativa participação em instituições regionais e da vocação pacífica do país. Vimos, além disso, que estes percebiam a América do Sul como região estratégica, porque, para além de considerações geográficas e econômicas, nela o Brasil possui capacidade de formação de agenda, da qual depende, em boa medida, sua capacidade de influência na definição dos regimes internacionais. Neste tópico, aprofundamos a análise das percepções sobre o papel da integração e os planos para o entorno regional, questões ligadas fortemente ao maior envolvimento do país com a promoção e defesa da democracia no exterior, conforme vimos no capítulo anterior e voltaremos a ver nos capítulos seguintes.

Rubens Barbosa afirma explicitamente que existe uma “íntima ligação” entre o papel do Brasil no mundo do pós-Guerra Fria e o processo de integração em curso na América do Sul. Segundo este *policy maker*, que ademais é um especialista no tema, a estratégia de inserção internacional do país nesse período baseou-se não só na abertura e no ajuste competitivo da economia nacional, como também na integração regional e sub-regional. O Brasil percebia a regionalização como “uma globalização em miniatura”, que reproduz, num espaço limitado, a multinacionalização da produção, o aprofundamento da interdependência econômica e a convergência de valores e padrões culturais. Além disso, o país percebia a regionalização como especialmente vantajosa, na medida em que esta comporta um controle político efetivo, ao contrário da globalização. Barbosa deixa claro que, apesar de o interesse econômico ser decisivo, este não é mais que um componente da motivação política por trás de arranjos de integração regional e sub-regional como a ALCA, a ALCSA e o Mercosul. Na criação deste último, por exemplo, a consolidação da democracia teria sido um fator relevante.<sup>79</sup>

A concepção de integração regional dos *policy makers* brasileiros do pós-Guerra Fria contempla dois elementos novos, de acordo com Rubens Barbosa. O primeiro é um novo escopo geográfico. A região a integrar não seria mais a América Latina, mas a América do Sul, muito embora a previsão constitucional estabeleça o contrário, diga-se de passagem. Esta, diferentemente daquela, reuniria condições para se converter em plataforma de projeção internacional: paz e concórdia (no plano interestatal e em termos comparativos,

<sup>79</sup> BARBOSA, Rubens Antonio. 1994, p. 111; \_\_\_\_\_. 1996, p. 78

evidentemente), valores compartilhados, como a democracia e o ideal integracionista, contiguidade geográfica e interpenetração econômica. O segundo é o conceito de ‘regionalismo aberto’.<sup>80</sup> A integração nos marcos do regionalismo aberto, que é, ressalta Rubens Barbosa, plenamente compatível com os compromissos de liberalização comercial assumidos no GATT e na OMC, avança de modo gradual e flexível. Arranjos menores, como o Mercosul e a CAN, serviriam de *building blocks*<sup>81</sup> para arranjos maiores, como a ALCSA e, acima desta, a ALCA.<sup>82</sup>

Além disso, foram ampliadas as concepções sobre as finalidades da integração regional. Conforme Celso Lafer, desde meados dos anos 1980, a integração do Cone Sul, em específico, tem se prestado a três finalidades, cada qual em um dos três campos das relações internacionais: (i) o desenvolvimento dos países participantes, que implicará, nos anos 1990, sua integração competitiva à economia mundial, no campo econômico; (ii) a redução do potencial de tensões por meio de *confidence buiding measures* (entre Brasil e Argentina, particularmente na área nuclear), no campo estratégico-militar; (iii) a cooperação para a consolidação da democracia e a proteção aos direitos humanos, no campo dos valores.<sup>83</sup> Nos anos 1990, especialmente ao longo do governo Cardoso, a integração regional recebeu nova atribuição: incrementar a capacidade de ação externa. O Mercosul, ao aglutinar os interesses dos Estados-membros, reforçaria a posição destes nas negociações bi-regionais, bem como aumentaria seu poder de barganha vis-à-vis terceiros Estados, ao pequeno custo da redução da autonomia individual no interior do bloco. No meio político-burocrático, essa ideia foi compartilhada igualmente por nacionalistas e liberais, que, ademais, sempre conceberam a integração regional como um instrumento a serviço de objetivos econômicos e políticos, não como um fim em si mesma, lembram-nos Tullo Vigevani e colaboradores.<sup>84</sup>

---

<sup>80</sup> Nos termos da CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe), o regionalismo aberto, enquanto modalidade de integração regional, caracteriza-se pela combinação da interdependência gerada por arranjos de preferências comerciais com a interdependência dirigida por sinais de mercado e gerada pela liberalização comercial em geral. Seu objetivo não declarado teria sido a adaptação das políticas econômicas dos países da região às reformas estruturais de cunho neoliberal, preconizadas pelo chamado Consenso de Washington. Cf. BERNAL-MEZA, Raúl. **Latin American Concepts and Theories and Their Impacts to Foreign Policies**. In: SARAIVA, José Flávio Sombra. **Concepts, Histories and Theories of International Relations for the 21th Century: Regional and National Approaches**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2009, p. 136-137.

<sup>81</sup> Mais que um *building block* qualquer, o Mercosul seria o “pivô”, ou “pilotis”, da “organização da América do Sul”, como dizia Cardoso. Cf. TOLEDO, Roberto Pompeu de. **O Presidente Segundo o Sociólogo: Entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, p. 127.

<sup>82</sup> BARBOSA, Rubens Antonio. 1994, p. 110-112; \_\_\_\_\_, 1996, p. 76-81

<sup>83</sup> LAFER, Celso. **Cultura, democracia e direitos humanos: bases para um projeto inter-regional**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 39, n. 2, 1996, p. 103

<sup>84</sup> VIGEVANI, Tullo; FAVARON, Gustavo de Mauro; RAMANZINI Jr., Haroldo; CORREIA, Rodrigo Alves. **O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, n. 1, p. 2008, p. 8-9

Previsto originalmente no Tratado de Assunção de 1991, esse ‘papel negociador’ do Mercosul, por assim dizer, foi estabelecido pela Cúpula de Ouro Preto do Conselho Mercado Comum de 1994 e pelo Protocolo homônimo, assinado na mesma ocasião. A Cúpula, que também criou a TEC, converteu o bloco em União Aduaneira, a segunda do mundo, aliás. Neste estágio, a integração regional passou a exigir a harmonização das políticas econômicas dos Estados-membros para terceiros e, assim, tornou obrigatório que estes assumissem posições unívocas nos fóruns e negociações internacionais. Por sua vez, o Protocolo dotou o Mercosul de personalidade jurídica internacional, pré-requisito para que o bloco pudesse negociar e assinar acordos. Anos depois, em 1998, foi criado o FCCP, cujo propósito é favorecer a construção de consensos entre os Estados-membros em matéria de política externa, o que acrescentou mais força política e legitimidade ao papel negociador do Mercosul.<sup>85</sup>

Para compreender o alcance e o significado desse novo papel, essencialmente político, da integração regional, temos de levar em conta a importância das negociações econômicas multilaterais para o Brasil nos anos 1990, conforme sugerem Vigevani e Ramanzini Jr.<sup>86</sup> Nesse período, estavam em andamento negociações para definir as regras e os regimes que iriam regular não apenas o comércio internacional, mas também os chamados *trade-related issues*, em diferentes planos: mundial (OMC), regional (ALCA), sub-regional (ALCSA) e bi-regional (CAN-Mercosul e UE-Mercosul). Tratava-se de um momento decisivo, em que se redesenhava a ordem econômica do pós-Guerra Fria. Tendo em vista seus interesses de *global trader* e sua opção por um modelo de desenvolvimento aberto, articulado ao processo de globalização que então se aprofundava, o resultado dessas negociações afetaria significativamente o Brasil, que, afinal, decidiu delas ‘participar’, tanto para defender quanto para avançar suas posições.<sup>87</sup> A não ser na OMC<sup>88</sup>, a estratégia escolhida para fazê-lo foi

<sup>85</sup> HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Luciano; KFURI, Regina. **Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul.** *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, n. 2, 2008, p. 107-108

<sup>86</sup> VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI Jr., Haroldo. **Brasil en el centro de la integración.** Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración. *Nueva Sociedad*, n. 219, 2009, p. 2

<sup>87</sup> No fim, como é de conhecimento geral, o governo Cardoso não conseguiu ir muito além da defesa de posições. Sobretudo foi bem-sucedido em impedir a criação da ALCA nos termos propostos pelos EUA, de abertura total, sem compensações de qualquer tipo, a partir de um *spaghetti bowl* de tratados bilaterais de livre-comércio. O único avanço concreto foi um acordo de preferências tarifárias entre o Mercosul e a CAN, que entrou em vigor em agosto de 1999. Além de incrementar o intercâmbio, esse acordo lançou as bases para a negociação da zona de livre-comércio entre os dois blocos, assim como para a integração sul-americana, de forma mais geral.

<sup>88</sup> Pelo número de partes envolvidas, as negociações no âmbito da OMC favorecem a formação de coalizões mais amplas que uma eventual coalizão dos países do Mercosul. Porém, isso não quer dizer que a concertação política entre estes não teve algum peso nas negociações. Os países membros do Mercosul, os quatro plenos (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e os dois associados (Bolívia e Chile), faziam parte do Grupo Cairns,

aquela que maximiza o poder de barganha do país, a negociação em conjunto com os parceiros na integração regional, ou negociação no ‘formato 4+1’, conforme o jargão diplomático.<sup>89</sup>

A instrumentalização política da integração regional não se limitou ao Mercosul. O reforço da posição internacional nos fóruns e negociações multilaterais constou entre os objetivos da I Reunião dos Presidentes da América do Sul, encontro de alto-nível, convocado por iniciativa brasileira, que relançou o projeto de integração sul-americano em bases mais amplas. A respeito disso, o Secretário-Geral do MRE, embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, afirmou que, se tomada coordenadamente, a posição dos países sul-americanos nas negociações da ALCA é fortalecida; do contrário, é enfraquecida. Resulta daí, argumenta o *policy maker*, a necessidade de um entendimento mais estreito entre o Mercosul e a CAN, necessidade que está na base do projeto de integração sul-americano.<sup>90</sup> Cardoso vai ainda mais longe, ao declarar que os países sul-americanos juntam-se, entre outras razões, para “ter mais peso nas definições deste mundo [...] que se integra pelos processos de globalização econômica e financeira”.<sup>91</sup> Como nos lembra Matias Spektor, entre 1998 e 2000, a capacidade de alavancagem política do Mercosul estava gravemente abalada, por causa de contendas comerciais entre Brasil e Argentina e da crise financeira que se abateu sobre os dois países. Dadas essas limitações, a integração sul-americana passou a ser percebida como oportunidade para assegurar alguma margem de manobra e autonomia no duro jogo das negociações econômicas multilaterais.<sup>92</sup>

Para concluir, podemos resumir as percepções sobre o papel da integração e os planos para o entorno regional da seguinte forma. Existia uma “íntima ligação” entre o papel do Brasil no mundo do pós-Guerra Fria e o processo de integração em curso na América do Sul, a nova área a integrar nos marcos do “regionalismo aberto”, com controle político efetivo,

---

uma das principais coalizões negociadoras da OMC, as chamadas coalizões de ‘geometria variável’. Formado em 1986 por dezenove países, entre desenvolvidos e em desenvolvimento, o Grupo Cairns reivindicava a liberalização do setor agrícola.

<sup>89</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. **Negociações Comerciais do Novo Milênio**. *Cena Internacional*, ano 1, n.1, 1999, p. 7-9; BARBOSA, Rubens Antonio. **O impacto da Alca sobre o Mercosul**. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, ed. 67, abr/jun, 2001, p. 1-6; THORSTENSEN, Vera. **O Brasil frente a um tríptico desafio**: As negociações simultâneas da OMC, da Alca e do acordo CE/Mercosul. *Cadernos do Forum Euro Latino-Americano*, outubro, 2001, p.17-18

<sup>90</sup> CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **Entrevista do Senhor Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, ao Jornal Valor Econômico**, 31 de agosto de 2000. In: BRASÍLIA, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 87, 2º semestre de 2000, p. 245. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/publicacoes/rese-nha-de-politica-externo-do-brasil]. Acesso em: 05/07/2010.

<sup>91</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. **II Reunião de Presidentes da América do Sul**. *Política Externa*, vol. 12, n. 2, 2003, p. 127

<sup>92</sup> SPEKTOR, Matias. **Ideias de ativismo regional**: a transformação das leituras brasileiras da região. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, n. 1, 2010, p. 33-34

reproduzindo uma “globalização em miniatura”. A integração regional, em específico no âmbito do Mercosul, prestar-se-ia a quatro finalidades: (i) desenvolvimento, (ii) redução do potencial de tensões, (iii) cooperação para a consolidação da democracia e a proteção aos direitos humanos e (iv) aumento do poder de barganha dos países participantes. Esta última finalidade, que atribuiu um novo papel político à integração regional teria sido estabelecida em resposta ao desafio das negociações econômicas multilaterais dos anos 1990, nas quais se definiam as regras e os regimes que iriam regular o comércio internacional, dos planos mundial ao sub-regional, e, de forma mais ampla, redesenhar a ordem econômica do pós-Guerra Fria. O aumento do poder de barganha, pré-condição para participar dessas negociações em termos mais favoráveis, não estava apenas entre as finalidades do Mercosul, mas também da integração sul-americana.

### 3. O Discurso da ‘Agenda Democrática’

Neste capítulo, abordamos o discurso da ‘agenda democrática’. Baseada em análise de conteúdo qualitativa, especificamente análise de co-ocorrências e proposições, a investigação conduzida nessa parte da dissertação pretendeu averiguar o que os *policy makers* do governo Cardoso entendiam por democracia, assim como as articulações frequentes entre este e outros temas presentes no discurso.

#### 3.1. O Conceito de Democracia no Discurso de Cardoso

Em comunicado à Assembleia do Movimento Mundial pela Democracia de 2001<sup>93</sup>, Cardoso define seu ‘conceito’ de democracia e discorre sobre suas implicações.<sup>94</sup> De acordo com o presidente, a democracia é um sistema político baseado num conjunto de valores essenciais e inalienáveis. Os valores mencionados são as garantias fundamentais, sem as quais a ideia de democracia perderia todo o sentido. Estas abarcariam: eleições periódicas e limpas, sob a vigilância de um sistema legal independente; direitos individuais e liberdade de expressão, associação e participação; igualdade jurídica e império da lei; e a proteção das minorias. Além desses aspectos formais, a democracia teria por pressupostos a efetiva participação cidadã, a expressão das demandas sociais e a presença ostensiva da sociedade civil.<sup>95</sup>

Cardoso via na democracia o melhor “ponto de partida” para enfrentar os problemas sociais. A democracia não poderia solucionar, de imediato, os problemas que afligem a população, tais como a pobreza, a injustiça e a desigualdade. No entanto, por meio dela, seriam estabelecidas as condições que tornam possível a solução desses e de outros problemas. Ao contrário do que ocorreria nos regimes autoritários, nos quais a pobreza é

<sup>93</sup> Fora esta ocasião, Cardoso tratou do tema da democracia em aulas *magnas* na London School of Economics and Political Science (1997), na Universidade de Bolonha (1997) e na Universidade de Stanford (1996). Os temas dessas aulas foram os desafios do governo democrático diante da globalização, a transição e a consolidação da democracia no Brasil e a experiência democrática do país em seu governo. Optamos por não as analisar, já que os temas tratados fogem ao escopo desta dissertação. A quem interessar, os textos dessas aulas podem ser encontrados na série Resenha de Política Exterior do Brasil.

<sup>94</sup> Esta comunicação foi posteriormente publicada, em versão resumida e na forma de artigo, no prestigiado periódico *Journal of Democracy*, vol. 12, n. 1, 2001, p. 5-14, sob o título **Democracy as a starting point**. Nossa fonte é esta última.

<sup>95</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. *Op. cit.*, p. 9-10

escondida, nos quais se faz silêncio sobre as injustiças e nos quais a informação é controlada, nas democracias os problemas vêm à tona e são incluídos na agenda política. Esse efeito positivo da democracia deve-se, explica o presidente-sociólogo, à força da sociedade civil, que faz prevalecer o interesse da maioria.<sup>96</sup>

Cardoso concebia a democracia como um fator de paz no plano doméstico e, ao mesmo tempo, um fator de segurança no plano internacional. Em sua avaliação, grande parte das crises políticas e perturbações à paz que ocorrem no mundo atual resultam de conflitos internos, principalmente de conflitos de fundo étnico e religioso. A democracia desempenharia o papel de distendê-los, ao fazer prevalecer o diálogo, a agregação de interesses e o consenso sobre o arbítrio, o choque de interesses e o particularismo. A democracia, dessa forma, minimizaria a probabilidade de escalada de conflitos no plano interno e de seu eventual transbordamento para o plano externo.<sup>97</sup>

No mais, para Cardoso, o conjunto de valores em que se baseia a democracia não deveria ser confundido com o sistema político de um país em específico, nem com um modelo pré-estabelecido. Longe disso, esse conjunto de valores expressaria um amplo consenso internacional a respeito do que seria, minimamente, a democracia. O corolário desse raciocínio, particularmente relevante para nossa discussão, é que “a promoção da democracia” deveria ser perseguida “sem arrogância ou a tentativa de impor a própria vontade”; tendo em vista os “valores que são fundamentais”.<sup>98</sup> Isto é, deveria pautar-se não num modelo particular, mas nos princípios gerais sem os quais sequer se pode falar em democracia.<sup>99</sup>

### **3.2. O Tema da Democracia no Discurso da Política Externa Brasileira**

Como de praxe, iniciamos a análise desenvolvida neste tópico pelos discursos proferidos na AGNU. Diante desse fórum, que se reúne anualmente no mês de setembro, os países membros apresentam à comunidade internacional as linhas gerais de sua política externa e sua posição a respeito de temas que estão na ordem do dia, a exemplo da

<sup>96</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. *Ibid.*, p. 10-11

<sup>97</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. *Ibid.*, p. 13

<sup>98</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. *Ibid.*, p. 9

<sup>99</sup> A propósito, o respeito à diversidade dos países foi um dos princípios que pautou a atuação do Brasil no processo de elaboração do principal instrumento de promoção e defesa da democracia nas Américas, a Carta Democrática Interamericana, de 2001. Voltaremos a esse assunto no capítulo seguinte, p. 84-85.

democracia. Em seguida, analisamos discursos, pronunciados em diferentes fóruns regionais, que elaboram sobre os pontos levantados.

Na L AGNU, de 1995, o chanceler Lampreia declarou que: “O Brasil está comprometido com a paz e a democracia e acredita que, se todos os povos puderem expressar livremente suas idéias e construir seu próprio destino, a democracia sairá fortalecida e continuará a servir ao propósito do desenvolvimento e da justiça social.”<sup>100</sup> Nesse excerto, extraído do primeiro discurso de um alto-funcionário do governo Cardoso no plenário da ONU, o tema da democracia aparece articulado, de modo ainda muito geral, aos temas da paz e do desenvolvimento.

Nos discursos de 1996 e 1997, em referências à integração e à segurança, as articulações entre democracia, paz e desenvolvimento ganham contornos mais nítidos. No discurso de 1996, ao comentar os avanços na integração econômica regional, Lampreia referiu-se ao Mercosul como um “reflexo da democracia e do compromisso com as reformas econômicas na nossa região”.<sup>101</sup> No discurso de 1997, o chanceler reiterou a percepção de que a integração e, conseqüentemente, seus “tantos benefícios políticos e econômicos”, são “conseqüência da democracia e da liberdade econômica”. A isso, o chanceler acrescentou a avaliação de que: “Plenamente democrática, em acelerada e dinâmica integração, a América do Sul tem um reduzido potencial de conflito”.<sup>102</sup>

No discurso de 1999, aparece de modo explícito a articulação entre os temas da democracia e da imagem internacional. Nesse discurso, Lampreia declarou que a “América Latina, vista por muito tempo como uma terra de atraso e ditaduras, foi capaz de construir uma nova imagem internacional” e que a “redemocratização de nossos países foi fator decisivo para que isto ocorresse, como o foram também os avanços importantes que realizamos no terreno da luta pelo respeito aos direitos humanos”. Ressaltando a capacidade da região de resolver seus próprios problemas, o chanceler acrescentou que: “Graças à

<sup>100</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. **L Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (1995)**. In: CÔRREA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006)**. Ed. rev. e ampl. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 605

<sup>101</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. **LI Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (1996)**. In: CÔRREA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006)**. Ed. rev. e ampl. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 612

<sup>102</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. **LII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (1997)**. In: CÔRREA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006)**. Ed. rev. e ampl. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 627

democracia, os países da região conseguiram resolver disputas que há muito perturbavam a harmonia do mais pacífico e estável continente do globo.”<sup>103</sup>

Nos discursos de 1998 e 2000, nos quais a tônica foi o comprometimento com a democracia, reaparecem as articulações entre esta e os temas da integração e da imagem internacional. No discurso de 1998, Lampreia declarou que a “manutenção do regime democrático” é um “valor maior com o qual estamos coletivamente comprometidos no Mercosul, no Grupo do Rio, e, ainda, na Organização dos Estados Americanos”. Em consonância, ao reiterar que “a consolidação da democracia foi o fator determinante da extraordinária obra de integração na qual se acham engajadas as nações da América do Sul”, o chanceler afirmou que defendê-la é “um dos vetores fundamentais da política externa brasileira”.<sup>104</sup> No discurso de 2000, Lampreia informou que os chefes de Estado e governo da região “concordaram em aprofundar o compromisso dos países da América do Sul com a democracia”.<sup>105</sup> Citando o presidente Cardoso, o chanceler acrescentou que “a América do Sul de hoje é sinônimo de democracia. (...). Não deixaremos que haja abusos nesse alvorecer democrático. E cada vez mais exigiremos não apenas o voto, mas as condições de liberdade, de informação e de garantias jurídicas que dão ao sufrágio o significado efetivo da democracia”.<sup>106</sup>

Consideremos agora os discursos proferidos em fóruns regionais, a começar pela Cúpula das Américas. Na terceira edição desse encontro de alto-nível, realizado em Quebec em abril de 2001, ao abordar o tema da democracia<sup>107</sup>, o presidente Cardoso trouxe à tona as questões da integração regional e da cooperação internacional. De início, fez lembrar que a “regressão ao autoritarismo”, que se observou em grande parte do continente americano na segunda metade do século XX, “contaminou as próprias relações entre os povos deste hemisfério”. Dessa experiência, extraiu a lição de que “o empreendimento de integração que hoje levamos a efeito nas Américas só é possível porque está alicerçado na adesão de todos,

<sup>103</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. **LIV Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (1999)**. In: CÔRREA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006)**. Ed. rev. e ampl. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 655-656

<sup>104</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. **LIII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (1998)**. In: CÔRREA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006)**. Ed. rev. e ampl. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 644

<sup>105</sup> Os compromissos democráticos mencionados, do Mercosul, do Grupo do Rio, da Cúpula dos Presidentes da América do Sul e da OEA, são analisados no capítulo seguinte.

<sup>106</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. **LV Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (2000)**. In: CÔRREA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006)**. Ed. rev. e ampl. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 673-674

<sup>107</sup> O tema da democracia foi o principal tema da III Cúpula das Américas. A Declaração da Cidade de Quebec, que encomendou a Carta Democrática Interamericana, da OEA, resultou desse encontro. No capítulo seguinte, p. 82-85, analisamos ambos os documentos.

sem exceção, aos valores e princípios da democracia”. A isso, o mandatário brasileiro acrescentou que: “Os temas que compõem nossa agenda [comércio, meio ambiente, combate ao crime organizado etc.] são áreas em que a cooperação só pode prosperar graças à legitimidade democrática.”<sup>108</sup>

Em discurso proferido em importante reunião do Grupo do Rio<sup>109</sup>, realizada em Cartagena em junho de 2000, o tema da democracia aparece articulado, de modo claro, ao tema da adesão aos valores prevaletentes no cenário internacional. Na ocasião, o presidente Cardoso declarou que: “Uma das características de nosso tempo – e isso o define como um tempo novo – é o de que os valores éticos se difundem com a força de sua universalidade.” Essa difusão de valores, dentre os quais a democracia, não poderia ser contida com “barreiras artificiais”. Nem mesmo a prerrogativa da soberania poderia ser evocada “para frear o aperfeiçoamento democrático”, pois, ao mesmo tempo em que “a tarefa é de cada país, que é intransferível, [...] é legítimo o interesse dos demais países”. Qualquer sociedade teria interesse em ajustar-se a essa tendência, já que, nas palavras de Cardoso, “pouco ou nada haveria a ganhar – e muito haveria a perder – no isolamento que decorreria inevitavelmente de uma atitude de impermeabilidade aos sinais recebidos do exterior”.<sup>110</sup>

No mesmo discurso, encontramos o conceito de ‘solidariedade democrática’, de especial relevância para nossa discussão.<sup>111</sup> Na acepção de Cardoso, a solidariedade democrática, assenta-se no pressuposto de que “a liberdade de cada um depende da liberdade de todos, e que a democracia no país vizinho é importante para a democracia em meu próprio país”. A conclusão que o presidente extraiu daí é que, por almejar a liberdade e a democracia, “a América Latina não pode aceitar ou conviver com retrocessos, com rupturas na institucionalidade democrática”. Como exemplos da determinação em impedir que isso

<sup>108</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. **Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na abertura da III Reunião de Cúpula das Américas**. Quebec, Canadá, 20 de abril de 2001. In: OLIVEIRA, Miguel Darcy de (Org.). **Discursos Selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 54

<sup>109</sup> O encontro em questão foi importante não apenas porque o Grupo do Rio é um dos principais instrumentos de defesa da democracia na América Latina, mas também porque, na primeira metade daquele ano, a ordem democrática sofreu abalos no Equador (janeiro), no Paraguai (maio) e no Peru (abril). No quinto capítulo, analisamos esses casos, assim como as respostas do governo brasileiro.

<sup>110</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. **Intervenção do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na XIV Reunião de Cúpula do Grupo do Rio**. Cartagena de Indias, Colômbia, 16 de junho de 2000. In: BRASÍLIA, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 86, 1º semestre de 2000, p. 162-163. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/publicacao-es/resenha-de-politica-externo-do-brasil]. Acesso em: 05/07/2010.

<sup>111</sup> Expressão frequente nos documentos da OEA, a ‘solidariedade democrática’ consolidou-se como um paradigma de ação coletiva do sistema interamericano nos anos 1990. Referências ao conceito são também comuns em documentos do Grupo do Rio, como a Declaração sobre Defesa da Democracia, de agosto de 1997, e a Ata de Veracruz, de março de 1999, que analisamos no capítulo seguinte, p. 78-79. Sobre o assunto, cf. COOPER, Andrew. F.; LEGLER, Thomas. *The OAS Democratic Solidarity Paradigm: Questions of Collective and National Leadership*. *Latin American Politics and Society*, vol. 43, n. 1, 2001, p. 103-126.

ocorra, Cardoso citou os mecanismos da OEA e a ‘cláusula democrática’ do Mercosul, esta “obra de democracias para democracias”.<sup>112</sup>

Como não poderia deixar de ser, nos discursos que tem por objeto o Mercosul, o tema da democracia articula-se ao da integração. Na Reunião de Cúpula do Mercosul de junho de 2001, ao listar os motivos pelos quais se deveria comemorar os dez anos do bloco, Cardoso citou, por primeiro, “um elemento de garantia da democracia em nossa região”.<sup>113</sup> À mesma época, em exposição a parlamentares brasileiros, o presidente declarou que, além de relevante para o desenvolvimento socioeconômico, “a democracia é essencial também para preservar e fortalecer a confiança mútua entre os sócios, assim como para garantir a credibilidade do Mercosul em suas relações com outros países ou outros agrupamentos regionais”. Ainda abordando a relevância da democracia para a integração, o presidente argumentou que, sendo um “projeto de longo prazo”, que exige “planejamento estratégico”, a integração “só é possível se as decisões tomadas em cada país têm legitimidade e representatividade”.<sup>114</sup>

### 3.3. Inferências Extraídas do Discurso

Nos discursos da política externa do governo Cardoso, o tema da democracia aparece articulado a um universo de outros temas. As articulações, ou, em termos metodológicos, as ‘co-ocorrências’, que observamos com frequência são, sinteticamente: democracia e paz, democracia e desenvolvimento, democracia e direitos humanos, democracia e integração, democracia e boa imagem internacional.

Tomadas em conjunto, as ‘proposições’ em que essas articulações desdobram-se sugerem que os *policy makers* do governo Cardoso concebiam a democracia como parte de um ‘círculo virtuoso’. Em alguns dos discursos analisados, o tema da democracia aparece, a um só tempo, como causa e consequência de sucessos políticos ou econômicos que se pretendia ampliar ou, no mínimo, preservar. É o caso do discurso de 2000 no parlamento brasileiro, no qual o presidente representou a integração, mais especificamente o Mercosul,

<sup>112</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. *Op. cit., Loc. cit.*

<sup>113</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. **Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na Reunião de Cúpula do Mercosul, por ocasião da Reunião do Conselho do Mercado Comum.** Assunção, 22 de junho de 2001. In: BRASÍLIA, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil.** n. 88, 1º semestre de 2001, p. 217. Disponível em: [[http://www.itamaraty.gov.br/divulg/do\\_cumentacao-diplomatica/publicacoes/resenha-de-politica-exterior-do-brasil](http://www.itamaraty.gov.br/divulg/do_cumentacao-diplomatica/publicacoes/resenha-de-politica-exterior-do-brasil)]. Acesso em: 05/07/2010.

<sup>114</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. **O Brasil e o Mercosul.** In: COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL. **Um país chamado Mercosul.** Brasília: Parque Gráfico do Senado Federal, 2001, p. 25

como um fator de garantia da democracia na região e a democracia, por sua vez, como um fator de fortalecimento da confiança mútua, como um fator do incremento da credibilidade internacional do bloco e como um fator da estabilidade dos compromissos assumidos. É o caso também do discurso de 2000 na reunião do Grupo do Rio, no qual Cardoso argumenta que a existência da democracia em um país depende da existência da democracia em todos os países da região, e vice-versa.

Outras proposições revelam um conjunto de percepções sobre os efeitos positivos da democracia nas relações internacionais, do país e da região. Os discursos proferidos na AGNU em 1996, 1997 e 1998 e na Cúpula das Américas em 2001 são reveladores da percepção de que a democracia é causa ou condição necessária da redução do potencial de conflito entre os países da região, da melhoria de suas relações, do processo de integração e da cooperação internacional. Os discursos proferidos na AGNU em 1999 e, *en passant*, em 2000 revelam-nos que os *policy makers* do governo Cardoso acreditavam que a vigência da democracia, assim como a proteção aos direitos humanos, melhorava a imagem internacional do país e de seus parceiros regionais. Um dos motivos apontados para isso é que a democracia teria dado aos países da região a capacidade de resolverem seus próprios problemas. Na mesma linha, o discurso proferido na reunião do Grupo do Rio de 2000 dá a entender que se acreditava que a indiferença ou, pior, a rejeição dos valores prevaletentes no cenário internacional, no caso a democracia, significava desprestígio, quando menos.<sup>115</sup>

Além disso, observamos que um traço comum dos discursos é a afirmação, ora com maior, ora com menor eloquência, do compromisso internacional do país com a democracia. Os discursos proferidos na AGNU em 1998 e 2000 e na reunião do Grupo do Rio de 2000 apresentam esse traço nitidamente, ao informar ao mundo que o Brasil, no âmbito do sistema interamericano e dos arranjos regionais de que faz parte, está comprometido com a manutenção do regime democrático. Especificamente neste último discurso, em que transparece a consciência de que a democracia é um bem público regional a ser assegurado, o compromisso democrático é argumentado com base no conceito de ‘solidariedade democrática’, que implica a noção de interdependência democrática vista há pouco. Também aí, o princípio da soberania, tradicionalmente evocado para deslegitimar ou restringir o escopo

---

<sup>115</sup> Como vimos no capítulo anterior, p. 44, a adesão aos valores internacionais prevaletentes foi um dos pilares da estratégia da autonomia pela participação.

de ações da comunidade internacional em defesa da democracia, é relativizado, mas não preterido.<sup>116</sup>

Para concluir esta análise, temos de voltar à questão que abordamos no início do capítulo, o conceito de democracia no discurso de Cardoso. De acordo com alguns autores, a exemplo de João Paulo Soares Alsina Jr., o conceito de democracia empregado pelo presidente e seus porta-vozes é um conceito vago, sem contorno teórico discernível, que se prestaria unicamente a descrever a realidade política nacional e enfatizar sua adequação aos *standards* de organização política prevalentes no Ocidente desenvolvido.<sup>117</sup> Pelo que pudemos constatar na análise de conteúdo acima realizada, assim como na análise documental que realizamos no capítulo seguinte, essa afirmação, em parte verdadeira no que diz respeito à finalidade, deveria ser qualificada no que diz respeito ao conteúdo e à matriz teórica do conceito de democracia empregado.

Para os *policy makers* do governo Cardoso, democracia é ‘democracia representativa’. O presidente, ao evocar os ‘valores essenciais e inalienáveis’ da democracia no discurso de 2001 à Assembleia do Movimento Mundial pela Democracia<sup>118</sup>, e Lampreia, citando o primeiro no discurso de 2000 à AGNU<sup>119</sup>, fazem referência aos elementos que definem a democracia representativa. A saber, nos termos do Artigo 3 da Carta Democrática da OEA,

São elementos essenciais da democracia representativa, entre outros, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao estado de direito, a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo, o regime pluralista de partidos e organizações políticas, e a separação e independência dos poderes públicos.<sup>120</sup>

A corroborar essa interpretação, lembremos que boa parte das declarações e acordos pró-democracia que o Brasil apoiou ou promoveu remetem ao conceito em questão. Dos 23 documentos que analisamos no capítulo seguinte, 10 exibem, *ipsis litteris*, a expressão ‘democracia representativa’. É esse o caso, por exemplo, da Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz, de julho de 1998; de três documentos do Grupo do Rio, a Declaração do X Aniversário, de setembro de 1996, a Declaração sobre Defesa da

<sup>116</sup> Em nenhuma ocasião, o governo Cardoso respaldou a intervenção em assuntos internos de outros Estados. Aliás, durante o processo de elaboração da Carta Democrática Interamericana, o governo Cardoso defendeu firmemente o princípio da não-intervenção. Ver p. 58, no capítulo seguinte.

<sup>117</sup> ALSINA JR., João Paulo Soares. **A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso.** *Revista Brasileira de Política internacional*, vol. 46, n. 2, 2003, p. 57

<sup>118</sup> Ver o primeiro tópico deste capítulo.

<sup>119</sup> Ver tópico anterior.

<sup>120</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta Democrática Interamericana.** Disponível em: [[http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democratic\\_Charter.htm](http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democratic_Charter.htm)]. Acesso em: 07/07/2010.

Democracia, de agosto de 1997 e a Ata de Veracruz, de março de 1999; e do Comunicado de Brasília, de 2001, para citar apenas os fóruns em cujas decisões o Brasil tem um papel decisivo. Outros documentos, se não fazem menção explícita a essa forma de democracia, permitem subentendê-la, ao aludir aos elementos que a definem, como é o caso da Declaração de Quito do Grupo do Rio, de setembro de 1995.<sup>121</sup>

Para os mesmos fins, recordemos os antecedentes. O conceito de democracia representativa aparece no discurso da política externa brasileira desde antes do governo Cardoso. Em 1993, diante da XLVIII AGNU, o embaixador Celso Amorim, sucessor de Cardoso na condução da política externa de Itamar Franco, reconheceu a “superioridade da democracia representativa”.<sup>122</sup> Recuando mais, é provável que se encontrem referências ao conceito no discurso diplomático do governo Collor de Mello (1990-1992), ou mesmo no do governo de transição de José Sarney (1985-1989). Entre 1984-1994, período que compreende ambos os governos, a OEA foi presidida por João Clemente Baena Soares. Foi na gestão desse importante diplomata brasileiro que se incorporou em definitivo o conceito de democracia representativa ao ordenamento jurídico-político da organização.<sup>123</sup>

Em termos teóricos, a definição de democracia representativa corresponde à definição de democracia procedimental, ou formal. De acordo com Terry Lynn Karl e Philippe Schmitter, na democracia procedimental (a) o governo é confiado, por determinação constitucional, aos representantes eleitos; (b) os representantes são eleitos periodicamente por voto popular; praticamente todos os adultos possuem (c) os direitos de votar e (d) serem votados; os cidadãos possuem os direitos (e) de livre expressão, (f) acesso à informação independente e (g) associação e organização.<sup>124</sup> Ao falar de democracia, empregando adjetivos ou não, é isso que os *policy makers* do governo Cardoso têm em mente.

<sup>121</sup> Para o conteúdo resumido dos documentos mencionados, no que diz respeito ao tema da democracia, ver ANEXO 1.

<sup>122</sup> AMORIM, Celso. **Uma Diplomacia Voltada para o Desenvolvimento e a Democracia**. In: FONSECA JR., Gelson; NABUCO DE CASTRO, Sergio Henrique (Org.). **Temas de Política Externa II**. Vol. 1. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994, p. 24

<sup>123</sup> No início dos anos 1990, a OEA adotou oficialmente o conceito de democracia representativa. O preâmbulo da nova Carta da OEA, o Compromisso de Santiago e a Resolução 1080 da Assembleia Geral, chamada “Democracia Representativa”, ambos de junho de 1991, assim como o Protocolo de Washington, de dezembro de 1992, declararam, de forma clara e inequívoca, a opção da organização por essa forma de democracia. Cf. SOARES, João Clemente Baena. **A OEA e o fortalecimento da democracia**. *Carta Internacional*, ano V, n. 51, 1997, p. 3.

<sup>124</sup> SCHMITTER, Philippe C.; KARL, Terry Lynn. **What democracy is ... and is not**. *Journal of Democracy*, vol. 2, n. 3, 1991, p. 81

#### 4. Iniciativas e Medidas de Promoção da Democracia

As iniciativas e medidas em que se desdobrou a ‘agenda democrática’ da política externa do governo Cardoso podem ser classificadas em dois grandes grupos.<sup>125</sup> O grupo das iniciativas e medidas de promoção da democracia, que compreendem (i) declarações, acordos e outros atos diplomáticos, promovidos ou apoiados, e (ii) a criação ou adesão a instrumentos jurídico-políticos. E o grupo das iniciativas e medidas de defesa da democracia, que compreendem (i) iniciativas e medidas contra golpes, ameaças ou tentativas de golpes de Estado e (ii) iniciativas e medidas contra a manipulação de eleições. Certamente, os limites entre os dois grupos confundem-se, havendo iniciativas e medidas que se prestam tanto à defesa quanto à promoção da democracia; mesmo assim, a divisão em grupos é útil para organizar a matéria.

Neste capítulo, abordamos o grupo das iniciativas e medidas de promoção da democracia. Ao longo dele, repertoriamos e analisamos as declarações, os acordos e outros atos diplomáticos que o Brasil promoveu ou apoiou, assim como os instrumentos jurídico-políticos a que o país aderiu ou cuja criação encabeçou ao longo do governo Cardoso. Com isso, pretendemos não apenas fazer um balanço da atuação nesse campo, mas também tomar conhecimento dos documentos e instrumentos que foram evocados nas ocasiões em que o governo Cardoso atuou assertivamente para resguardar a ordem democrática.

##### 4.1. Declarações, Acordos e Outros Atos Diplomáticos, Promovidos ou Apoiados<sup>126</sup>

Neste subgrupo, estão incluídos declarações e acordos, entre outros atos diplomáticos, com vistas à promoção da democracia, em número de dezesseis. Ao longo do governo Cardoso (1995-2002), o Brasil apoiou todas as declarações e acordos do Grupo do Rio e das Cúpulas Ibero-Americanas, fóruns em que a influência do país é considerável, e da OEA e das

---

<sup>125</sup> Utilizamos, de forma ligeiramente modificada, a classificação proposta por Carlos Santiso em: **Promoção e Proteção da Democracia na Política Externa Brasileira**. *Contexto Internacional*, vol. 24, n. 2, 2002, p. 397-431.

<sup>126</sup> Este tópico e o seguinte baseiam-se em informações constantes do ANEXO 1.

Cúpulas das Américas, onde sua influência, embora diluída, não é irrelevante<sup>127</sup>. Além disso, o Brasil endossou declarações e acordos bi-regionais na matéria, entre o Mercosul e a UE, o Mercosul e a CAN e a América Latina e Caribe e a UE. De resto, o Brasil promoveu declarações e acordos, no âmbito do Mercosul e da CPLP, fóruns de concertação política em que o país joga papel decisivo. O traço comum dos atos diplomáticos em discussão é que nenhum deles contempla qualquer tipo de medida contra a ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, nem mesmo a mais branda delas, a realização de consultas políticas. Limitam-se todos a incentivar, isto é, a promover a vigência da ordem democrática.

Começamos pelas declarações e acordos que tiveram participação decisiva do Brasil. Em junho de 1996, foi emitida a Declaração Presidencial sobre o Compromisso Democrático dos Países do Mercosul, que estipula que a plena vigência das instituições democráticas é condição indispensável para a existência e o desenvolvimento do Mercosul.<sup>128</sup> Resposta à ameaça de golpe havida no Paraguai em abril daquele ano<sup>129</sup>, essa declaração retoma, com mais vigor, o que já dispunha um documento mercosulino de 1992, a Declaração Presidencial de Las Leñas.<sup>130</sup> No mesmo espírito, em julho de 1998, foi emitida a Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz, que reafirma, entre outras coisas, que o fortalecimento da democracia representativa e o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais são elementos essenciais da garantia da paz e da segurança na região.<sup>131</sup> Outro documento de cuja elaboração o Brasil participou decisivamente foi o Estatuto da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, de julho de 1996. Esse estatuto estipula como princípio a reger a organização, entre outros, o primado da democracia, do estado de direito e dos direitos humanos.

As declarações e acordos bi-regionais que o Brasil endossou seguem a linha das declarações e acordos regionais, reconhecendo a democracia como pré-condição da cooperação/integração, ou consagrando-a como um valor/objetivo compartilhado. Em dezembro de 1995, foi estabelecido o Acordo-Quadro de Cooperação Inter-Regional entre o Mercosul e a União Europeia, que estipula que o respeito aos princípios democráticos e aos direitos humanos fundamentais constitui um elemento essencial do ajuste. Anos depois, em

<sup>127</sup> Como veremos no tópico seguinte, o Brasil teve papel protagonista na elaboração da Carta Democrática da OEA de 2001.

<sup>128</sup> Nisso o Mercosul foi absolutamente inovador. Seu compromisso democrático antecede o da UE, estabelecido mais de um ano depois pelo Tratado de Amsterdã.

<sup>129</sup> As ameaças e tentativas de golpe havidas no Paraguai em 1996, 1999 e 2000 são discutidas no capítulo seguinte, p. 89-98.

<sup>130</sup> De passagem, lembremos que, em 1992, Celso Lafer chefiava a diplomacia brasileira.

<sup>131</sup> Esta declaração foi emitida na mesma ocasião em que se criou o Protocolo de Ushuaia, que analisamos no tópico seguinte.

abril de 1998, foi estabelecido o Acordo-Quadro para a Criação da Zona de Livre-Comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina, que estipula que a vigência das instituições democráticas constitui um elemento essencial para o desenvolvimento do processo de integração regional. Em junho de 1999, foi emitida a Declaração da I Cúpula entre os Chefes de Estado e de Governo da América Latina, do Caribe e da União Europeia, que estipula o objetivo de desenvolver parceria com foco, entre outras áreas, no fortalecimento da democracia representativa e participativa e das liberdades individuais.

As declarações e acordos que o Brasil apoiou no âmbito do Grupo do Rio são mais abrangentes, em seu conteúdo, que as declarações e acordos regionais e bi-regionais. Em setembro de 1995, foi emitida a Declaração de Quito, que reconhece que a existência de regimes democráticos, baseados em eleições livres e periódicas, na separação dos poderes, no império da lei, no direito à oposição e na liberdade de expressão, entre outros traços característicos, constitui a regra geral nos países membros do Grupo do Rio. Além disso, a declaração decide dar continuidade à construção de um projeto comum fundado na concertação e integração, orientado para a paz e o bem comum, consolidando e fortalecendo a democracia, sobre a base da supremacia do poder civil e da modernização do Estado, entre outros requisitos. No ano seguinte, em Cochabamba, foi emitida a Declaração do X Aniversário do Grupo do Rio, que ratifica, como tarefa prioritária dos países membros, a promoção da democracia representativa, como sistema de governo, e a vontade política de continuar em sua defesa. Em agosto de 1997, passado um ano da ameaça de golpe havida no Paraguai, foi emitida a Declaração de Assunção, que afirma ser indispensável estimular a participação dos cidadãos e das organizações civis na vida pública e promover o fortalecimento dos partidos, tendo em vista a consolidação da democracia. Continuando, a declaração ratifica o compromisso de lutar contra os flagelos que ameaçam a estabilidade democrática e a segurança pública, como o narcotráfico e delitos conexos, o terrorismo e a corrupção, assim como de promover e garantir o pleno exercício dos direitos humanos fundamentais.

As declarações e acordos que o Brasil apoiou no âmbito das Cúpulas Ibero-Americanas aprofundam um compromisso que está na origem deste processo de cooperação inter-regional para o desenvolvimento.<sup>132</sup> Em novembro de 1996, foi emitida a Declaração de

---

<sup>132</sup> A Declaração de Guadalajara, da I Cúpula Ibero-Americana, emitida em julho de 1991, declara que a comunidade ibero-americana apoia-se na democracia, no respeito aos direitos humanos e nas liberdades fundamentais. No mesmo sentido, a Declaração de Madri, da II Cúpula Ibero-Americana, emitida em julho de 1992, estabelece o compromisso com a democracia, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais como pilares da comunidade ibero-americana.

Viña del Mar, da VI Cúpula Ibero-Americana, que estabelece o compromisso de fortalecer as instituições e a cultura democrática e de consolidar as bases socioeconômicas que tornam possível a “democracia integral”, entre outros objetivos do “desenvolvimento político”. Na cúpula do ano seguinte, foi emitida a Declaração de Isla Margarita, que reitera, ente outros, os objetivos de fortalecer e aperfeiçoar os sistemas democráticos dos Estados participantes, de avançar cada vez mais no respeito e na proteção dos direitos humanos e de garantir o estado de direito. Em novembro de 2002, na XII Cúpula Ibero-Americana, foi emitida a Declaração de Bávaro, que reitera o compromisso com a promoção, consolidação e preservação da democracia e o direito de cada povo escolher livremente seu sistema político.

As declarações e acordos que o Brasil apoiou no âmbito do sistema interamericano inserem-se num processo, lançado no início dos anos 1990, de constituição de um arrojado regime de promoção e defesa da democracia.<sup>133</sup> Em março de 1996, foi firmada a Convenção Interamericana contra a corrupção, da OEA, que reconhece que a democracia representativa, condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região, exige, por sua própria natureza, o combate a toda forma de corrupção no exercício das funções públicas e aos atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício. Em abril de 1998, foi emitida a Declaração de Santiago, da II Cúpula das Américas, que, entre outras coisas, reconhece que a força e o sentido da democracia representativa residem na participação ativa dos indivíduos, em todos os níveis da vida cidadã e estabelece o compromisso de fortalecer as capacidades dos governos regionais e locais e de promover maior participação da sociedade civil. Na mesma ocasião, foi estabelecido o Plano de Ação de Santiago, que estipula que o fortalecimento da democracia, da justiça e dos direitos humanos é prioridade essencial da cooperação hemisférica e resolve promover reformas democráticas na região e defender a democracia contra as graves ameaças da corrupção, do terrorismo e das drogas ilícitas. O plano estabelece diretrizes para as seguintes áreas: (i) democracia e direitos humanos, (ii) cooperação para o fortalecimento da democracia, (iii) educação para a democracia e (iv) combate à corrupção. O Plano de Ação da Cidade de Quebec, da III Cúpula das Américas, estabelecido em abril de 2001, acrescenta dois itens a essa lista: (i) transparência e boa gestão governamental e (ii) fortalecimento dos governos locais.

---

<sup>133</sup> Os primeiros marcos desse processo são o Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano e a Resolução 1080 da Assembleia Geral (denominada “Democracia Representativa”), ambos de junho de 1991, a Declaração de Nassau, de maio de 1992, o Protocolo de Washington, de dezembro do mesmo ano, e a Declaração de Manágua para a Promoção da Democracia e do Desenvolvimento, de junho de 1993, todos da OEA, e a Declaração de Princípios e o Plano de Ação de Miami, da I Cúpula das Américas, realizada em dezembro de 1994. Para o conteúdo resumido dos documentos mencionados, ver ANEXO 1.

## 4.2. Criação ou Adesão a Instrumentos Jurídico-Políticos

No subgrupo dos instrumentos jurídico-políticos, estão incluídos sete: (i) a Declaração sobre Defesa da Democracia, de agosto de 1997, e (ii) a Ata de Veracruz, de março de 1999, ambas do Grupo do Rio; (iii) o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile, de julho de 1998; (iv) o Comunicado de Brasília, da I Reunião dos Presidentes da América do Sul, de setembro de 2000; (v) a Declaração da Cidade de Quebec, de abril de 2001, e (vi) a Carta Democrática Interamericana, de setembro de 2001, ambas do sistema interamericano, a primeira da III Cúpula das Américas e a segunda OEA; e (vii) a Declaração de Lima, de novembro de 2001, da XI Cúpula Ibero-Americana. O terceiro e o quarto instrumentos são ‘criações’ do Brasil, por assim dizer. Quanto aos demais, foram apoiados pelo país, às vezes ‘com entusiasmo’. O traço comum dos instrumentos jurídico-políticos em discussão é que todos contemplam algum tipo de medida contra a ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática. Da mais branda a mais dura, as medidas vão da realização de consultas políticas à suspensão da participação do Estado desviante em organizações internacionais ou arranjos regionais de integração econômica e concertação política.

### *Declaração sobre Defesa da Democracia e Ata de Veracruz, do Grupo do Rio*

A Declaração sobre Defesa da Democracia é o primeiro instrumento jurídico-político que o Grupo do Rio forjou para essa finalidade. Um dos documentos resultantes da XI Reunião de Chefes de Estado e de Governo<sup>134</sup>, realizada no Paraguai em agosto de 1997, um ano após a ameaça de golpe havida no país, a declaração expressa a convicção de que a democracia representativa é o fundamento da legitimidade dos sistemas políticos e condição indispensável para a paz, a estabilidade e o desenvolvimento da região, assim como para o processo de integração hemisférica (Item 2). Além disso, a Declaração sobre Defesa da Democracia reafirma que toda agressão à democracia de um país da região constitui um atentado contra os princípios que fundamentam a solidariedade dos Estados americanos (Item 5). Como resposta a ameaças à democracia, a declaração estipula que, no caso de alteração

<sup>134</sup> O outro documento é a Declaração de Assunção, que analisamos no tópico anterior.

irregular do estado de direito ou de ruptura da ordem constitucional, será convocada reunião de emergência para examinar a situação (Item 6).

Por sua vez, a Ata de Veracruz, de março de 1999, colige declarações emitidas ao longo de doze anos e consolida os consensos básicos do Grupo do Rio. Os consensos que dizem respeito à promoção e defesa da democracia são os seguintes: (i) a preservação dos valores democráticos na região e a vigência plena e irrestrita das instituições e do estado de direito constituem objetivos essenciais do Grupo do Rio; (ii) a democracia representativa é o fundamento da legitimidade dos sistemas políticos e condição indispensável para a paz, a estabilidade e o desenvolvimento da região; (iii) toda agressão à democracia de um país da região constitui atentado contra os princípios que fundamentam a solidariedade dos Estados americanos; (iv) no caso de ameaça ao estado de direito ou de ruptura da ordem constitucional em qualquer um dos países membros, será convocada reunião para exame da situação. A Ata de Veracruz expressa o entendimento compartilhado que, desde então, baliza a atividade do Grupo do Rio na área da promoção e defesa da democracia. Observemos que sanções não são previstas.

#### *Protocolo de Ushuaia, do Mercosul*

O Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile é o principal instrumento de defesa da democracia no Cone Sul das Américas. Elaborado no âmbito do FCCP, por sugestão do Brasil, e promulgado em julho de 1998, no interregno das crises políticas do Paraguai, o documento dá forma jurídica a um consenso político que está na origem<sup>135</sup> do Mercosul e que se vai consolidando nos anos seguintes.<sup>136</sup> Na linha da Declaração Presidencial de Las Leñas, de 1992, e da Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no Mercosul, de 1996, o Protocolo de Ushuaia estipula, de forma clara e inequívoca, que a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados partes (Artigo 1º). No caso de ruptura da ordem democrática, o documento prevê a realização de consultas

<sup>135</sup> No entendimento de Moniz Bandeira, o processo Mercosul, desde que foi lançado, contém ‘cláusula democrática implícita’. A respeito disso, ver nota 17, p.15, no capítulo de introdução.

<sup>136</sup> Em algumas das obras que revisamos no capítulo de introdução, em particular os artigos de Vigevani e colaboradores e de Oliveira e Onuki, é feita alusão à ‘cláusula democrática’ do Mercosul. Não se trata do instrumento que estamos analisando aqui. Trata-se ou da cláusula ‘implícita’, que mencionamos acima, ou do compromisso democrático estabelecido pela Declaração de Las Leñas, de 1992, que citamos no tópico anterior.

(Artigo 4) e, caso estas resultarem infrutíferas, a suspensão do direito do Estado afetado de participar dos processos de integração, assim como dos direitos e obrigações resultantes desses processos (Artigo 5).

Cabe notar que o alcance *de facto* do Protocolo de Ushuaia extrapola seu alcance *de jure*. Via de regra, a jurisdição do instrumento abrange os membros plenos do Mercosul – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – e os membros associados – Bolívia e Chile. Contudo, afora os membros mencionados, a condicionalidade democrática faz-se sentir nos países que têm interesse em aderir ao bloco. Com o advento do Protocolo de Ushuaia, além dos critérios referentes à harmonização do direito interno em matéria de comércio exterior e temas relacionados, os candidatos à adesão plena ou limitada ao Mercosul passaram a ter de preencher o critério democrático. Vale notar que o Mercosul pronunciou-se a respeito de eventos que ameaçaram a ordem democrática em países cuja entrada no bloco estava sendo negociada ou cogitada, como o Equador, o Peru e a Venezuela.<sup>137</sup>

*Comunicado de Brasília, da I Reunião dos Presidentes da América do Sul*

Dos temas tratados no Comunicado de Brasília, da histórica I Reunião dos Presidentes da América do Sul, de setembro de 2000, a democracia foi o primeiro.<sup>138</sup> O documento expressa o entendimento de que a consolidação da democracia e da paz em toda a região está na raiz da superação das controvérsias e da aproximação histórica entre os países da América do Sul e de que, em vista disso, a plena vigência das instituições democráticas representa condição essencial para o fortalecimento dos processos de integração regional (Item 20). Consoante com isso, declara que a democracia representativa é o fundamento da legitimidade dos sistemas políticos e a condição indispensável para a paz, a estabilidade e o

<sup>137</sup> A respeito desses pronunciamentos, ver p. 68, 72 e 76, no capítulo seguinte.

<sup>138</sup> Seguramente, não foi por acaso que a democracia ocupou o primeiro lugar. Nas palavras do Secretário Geral do MRE, embaixador Luiz Felipe de Seixas Côrrea: “Democracia e estabilidade institucional são, de fato, os eixos da agenda da cúpula presidencial. A reunião foi estruturada de tal forma que os demais itens se referem, de um lado, aos fatores que podem fortalecer a democracia mediante o desenvolvimento econômico e social (comércio, ciência e tecnologia, infra-estrutura); de outro, aos fatores que podem desestabilizá-la no nosso continente (no caso, toda a problemática associada ao tema da droga).” Cf. CÔRREA, Luiz Felipe de Seixas. **Comentários do Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, no Encerramento de Seminário sobre a América do Sul no Instituto Rio Branco**. Brasília, 2 de agosto de 2000. In: BRASÍLIA, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 87, 2º semestre de 2000, p. 35. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/publicacoes/rese-nha-de-politica-exterior-do-brasil]. Acesso em: 05/07/2010.

desenvolvimento da região (Item 21).<sup>139</sup> E declara que a manutenção do estado de direito e o pleno respeito ao regime democrático em cada um dos doze países da região são um objetivo e um compromisso comuns, além de condição para a participação nos encontros sul-americanos (Item 23). Na hipótese de ameaça de ruptura da ordem democrática na América do Sul, o Comunicado de Brasília prevê a realização de consultas políticas (*idem*). Observemos que, embora não contemple sanções de qualquer natureza, o documento endossa os instrumentos regionais já existentes, no âmbito do Mercosul e da CAN (*idem*).

*Declaração da Cidade de Quebec e Carta Democrática Interamericana, do sistema interamericano*

A democracia foi o principal tema da III Cúpula das Américas, realizada em Quebec em abril de 2001. A declaração que leva o nome desta cidade afirma que a manutenção e o fortalecimento do estado de direito e o irrestrito respeito ao sistema democrático são, ao mesmo tempo, meta e compromisso comuns. Nesse espírito, o documento estipula que qualquer mudança inconstitucional ou ruptura da ordem democrática num Estado do Hemisfério constitui obstáculo insuperável à participação do governo daquele Estado no processo de Cúpulas das Américas. Na hipótese de ameaça à ordem democrática, o documento prevê a realização de consultas. Por iniciativa do governo do Peru, país que um ano antes atravessou grave crise política<sup>140</sup>, a Declaração da Cidade de Quebec encomenda a preparação de Carta Democrática Interamericana que reforce os instrumentos da OEA para a defesa da democracia representativa.<sup>141</sup>

A Carta Democrática Interamericana tornou-se o principal instrumento de defesa, assim como de promoção, da “democracia representativa”<sup>142</sup> nas Américas. Lançada na Assembleia Extraordinária de Lima, realizada em setembro de 2001, o documento consolida dez anos de um entendimento compartilhado<sup>143</sup> que tem seu núcleo no pressuposto de que a

<sup>139</sup> Notemos aqui a semelhança com os instrumentos do Grupo do Rio, analisados no início deste tópico.

<sup>140</sup> Trata-se da crise provocada pela manipulação das eleições presidenciais de 2000, que analisamos no capítulo seguinte, p. 12-116.

<sup>141</sup> Além da declaração analisada, da Cúpula da Cidade de Quebec resultou um Plano de Ação, que abordamos no tópico anterior.

<sup>142</sup> A respeito do conceito de democracia representativa da OEA, ver p. 48, no capítulo anterior.

<sup>143</sup> Neste documento, estão coligidos, entre outros, o Compromisso de Santiago e a Resolução 1080, ambos de 1991, a Declaração de Nassau, de 1992, e a Declaração de Manágua, de 1993, todos da OEA, e a Declaração da

democracia é essencial para o desenvolvimento social, político e econômico dos povos das Américas (Artigo 1º). Coerente com isso, a Carta Democrática Interamericana declara que o efetivo exercício da democracia é a base do estado de direito e dos regimes constitucionais dos Estados membros da organização (Artigo 2). Em relação a ameaças à democracia, o documento estipula que a alteração irregular ou a ruptura da ordem democrática num Estado membro constitui obstáculo insuperável à participação de seu governo nos diversos órgãos e instâncias da OEA (artigo 19). Para fazer frente a essas situações, o documento prevê a realização de reuniões de emergência e de gestões diplomáticas e, no caso destas resultarem infrutíferas, a suspensão do direito do Estado afetado de participar da organização (artigos 20 e 21).

Cabe mencionar que o Brasil teve papel protagônico na elaboração da Carta Democrática Interamericana. O país propugnou por um documento que, além de consolidar o que já havia, incorporasse normas que permitissem enfrentar um amplo leque de ameaças à ordem democrática, conforme nos revela um funcionário do alto-escalão.<sup>144</sup> De acordo com a mesma fonte, o MRE realizou ampla consulta à sociedade brasileira, debateu o assunto com entidades acadêmicas e organizações não-governamentais e convocou um concurso de monografias sobre promoção e defesa da democracia no hemisfério americano. Para consubstanciar o apoio brasileiro ao projeto, o chanceler Celso Lafer compareceu à Assembleia Geral de São José, de junho de 2001, em que se delinearão os contornos gerais da Carta Democrática Interamericana.<sup>145</sup>

A atuação do Brasil no processo de elaboração do documento pautou-se pelos seguintes princípios. (i) Atualizar as diretrizes e normas de defesa, preservação e fortalecimento da democracia no hemisfério, em razão dos desenvolvimentos havidos na região ao longo dos anos 1990, a exemplo da incorporação de cláusula democrática pelo Mercosul. (ii) Resguardar os princípios fundamentais consagrados na Carta da OEA, em particular a não-intervenção. (iii) Evitar que o novo instrumento contivesse dispositivos que

---

Cidade de Quebec, da III Cúpula das Américas, realizada em 2001. Para o conteúdo resumido dos documentos mencionados, ver ANEXO 1.

<sup>144</sup> CHOIFI, Vladimir Osmar. **Palavras de sua Excelência o Senhor Embaixador Osmar Vladimir Chohfi, Secretário-Geral das Relações Exteriores, Chefe da Delegação do Brasil à XXXII Assembléia Geral da OEA - Diálogo dos Chefes de Delegação - Tema 2: Seguimento e Desenvolvimento da Carta Democrática Interamericana. Bridgetown**, 3 de junho de 2002. In: BRASÍLIA, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 90, 1º semestre de 2002, p. 246. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/publicacoes/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>]. Acesso em: 05/07/2010.

<sup>145</sup> LAFER, Celso. **Mudam-se os Tempos: Diplomacia brasileira 2001-2002**. Vol. I. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, 2002, p. 34-35

afrontassem as normas da Carta da OEA, principalmente o Artigo 9<sup>146</sup>. (iv) Defender os critérios de gradualismo na identificação de situações de instabilidade da ordem democrática e de flexibilidade em seu tratamento. (vi) Cuidar para que os dispositivos aprovados respeitassem a diversidade entre os países.<sup>147</sup>

*Declaração de Lima, da XI Cúpula Ibero-Americana*

Embora não estabeleça um compromisso ‘forte’, na forma de cláusula, com a promoção e defesa da democracia, como fará anos depois<sup>148</sup>, a Cúpula Ibero-Americana de novembro de 2001 estabelece algo que fica a meio caminho disso e um documento principista. Resultado da XI edição do evento, a Declaração de Lima reafirma o compromisso com o fortalecimento da democracia e de suas instituições, o respeito ao estado de direito e a todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, o pluralismo político, assim como a subordinação das forças armadas ao poder civil dentro dos marcos constitucionais (Item 3). Até aqui, a Declaração de Lima reitera o que dispõem as declarações que a antecederam, em específico Guadalajara (1991), Madri (1992), Viña del Mar (1996) e Isla Margarita (1997), as quais analisamos no tópico anterior. O que a distingue são dois elementos inéditos. A Declaração de Lima (i) afirma que a preeminência e a vigência do estado de direito e o respeito aos princípios democráticos são um ponto de referência e um compromisso compartilhado dos vínculos ibero-americanos e (ii) prevê a possibilidade de recorrer ao mecanismo de consultas políticas e de realizar gestões em casos de especial urgência e relevância (Item 5).

---

<sup>146</sup> Incorporado à Carta da OEA pelo Protocolo de Washington, de dezembro de 1992, o Artigo 9 prevê que o Estado membro, cujo governo democraticamente constituído seja deposto à força, poderá ser suspenso do exercício do direito de participação nas sessões e órgãos da organização. A suspensão só será efetuada após apuração da situação e votação dos Estados membros.

<sup>147</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta Democrática Interamericana**: documentos e interpretaciones. Washington, 2003, p. 257-258

<sup>148</sup> Ver, no ANEXO 1, a Declaração Especial sobre a Defesa da Democracia e da Ordem Constitucional na Ibero-América, de dezembro de 2010.

## 5. Iniciativas e Medidas de Defesa da Democracia

Neste capítulo, abordamos o grupo das iniciativas e medidas de defesa da democracia. Enfocamos iniciativas e medidas (i) contra golpes, ameaças ou tentativas de golpes de Estado e (ii) contra a manipulação de eleições. Procedemos recuperando o contexto histórico de cada ocasião em que o governo Cardoso atuou e rastreando as posições assumidas, as decisões tomadas e as ações realizadas. A investigação conduzida nessa etapa pretendeu averiguar como o governo Cardoso respondeu às ameaças à ordem democrática com que se defrontou.

### 5.1. Contra Golpes, Ameaças ou Tentativas de Golpes de Estado

Ao longo do governo Cardoso, iniciativas e medidas contra golpes, ameaças ou tentativas de golpes de Estado foram levadas a cabo nas seguintes ocasiões: (i) em 1995, no Haiti; (ii) em 1996, 1999 e 2000, no Paraguai; (iii) em 1998-1999, na Guiné-Bissau; (iv) em 2000, no Equador; e (v) em 2002, na Venezuela.<sup>149</sup> Em todas, a atuação do governo Cardoso caracterizou-se, tal como observado por Carlos Santiso<sup>150</sup>, pela tentativa de harmonizar o compromisso com a democracia, assumido em organizações internacionais e acordos regionais, e a fidelidade aos princípios da soberania e da não-intervenção em assuntos internos de outros Estados, tradicionais balizas da política externa brasileira.

#### *1996, 1999 e 2000: Paraguai*

Ao longo do governo Cardoso, o Paraguai foi o país que mais demandou ações e posições do Brasil no campo da defesa da democracia.<sup>151</sup> O lustro 1996-2000 registrou duas

<sup>149</sup> Em decorrência da relativa insuficiência de fontes, não abordaremos as iniciativas e medidas relativas ao Haiti e à Guiné-Bissau.

<sup>150</sup> Ver p. 15, no capítulo de introdução.

<sup>151</sup> A contextualização feita neste e no próximo parágrafo baseou-se em: BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e Integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul)**. 3. ed., rev. e ampl. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010, p. 498-499 e p. 544-546; e LEMGRUBER, Silvia. **Paraguai: Transição Inconclusa e Integração Reticente**. In: LIMA, Maria Regina

ameaças e uma tentativa de golpe de Estado, entre outros episódios que poderiam ter evoluído nessa direção. Em abril de 1996, tendo sido exonerado, o general Lino Oviedo sublevou-se e, aquartelado na unidade de Cavalaria sob suas ordens, exigiu a renúncia do presidente Juan Carlos Wasmosy. Para sustentar a exigência, Oviedo ameaçou usar a força. Em março de 1999, em meio a um surto de violência política que atingiu parlamentares e autoridades do Judiciário, o vice-presidente do Paraguai, Luís Maria Argaña, foi assassinado. A autoria intelectual do atentado foi atribuída a Oviedo. O presidente Raúl Cubas Grau, que concedeu indulto ao general pouco após tomar posse em agosto de 1998, foi considerado complacente.<sup>152</sup> O parlamento, que estava a julgar Cubas por desobedecer à sentença da Suprema Corte que determinou o retorno de Oviedo à prisão, agora pedia seu *impeachment*. Enquanto isso, eclodiam protestos da sociedade civil. Em maio de 2000, no rastro das marchas camponesas de março, um grupo de militares lotados na Cavalaria, arma fiel a Oviedo, lançou a *Operación Aratirí* (raio em guarani), questionando a legitimidade do presidente Macchi, que sucedeu Cubas após sua renúncia.

Esses episódios têm como pano de fundo a rivalidade entre as facções civilista e militarista do poderoso *Partido Colorado*<sup>153</sup>. Principal determinante da vida política do Paraguai nos anos 1990, a rivalidade entre civilistas e militaristas nasceu da cisão do partido na Constituinte de 1991. Na ocasião, os correligionários de Argaña, então chanceler do governo Andrés Rodríguez, opuseram-se, com êxito, aos correligionários do presidente, liderados pelo general Oviedo, que desejavam incorporar à nova Carta a possibilidade de reeleição. Nos anos seguintes, a rivalidade entre civilistas e militaristas foi-se agravando por causa de desentendimentos em matéria de política econômica. A ambição civilista de modernizar o Paraguai entrou em rota de colisão com os interesses militaristas, atrelados ao modelo de *duty free country*<sup>154</sup> e firmemente enraizados no aparelho do Estado. Entre agosto de 1993, quando Wasmosy tomou posse, e abril de 1996, quando Oviedo insurgiu-se, a facção militarista tentou, por diferentes meios, solapar as bases de apoio e obstaculizar os projetos do governo civilista do Paraguai.<sup>155</sup>

---

Soares de; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos (Org.). **A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 249-254.

<sup>152</sup> Para registro, Cubas foi eleito com o slogan “Cubas na Presidência, Oviedo no poder”.

<sup>153</sup> O *Partido Colorado*, como é vulgarmente chamada a Associação Nacional Republicana (ANR), governou o Paraguai ininterruptamente de 1946 a 2008.

<sup>154</sup> Para adequar-se à TEC do Mercosul, instituída em 1994, o Paraguai teve de elevar significativamente suas tarifas de importação.

<sup>155</sup> Cabe mencionar dois episódios. Em dezembro de 1994, o general Oviedo, de seu posto no Comando do Exército, ordenou a transferência do general Carlos Ayala, chefe da 1º Divisão de Infantaria de Assunção e homem de confiança do presidente Wasmosy, para o remoto Chaco paraguaio. O episódio teria desembocado em grave crise, não fossem os bons ofícios do Congresso e dos partidos políticos. Em abril de 1996, às vésperas da

Imediata e resolvida, a resposta do governo Cardoso à sublevação de abril de 1996 abrangeu ações unilaterais e multilaterais.<sup>156</sup> Às 19h do dia 22, o embaixador do Brasil em Assunção, Márcio de Oliveira Dias, falando em nome de seu país e do Mercosul, condenou publicamente o ocorrido como um atentado à democracia. Às 20h30min, os representantes do Brasil, da Argentina e dos EUA declararam, em entrevista coletiva cedida em frente ao quartel de Oviedo, que, se um golpe fosse perpetrado, o Paraguai seria isolado da comunidade internacional. Na mesma noite, o embaixador brasileiro auxiliou o presidente Wasmosy, que se encontrava refugiado na embaixada norte-americana, a elaborar a primeira contraproposta ao general rebelado.<sup>157</sup> No dia 23, o Ministro do Exército do Brasil<sup>158</sup> telefonou a Oviedo, que havia ameaçado fazer jorrar “rios de sangue”, para convencê-lo a desistir do enfrentamento.<sup>159</sup> No mesmo dia, o embaixador Seixas Côrrea, Secretário Geral das Relações Exteriores e, na ocasião, ministro interino, anunciou viagem à Assunção para o dia posterior, como fizeram os chanceleres da Argentina e do Uruguai e os altos-representantes da OEA, do Grupo do Rio e da Cúpula Ibero-Americana. No dia 24, a crise estava superada<sup>160</sup>, sem rupturas ou uso da força.<sup>161</sup> Em meados de junho de 1996, o presidente Cardoso foi à Assunção para, entre outras coisas, reiterar o interesse do Brasil na preservação da ordem e das instituições democráticas

---

crise institucional, parlamentares da facção militarista votaram contra o projeto de lei, proposto pela bancada governista, para a construção da segunda ponte entre o Paraguai e o Brasil.

<sup>156</sup> O governo brasileiro já se encontrava em estado de alerta. Dois dias antes da sublevação, o presidente Wasmosy realizou viagem secreta à Brasília para informar ao presidente Cardoso sua decisão de exonerar o general Oviedo e para assegurar o apoio político e diplomático do Brasil. Cf. SANTISO, Carlos. *Op. cit.*, p. 407.

<sup>157</sup> No início da crise, o general Oviedo propôs renunciar se o presidente Wasmosy e seu vice fizessem o mesmo. Isso feito, o presidente do Senado, homem ligado ao general, assumiria. Em resposta, Wasmosy propôs seu “afastamento temporário”, durante o qual o governo seria chefiado pelo presidente do Senado, tudo o mais permanecendo igual. Oviedo declinou esta primeira contraproposta. Na segunda rodada de negociações, Wasmosy alterou os termos da barganha e propôs um ‘caminho do meio’. O presidente, que permaneceria onde estava, propôs ao general que, se ele renunciasse ao posto de Comandante do Exército, faria dele o novo Ministro da Defesa. Da nova posição, Oviedo não teria controle direto sobre as tropas. Eis aí a intenção da segunda contraproposta de Wasmosy, por fim aceita. De passagem, cabe mencionar que o embaixador Dias tentou convencer o general a decliná-la, visto que não foi bem-recebida pela população e por boa parte da elite política e das burocracias civil e militar.

<sup>158</sup> Trata-se do general Zenildo de Lucena, amigo e antigo instrutor de Oviedo.

<sup>159</sup> Os chefes das forças de defesa e segurança dividiram-se. Os comandantes da poderosa Cavalaria cerraram fileira com Oviedo. Os comandantes da Força Área, da Marinha, de parte do Exército (da Infantaria), da Guarda Presidencial e da Polícia Nacional posicionaram-se ao lado de Wasmosy.

<sup>160</sup> Ao fim, Wasmosy descumpriu o trato feito com Oviedo, alegando que a “vontade popular” sobrepunha-se aos seus “compromissos pessoais”. O general retirou-se da cena política. Posteriormente, foi julgado, condenado e enviado à prisão.

<sup>161</sup> VALENZUELA, Arturo. **Paraguay: The Coup That Didn't Happen.** *Journal of Democracy*, vol. 8, n. 1, 1997, p. 46-52; \_\_\_\_\_. **The collective defense of democracy: Lessons from the Paraguayan crisis of 1996.** A report to the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, dezembro de 1999, s.p. Disponível em: [<http://www.wilsoncenter.org/subsites/ccpdc/pubs/valenz/valefr.htm>]. Acesso em: 10/06/2010.

no Paraguai.<sup>162</sup> No dia 25 do mesmo mês, foi emitida a Declaração Presidencial sobre o Compromisso Democrático dos Países do Mercosul.<sup>163</sup>

No curso dos eventos, o governo Cardoso não hesitou em mostrar o ‘porrete’, aumentando assim os custos da sublevação. O embaixador Dias deixou claro para o general Oviedo que, se a ordem constitucional fosse rompida, o Paraguai seria expulso do Mercosul e os laços bilaterais seriam afetados.<sup>164</sup> A lista de sanções econômicas entregue ao general rebelado incluía: (i) o fechamento da Ponte da Amizade, que liga as cidades fronteiriças de Foz do Iguaçu e Ciudad del Este, e dos portos de Santos e Paranaguá, que ligam a economia paraguaia à economia mundial; (ii) o encerramento da linha de crédito do Paraguai no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), principal fonte de financiamento de sua incipiente indústria metal-mecânica; (iii) a revogação da eliminação da dupla taxação, que havia desonerado significativamente o investimento estrangeiro direto (IED); e (iv) a suspensão do pagamento da energia gerada em Itaipu, que respondia por aproximadamente 25% das receitas do Estado. Se aplicadas, essas sanções estrangulariam a vulnerável economia paraguaia. Somente as perdas no comércio exterior com o Brasil representariam, em 1996, algo em torno de 50% do PIB.<sup>165</sup>

Ainda no plano das ações multilaterais em que o Brasil teve parte, cabe mencionar as ações do Grupo do Rio e da OEA. No dia 22 de abril, a Secretaria Pro Tempore do Grupo do Rio expressou o apoio dos países membros ao presidente eleito, apoio este baseado no compromisso que os liga no fórum. Como de praxe, também repudiou todo e qualquer intento de afetar a ordem legalmente constituída no Paraguai.<sup>166</sup> No dia 23, o Conselho Permanente da OEA emitiu a Resolução 681, intitulada Apoio ao Governo Democrático do Paraguai, a qual ativou o mecanismo de reuniões em caráter de emergência previsto na Resolução 1080<sup>167</sup>, da Assembleia Geral de 1991.<sup>168</sup> Passado o auge da crise, em declaração do dia 28 de

<sup>162</sup> MARIANO, Karina Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *Apud*. VIGEVANI, Tullio; MARIANO, Karina Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **Democracia e atores políticos no Mercosul**. In: SIERRA, Gerónimo de. (Org.). **Los rostros del Mercosur**. El difícil camino de lo comercial a lo societal. CLACSO, 2001, p. 194. Disponível em: [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sierravigevani.pdf]. Acesso em: 05/03/2010.

<sup>163</sup> Sobre este documento ver p. 51, no capítulo anterior.

<sup>164</sup> Nessa ocasião, a ameaça de expulsão baseava-se não na ‘cláusula democrática’, criada dois anos depois, mas na Declaração Presidencial de Las Leñas de 1992, assim como no compromisso democrático ‘implícito’ que está na origem do bloco. A respeito disso, ver p. 51, no capítulo anterior, e nota 17 da p. 15, no capítulo de introdução, respectivamente.

<sup>165</sup> GENNA, Gaspare M.; HIROI, Taeko. **Brazilian Regional Power in the Development of Mercosur**. *Latin American Perspectives*, vol. 34, n. 5, 2007, p. 46-47

<sup>166</sup> GRUPO DO RIO. **Comunicado respecto a la situación en Paraguay**, La Paz, 22 de abril de 1996. Disponível em: [http://www2.mre.gov.br/daa/grio96.htm]. Acesso em: 10/08/2010.

<sup>167</sup> Para o conteúdo resumido deste documento, ver ANEXO 1.

<sup>168</sup> SANTISO, Carlos. *Ibid.*, p. 406

maio, os chanceleres do Grupo do Rio, ao reiteraram que toda agressão à ordem democrática num país da região constitui um atentado contra os princípios que fundamentam a solidariedade dos Estados americanos<sup>169</sup>, asseguraram que estarão atentos a qualquer ameaça.<sup>170</sup> Ao lado da pressão política e econômica do Mercosul, a pressão psicológica, ou psicossocial, dessas organizações regionais foi decisiva para a preservação da frágil democracia paraguaia.<sup>171</sup>

Em relação ao atentado de março de 1999 contra o vice-presidente Argaña, o governo Cardoso tomou-o como um atentado à democracia no Paraguai, e respondeu de acordo. Em nota do dia 23, ao lamentar o ocorrido, repudiou este ato de violência que, a seu ver, minou o esforço do povo paraguaio pela consolidação da democracia. Informou, ainda, que o presidente Cardoso fez contatos telefônicos<sup>172</sup> com o presidente Cubas e, atendendo a um pedido das autoridades paraguaias, determinou o fechamento das fronteiras entre os dois países, a fim de contribuir para a captura dos criminosos. Ao fim, instou o governo, os demais poderes e a sociedade paraguaia a agir com serenidade, moderação e espírito democrático, para resguardar a paz social e a ordem constitucional.<sup>173</sup> No dia seguinte, porta-voz do MRE informou que, para os governos de Brasil, Argentina e EUA, o respeito aos preceitos constitucionais e à ordem democrática é um imperativo.<sup>174</sup> Nessa primeira fase da crise, o presidente Cardoso consultou o chanceler uruguaio sobre a possibilidade, por fim descartada, de invocar formalmente o Protocolo de Ushuaia.<sup>175</sup> Mais adiante, em nota do dia 28, ao

<sup>169</sup> Em agosto do ano seguinte, o Grupo do Rio incorporou esse entendimento à sua Declaração sobre Defesa da Democracia, por sinal emitida em Assunção. No capítulo anterior, p. 78, analisamos este documento. Quanto aos princípios que baseiam a ‘solidariedade americana’, ver Declaração de Manágua para a Promoção da Democracia e do Desenvolvimento da OEA, emitida em junho de 1993, no ANEXO 1.

<sup>170</sup> GRUPO DO RIO. **Declaración de los Cancilleres de apoyo a la democracia en el Paraguay**, Cochabamba, 28 de mayo de 1996. Disponível em: [<http://www.mre.gov.br/daa/grio96.htm>]. Acesso em: 10/08/2010.

<sup>171</sup> Como vimos há pouco, os países membros do Mercosul, com destaque para o Brasil, manejaram a dependência econômica do Paraguai e a condicionalidade democrática do bloco para dissuadir o general Oviedo e seus apoiadores de perpetrarem um golpe de Estado. Por sua vez, o envolvimento do Grupo do Rio e da OEA, bem como da UE e, outra vez, do Mercosul, sinalizaram que a comunidade internacional estava comprometida com a preservação do regime democrático. Este sinal teria encorajado a sociedade civil paraguaia a sair às ruas em defesa da democracia, como de fato fez. Cf. PEVEHOUSE, Jon C. **Democracy from Above: Regional Organizations and Democratization**. Cambridge University Press, 2005, p. 184-186.

<sup>172</sup> Num desses contatos, o mandatário brasileiro teria pedido a renúncia de seu congênere paraguaio, em nome da manutenção da paz interna e da ordem constitucional. Cf. SANTISO, Carlos. *Ibid.*, p. 408.

<sup>173</sup> Ministério das Relações Exteriores – Assessoria de Imprensa do Gabinete. **Nota à imprensa nº 87**, de 23 de março de 1999. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/1999/03/23/Atentado-que-vitimou-o-Doutor-Luis-Maria-Argana/print-nota>]. Acesso em: 10/08/2010.

<sup>174</sup> Ministério das Relações Exteriores – Assessoria de Imprensa do Gabinete. **Nota à imprensa nº 89**, 24 de março de 1999. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/1999/03/24/de-claracao-do-porta-voz-do-ministerio-das-relacoes/print-nota>]. Acesso em: 10/08/2010.

<sup>175</sup> O Protocolo de Ushuaia não poderia ter sido invocado, ao menos não formalmente. Por ironia, o Paraguai era o único país que, na ocasião, havia ratificado o instrumento. Todavia, a despeito de não possuir força legal, o Protocolo de Ushuaia foi utilizado, na qualidade de compromisso político, como elemento de pressão pelo Brasil, em conjunto com os demais membros do Mercosul. Apenas em janeiro de 2002, o instrumento entraria

divulgar a renúncia de Cubas, o governo brasileiro fez um apelo para que os agrupamentos políticos e as Forças Armadas respeitassem a lei e confiassem na Justiça.<sup>176</sup> No dia seguinte, em mensagem presidencial, o governo brasileiro expressou seu apoio ao suplente de Argaña na linha de sucessão, o presidente do Senado Luiz González Macchi e, em nota à imprensa, informou ter aceitado o pedido de asilo<sup>177</sup> de Cubas.<sup>178</sup>

Tal como os episódios anteriores, a tentativa de golpe de maio de 2000 recebeu pronta resposta do Brasil, nas esferas bilateral e multilateral. Conforme nota à imprensa do dia 19, o governo brasileiro, por intermédio do embaixador Bernardo Pericás, que agiu em conjunto com os representantes dos países do Mercosul creditados em Assunção<sup>179</sup>, condenou o levante militar. Ademais, criticou essa “aventura impensada”, que atentou contra as instituições e o processo democrático no Paraguai, e elogiou a ação das forças da ordem, que sufocaram a sublevação em tempo e sem perdas de vidas. No ensejo, repudiou toda e qualquer atitude que ponha em risco a ordem democrática e reiterou sua solidariedade e apoio à causa da democracia no país vizinho, em consonância com os compromissos assumidos no âmbito do Mercosul.<sup>180</sup> À declaração mercosulina, juntou-se a do Grupo do Rio, que rechaçou o golpe,

---

plenamente em vigor, quase quatro anos depois de sua criação, em julho de 1998. Cf. HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Avaliando a influência das organizações regionais de integração sobre o caráter democrático dos regimes de seus Estados-partes: o caso do Mercosul e o Paraguai.** *Cena Internacional*, ano 7, n. 2, 2005, p. 88-89.

<sup>176</sup> Ministério das Relações Exteriores – Assessoria de Imprensa do Gabinete. **Nota à imprensa nº 97**, 28 de março de 1999. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/1999/03/28/re-nuncia-do-presidente-da-republica-do-paraguai/print-nota>]. Acesso em: 10/08/2010.

<sup>177</sup> Conforme declarações do chanceler Lampreia à imprensa, o governo brasileiro concedeu asilo ao presidente Cubas como parte da solução negociada para a crise, bem como tendo em vista a estabilidade política no Paraguai. Na condição de asilado político, Cubas, que foi retirado de seu país em avião da Força Área Brasileira, não poderá ser extraditado. Oviedo foi acolhido pelo governo argentino. Cf. Ministério das Relações Exteriores. Seção do Arquivo Histórico. Centro de Documentação. **Fax n. 61**, de Brasemb Assunção para Exteriores, expedido em 31/03/1999; \_\_\_\_\_. **Fax n. 67**, de Brasemb Assunção para Exteriores, expedido em 09/04/1999.

<sup>178</sup> Ministério das Relações Exteriores – Assessoria de Imprensa do Gabinete. **Nota à imprensa nº 98**, de 29 de março de 1999. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/1999/03/29/tex-to-de-mensagem-do-presidente-fernando-henrique/print-nota>]. Acesso em: 10/08/2010.

<sup>179</sup> O Comunicado de los Países del Mercosul, emitido na ocasião, rechaçou o recurso à força e evocou os princípios consagrados no Protocolo de Ushuaia. Além dos representantes dos membros plenos do bloco, assinaram o documento os representantes da Bolívia e do Chile, membros associados. Cf. Ministério das Relações Exteriores. Seção do Arquivo Histórico. Centro de Documentação. **Fax n. 150**, de Brasemb Assunção para Exteriores, expedido em 19/05/2000.

<sup>180</sup> Ministério das Relações Exteriores – Assessoria de Imprensa do Gabinete. **Nota à imprensa nº 235**, de 19 de maio de 2000. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/05/19/ta-a-imprensa-tentativa-de-golpe-no-paraguai/print-nota>]. Acesso em: 10/08/2010.

respaldou o governo de direito e fez lembrar os valores e a vocação democrática do fórum.<sup>181</sup>  
O Conselho Permanente da OEA emitiu resolução na mesma linha.<sup>182</sup>

Cabe mencionar, ademais, as ações e posições tomadas pelo Brasil e seus parceiros regionais, após a tentativa de golpe de maio de 2000, em apoio à democracia no Paraguai. No fim do mês, a pedido do governo paraguaio, o Supremo Tribunal Federal (STF) autorizou a detenção preventiva de Lino Oviedo, implicado em mais esse episódio, para fins de extradição para julgamento. A polícia brasileira prendeu o general foragido na cidade fronteiriça de Foz do Iguaçu em 12 de junho.<sup>183</sup> Meses depois, ao cabo das eleições para vice-presidente do dia 13 de agosto, os países membros do Mercosul, plenos e associados, emitiram comunicado em que expressaram sua satisfação com a forma como o processo eleitoral foi conduzido. De resto, ao manifestarem a expectativa de que as eleições contribuíssem para a consolidação e o aperfeiçoamento da democracia no país vizinho, aproveitaram para ressaltar o compromisso democrático estabelecido pelo Protocolo de Ushuaia.<sup>184</sup>

*2000: Equador*<sup>185</sup>

O Equador possui um histórico de instabilidade crônica, pontuado por graves crises político-institucionais. Para ter uma ideia do que tem ocorrido no país, basta lembrar que, do início dos anos 1990 ao presente, à exceção de Sixto Durán Ballén (1992-1996), nenhum

<sup>181</sup> Ministério das Relações Exteriores. Seção do Arquivo Histórico. Centro de Documentação. **Fax n. 59**, de Exteriores para Brasemb Assunção, expedido em 19/05/2000

<sup>182</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **CP/RES. 770 – Respaldo al Gobierno Constitucional de la República del Paraguay**, 19 de maio de 2000. Disponível em: [<http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res770.asp>]. Acesso em: 10/08/2010.

<sup>183</sup> Ministério das Relações Exteriores. Seção do Arquivo Histórico. Centro de Documentação. **Telegrama n. MG00502**, de Brasemb Assunção para Exteriores, expedido em 31/05/2000; Ministério das Relações Exteriores – Assessoria de Imprensa do Gabinete. **Nota à imprensa n° 282**, de 12 de junho de 2000. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/06/12/prisao-do-general-oviedo>]. Acesso em: 10/08/2010.

<sup>184</sup> Ministério das Relações Exteriores – Assessoria de Imprensa do Gabinete. **Nota à imprensa n° 378**, de 17 de agosto de 2000. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/08/17/comunicado-do-mercosul-bolivia-e-chile-sobre-as/print-nota>]. Acesso em: 10/08/2010.

<sup>185</sup> Salvo indicação em contrário, as informações a respeito da política interna do Equador constantes deste tópico foram extraídas de: COELHO, André Luiz. **Instabilidade presidencial e a polarização entre atores no Equador**. *Observatório Político Sul-Americano (OPSA) - Observador On-Line*, v. 2, n. 11, 2007, s.p. Disponível em: [[http://observatorio.iesp.uerj.br/pdfs/25\\_observador\\_topico\\_Observador\\_v\\_2\\_n\\_11.pdf](http://observatorio.iesp.uerj.br/pdfs/25_observador_topico_Observador_v_2_n_11.pdf)]. Acesso em: 12/06/2010. \_\_\_\_\_; SANTANA, Carlos Henrique Vieira. **Democracia e Desenvolvimento no Equador: Instabilidade Crônica e Estelionato Eleitoral**. In: LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos (Org.). **A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 209-216.

presidente equatoriano chegou ao fim do mandato de quatro anos. As causas da instabilidade são muitas: (i) a tendência à “paralisia decisória”, resultante da polarização político-ideológica; (ii) a precariedade dos marcos legais e das garantias à prática da política; (iii) o autoritarismo dos mandatários, em parte decorrente da pouca liberdade de ação disponível diante das pressões dos organismos financeiros internacionais, por um lado, e das pressões sociais, por outro; (iv) a *policy switch* (mudança da proposta de governo após a eleição, ou “estelionato eleitoral”); e (v) o conflito entre os três poderes. Em razão desse quadro, o Equador tornou-se fonte permanente de preocupação para os Estados e organismos internacionais comprometidos com a defesa da democracia.

A primeira crise a exigir a ação da comunidade internacional ocorreu em fevereiro de 1997. Nessa ocasião, um *levantamiento*<sup>186</sup> levou à destituição, por *impeachment* e sob o pretexto de ‘incapacidade mental’, do presidente Abdalá Bucaram Ortiz, eleito um ano antes. Diante do que parecia ser um ‘golpe branco’, os Estados membros da OEA mostraram-se apreensivos.<sup>187</sup> De sua parte, o governo brasileiro emitiu duas notas manifestando preocupação com a situação política do país andino e exortando às partes em conflito a respeitarem a ordem democrática vigente, os preceitos constitucionais e a vontade popular.<sup>188</sup> Na segunda nota, um tanto mais forte que a primeira, foi feita referência aos compromissos assumidos por ambos os países – o Brasil e o Equador – junto à OEA, ao Grupo do Rio e à Conferência Ibero-Americana. Essa ‘advertência dissimulada’ foi tudo o que o governo brasileiro pôde fazer, já que o *impeachment* de Bucaram, muito embora apresentasse vícios de legalidade, não configurava ruptura da ordem democrática. Ir além disso, dadas as circunstâncias, teria constituído interferência injustificável nos assuntos internos do Equador.<sup>189</sup>

Mais abrangente e mais grave que a anterior, a crise político-institucional de janeiro de 2000 teve por estopim um projeto econômico impopular, implementado num contexto de

<sup>186</sup> Forma de ação coletiva tipicamente indígena, o *levantamiento* consiste no bloqueio de estradas, em marchas à capital e na ocupação de espaços públicos que simbolizam o poder instituído, ou *la toma*, como é vulgarmente conhecida. O objetivo do *levantamiento* é criar poder de barganha para negociar com o governo o atendimento de demandas sociais, étnicas, políticas e econômicas. A Confederação das Nacionalidades Indígenas do Equador (CONAIE) e seu partido político, o Movimento de Unidade Plurinacional Pachakutik Novo País (PK), são os principais organizadores dos *levantamientos* equatorianos, tendo realizado cinco só na década de 1990. Com frequência, camponeses, operários e estudantes juntam-se às manifestações.

<sup>187</sup> SANTISO, Carlos. *Ibid.*, p. 409

<sup>188</sup> Ministério das Relações Exteriores – Assessoria de Imprensa do Gabinete. **Nota à imprensa n° 38**, de 05 de fevereiro de 1997. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/1997/02/05/recentes-acontecimentos-na-republica-do-equador/print-nota>]. Acesso em: 12/08/2010.; \_\_\_\_\_. **Nota à imprensa n° 50**, de 09 de fevereiro de 1997. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/1997/02/09/preocupacao-do-governo-brasileiro-com-os-recentes/print-nota>]. Acesso em: 12/08/2010.

<sup>189</sup> SANTISO, Carlos. *Loc. cit.*

crise econômica. Ao longo de 1999, o Sucre, a moeda nacional do Equador, sofreu desvalorização vertiginosa. Para fazer frente à situação, no dia 09 de janeiro de 2000, o presidente Jamil Mahuad anunciou a ‘dolarização’ da economia, medida que na prática estabelecia a paridade fixa Sucre-Dólar, o real objetivo. A CONAIE, que fez parte da coalizão vencedora das eleições de 1998, interpretou o gesto, assim como a medíocre performance econômica do governo Mahuad, como sinais de *policy switch*. Em represália, a confederação indígena organizou dois *levantamientos*, o primeiro em fins de 1999 e o segundo em janeiro de 2000. O segundo *levantamiento*, que culminou em *la toma* do Congresso Nacional e a instauração do *Parlamento de los Pueblos de Ecuador*, causou imensa desordem no país. Pressionados pelos acontecimentos, os militares entraram em cena e, no dia 22, sob o comando do coronel Lúcio Gutiérrez, retiraram Mahuad do poder. Logo após o golpe, seguindo o roteiro clássico do *pronunciamento* latino-americano, os militares formaram, com o apoio indígena, uma *Junta de Salvación*, que decidiu por retornar imediatamente o poder aos civis, na pessoa de Gustavo Noboa, vice de Mahuad.

O governo brasileiro acompanhou de perto o desenrolar da crise de janeiro de 2000 e, sem hesitação, condenou o golpe do dia 22. No dia 11, diante da agitação político-social provocada pelo anúncio do plano de dolarização do presidente Mahuad, emitiu nota na qual dizia ter esperança de que a situação fosse estabilizada prontamente, com serenidade e dentro dos marcos legais.<sup>190</sup> No dia 21, às vésperas do golpe, emitiu outra nota, desta vez informando que lhe preocupava a radicalização dos protestos e que repudiava toda e qualquer tentativa de subversão do Estado de direito. Dizia ainda, na mesma nota, que realizava gestões junto às autoridades equatorianas com o intuito de colaborar para a superação da crise nos marcos da ordem constitucional e em observância aos princípios democráticos.<sup>191</sup> Por sua vez, a resposta ao golpe do dia 22 foi dada por meio de instâncias multilaterais, somando voz às censuras à ruptura da ordem democrática e às exortações por seu rápido restabelecimento, proferidas pela OEA, pelo Grupo do Rio e pelo Mercosul.<sup>192</sup>

<sup>190</sup> Ministério das Relações Exteriores – Assessoria de Imprensa do Gabinete. **Nota à imprensa n° 7**, de 11 de janeiro de 2000. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/01/11/situacao-no-equador/print-nota]. Acesso em: 12/08/2010.

<sup>191</sup> Ministério das Relações Exteriores – Assessoria de Imprensa do Gabinete. **Nota à imprensa n° 20**, de 21 de janeiro de 2000. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/01/21/comunicado-a-imprensa/print-nota]. Acesso em: 12/08/2010.

<sup>192</sup> SANTISO, Carlos. *Ibid.*, p. 409-410

2002: Venezuela

A tentativa de golpe de Estado havida na Venezuela em abril de 2002 insere-se num quadro mais amplo de contestação sistemática ao presidente Hugo Chávez Frias, eleito em fins de 1998.<sup>193</sup> O movimento antichavista nasceu de setores sociais heterogêneos, dentre os quais a elite política tradicional, a classe dos proprietários de terras, a mídia privada, associações de trabalhadores, o empresariado e as Forças Armadas. O levante de 12 de abril, ato mais ousado do movimento, foi encabeçado por um pequeno grupo do alto-oficialato, com o apoio da Federação de Câmaras de Comércio e Produção da Venezuela (Fedecâmaras), cujo presidente, Pedro Carmona, fez-se chefe de governo ‘por decreto’. Antes e depois do levante militar, foram feitas paralizações setoriais, greves gerais e manifestações de rua, principalmente na capital Caracas, exigindo a renúncia ou, quando menos, a convocação de um referendo sobre o encurtamento do mandato presidencial. Essas mobilizações foram instigadas pela elite empresarial, a Confederação de Trabalhadores Venezuelanos (CTV) e a Petrôleos de Venezuela S.A. (PDVSA), com o intuito de desestabilizar o governo Chávez. No mês de outubro, um grupo de oficiais, respaldado por previsão constitucional, declarou-se em “rebelião pacífica” contra um governo que estaria desrespeitando as garantias democráticas. Por todo o período, a Ação Democrática (AD) e o Comitê de Organização e Participação Eleitoral Independente (COPEI), partidos até então hegemônicos, defenderam politicamente os atos praticados pela oposição civil-militar.

Por trás desse quadro de contestação sistemática, está o desmantelamento do *Pacto de Punto Fijo*<sup>194</sup>, que agravou a polarização sócio-política na Venezuela. Chávez, um *outsider* político<sup>195</sup>, foi eleito com a promessa de reduzir a desigualdade econômica, combater a

<sup>193</sup> A contextualização feita neste e no próximo parágrafo baseou-se em: LEITE, Iara; FLORES, Pérez Fidel. **Refundações, Conflito e Polarização na Venezuela de Chávez.** In: LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos (Org.). **A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 343-350 e p. 368-370; VILLA, Rafael. **Venezuela: O projeto de refundação da República.** *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 49, 2000, p. 145-153; e \_\_\_\_\_. **Venezuela: mudanças políticas na era Chávez.** *Estudos Avançados*, Vol. 19, n. 55, 2005, p. 158-164.

<sup>194</sup> *Punto Fijo* foi um pacto intra-elites, firmado pela AD e pelo COPEI em 1958. O pacto repartiu os espaços de poder do Estado e incorporou organizações sociais representativas, como a CTV e a Fedecâmaras, ao processo decisório. Sinônimo de eficácia e estabilidade, o pacto começou a perder legitimidade na década de 1980, em razão, entre outras coisas, da crise da dívida externa, da queda do preço internacional do petróleo (cujos rendimentos financiavam as políticas redistributivas praticadas à época), do aumento da corrupção e da concentração de poder.

<sup>195</sup> Embora um *outsider*, no sentido de que não pertencia aos quadros dos grandes partidos ou da condução dos negócios do Estado, Chávez já era, há tempos, um personagem conhecido no cenário político venezuelano. Em 1992, no rastro de insurreições civis, o futuro presidente, então um tenente-coronel do Exército, liderou um

corrupção das elites dirigentes e, mais que tudo, refundar a República<sup>196</sup>. Pouco depois de chegar ao poder, o novo presidente desferiu um ataque fulminante às estruturas institucionais e normativas que sustentavam o *puntofijismo*. Respalhado por referendo popular, Chávez convocou eleições para a Assembleia Constituinte, cujas cadeiras acabaram por ser ocupadas, quase que totalmente, por seus partidários e aliados no *Polo Patriótico*. A nova Carta da nova Venezuela, agora chamada *Bolivariana*, assegurou-lhe as condições necessárias para fazer avançar as reformas pretendidas, com destaque para a ‘lei habilitante’.<sup>197</sup> No conjunto, as mudanças introduzidas alteraram profundamente as regras do jogo político na Venezuela, em prejuízo das antigas elites e em proveito do *Chavismo*.

Tal como em outras ocasiões, o governo Cardoso respondeu à tentativa de golpe de abril de 2002 na Venezuela com ações unilaterais e multilaterais. A começar pelas primeiras, já no dia 12, informou em nota à imprensa que lamentava a ruptura da ordem institucional e deplorava os atos de violência perpetrados. Também recordou que a democracia e os direitos da cidadania são valores e princípios compartilhados e consagrados na região e fez saber que seriam realizadas consultas com os países vizinhos e fóruns competentes, nos termos da cláusula democrática<sup>198</sup> em vigor. Por fim, ao expressar a confiança de que a ordem democrática seria restabelecida, recomendou que se realizassem eleições em breve prazo.<sup>199</sup> Logo após a recondução de Chávez ao poder, em comunicado do dia 14, o governo Cardoso expressou satisfação com o restabelecimento da ordem constitucional e do processo político

---

golpe de Estado para derrubar Carlos Andrés Pérez. Tendo fracassado, foi expulso da corporação e enviado à prisão, onde permaneceu por dois anos.

<sup>196</sup> Daí, aliás, o nome do ‘partido’ pelo qual foi candidato, o Movimento Bolivariano Quinta República (MBVR), fundado por ele próprio. Frente heterogênea, o MBVR congrega desde setores nacionalistas e da esquerda clássica até setores populistas, outrora apoiadores do pacto de elites. O *Bolivariano* na denominação partidária é adjetivo derivado de Bolívar, o sobrenome do *Libertador* da Venezuela e de grande parte da América hispânica.

<sup>197</sup> A Carta de 1999, que substituiu a de 1961, ampliou o mandato presidencial para seis anos, criou dois novos poderes, o Poder Cidadão e o Poder Eleitoral, previu reformas do Poder Judiciário, converteu o Poder Legislativo, antes bicameral, em unicameral e estendeu o direito de voto aos militares, que ainda foram agraciados com funções na administração pública. Além disso, por meio da ‘lei habilitante’, a nova Carta concedeu ao presidente poderes para legislar sob qualquer matéria por um prazo previamente determinado. No período que nos interessa, Chávez fez uso desses poderes duas vezes, a primeira em 1999, durante seis meses, e a segunda em 2000, durante um ano. As polêmicas Lei de Hidrocarbonetos, que determina que o capital nacional deve ser o sócio majoritário nas parcerias com petroleiras estrangeiras que operam no país, e a Lei de Terras, que prevê medidas de reforma e desenvolvimento agrário, são desse período. Essas leis serviram também para justificar intervenções nas esferas de competência dos demais poderes e na direção de empresas públicas.

<sup>198</sup> Trata-se da ‘cláusula democrática’ da Reunião dos Presidentes da América do Sul, que analisamos no capítulo anterior, p. 81-82.

<sup>199</sup> Ministério das Relações Exteriores – Assessoria de Imprensa do Gabinete. **Nota à imprensa nº 170**, de 12 de abril de 2002. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2002/04/12/situacao-na-venezuela/print-nota>]. Acesso em: 13/08/2010.

democrático na Venezuela. No ensejo, reiterou seu apoio ao papel desempenhado pela OEA e pelo Grupo do Rio na defesa da democracia na região.<sup>200</sup>

Ainda no plano das ações unilaterais, temos de considerar as ações que levam a marca pessoal do presidente Cardoso. Durante a crise, o presidente tratou de articular um posicionamento comum dos países da América Latina.<sup>201</sup> Nos primeiros dias após a recondução de Chávez, Cardoso lhe afirmou e reafirmou, por meio de contatos telefônicos, que o Brasil defenderia o respeito à ordem constitucional.<sup>202</sup> Em carta do dia 26, o presidente brasileiro informou à sua contraparte que recebeu a notícia do restabelecimento da democracia como conquista não apenas da Venezuela, mas também de toda a região. Em consonância com isso, ressaltou o valor das ‘cláusulas democráticas’ da Reunião dos Presidentes da América do Sul, da Cúpula das Américas (Declaração de Quebec) e da Carta Democrática Interamericana para a superação da crise.<sup>203</sup> Ao fim, assegurou que, em seus esforços para a consolidação da democracia, Chávez poderá contar com o Brasil.

No plano multilateral, o Brasil e os demais membros do Grupo do Rio emitiram declaração<sup>204</sup> em que: (i) reafirmaram o direito dos povos à democracia e a obrigação dos governos de protegê-la e, evocando a Carta Democrática Interamericana, reconheceram que a democracia representativa é indispensável para a paz e o desenvolvimento da região; (ii) instaram à normalização da ordem democrática e à realização de eleições transparentes, nos termos da Carta Democrática Interamericana e da Constituição venezuelana; (iii) informaram que foi solicitado à OEA a convocação de sessão extraordinária do Conselho Permanente<sup>205</sup>, de acordo com a Carta Democrática Interamericana, para avaliar a situação e tomar as

<sup>200</sup> Ministério das Relações Exteriores – Assessoria de Imprensa do Gabinete. **Nota à imprensa nº 174**, de 14 de abril de 2002. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2002/04/14/situacao-na-venezuela/print-nota>]. Acesso em: 13/08/2010.

<sup>201</sup> CARLOS, Santiso. *Ibid.*, p. 410

<sup>202</sup> Ministério das Relações Exteriores. Seção do Arquivo Histórico. Centro de Documentação. **Telegrama n. MG00339**, de Brasemb Caracas para Exteriores, recebido em 15/04/2002

<sup>203</sup> Ministério das Relações Exteriores. Seção do Arquivo Histórico. Centro de Documentação. **Fax n. 17**, de Exteriores para Brasemb Caracas, expedido em 24/04/2002

<sup>204</sup> A declaração foi emitida em San José da Costa Rica, onde se realizava a XVI Reunião de Chefes de Estado e de Governo do Grupo do Rio. O chanceler Celso Lafer, que representava o Brasil na ocasião, foi instruído pelo presidente Cardoso a tratar da crise venezuelana nos marcos da ‘cláusula democrática’ do fórum. Cf. SANTISO, Carlos. *Loc. cit.* Sobre a ‘cláusula democrática’ do Grupo do Rio, ver p. 54-55, no capítulo anterior.

<sup>205</sup> O representante do Brasil foi especialmente ativo nas deliberações aí realizadas, defendendo, com sucesso, a condenação da ruptura da ordem constitucional na Venezuela. Cf. BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **O Brasil e a América do Sul**. In: ALTEMANI, Henrique; Lessa, Antônio Carlos. (Org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**, v. 1. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 287.

medidas cabíveis. Como de praxe, também condenaram os atos de violência e a interrupção da ordem democrática resultante do aumento da polarização política.<sup>206</sup>

O governo Cardoso, ademais, apoiou expressamente os esforços da OEA no sentido de promover o diálogo entre a oposição e a situação na Venezuela após os eventos de abril de 2002. Em 26 de novembro, emitiu nota informando que lamentava que a intransigência e a polarização estivessem obstaculizando os trabalhos da Mesa de Negociação estabelecida pelo organismo. Na mesma nota, expressou o apoio do Brasil ao Secretário-Geral César Gaviria e seus parceiros, o Centro Carter e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e afirmou que não via solução para a crise venezuelana que não passasse pelo diálogo, com respeito aos preceitos constitucionais e aos princípios democráticos.<sup>207</sup> Três dias depois, um comunicado do Mercosul, Bolívia e Chile reiterou essa mesma posição.<sup>208</sup>

De passagem, cabe mencionar outra medida do governo brasileiro, que, embora não esteja diretamente relacionada aos eventos de abril ou seus desdobramentos, diz respeito à manutenção da estabilidade política na Venezuela de modo geral. Em 04 de dezembro, funcionários de médio e alto escalão da PDVSA aderiram à greve iniciada dois dias antes pela CTV para pressionar o presidente Chávez a renunciar. A participação da empresa petrolífera elevou os temores de um levante popular em massa, como o *Caracazo* de 1989<sup>209</sup>, atribuído, entre outras coisas, à elevação vertiginosa do preço da gasolina, em decorrência do desabastecimento, e dos gêneros de primeira necessidade, que responderam às variações do primeiro. Tencionando evitar que se reunissem as condições que levassem à conflagração, o governo Cardoso, de comum acordo com o presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva, decidiu vender à Venezuela um grande carregamento de combustível, que seguiu para o país em navio da Petrobrás.<sup>210</sup>

---

<sup>206</sup> Ministério das Relações Exteriores – Assessoria de Imprensa do Gabinete. **Nota à imprensa n° 172**, de 12 de abril de 2002. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2002/04/12/de-claracao-do-grupo-do-rio-sobre-a-situacao-na/print-nota>]. Acesso em: 13/08/2010.

<sup>207</sup> Ministério das Relações Exteriores – Assessoria de Imprensa do Gabinete. **Nota à imprensa n° 466**, de 26 de novembro de 2002. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2002/11/26/nota-sobre-a-situacao-na-venezuela/print-nota>]. Acesso em: 13/08/2010.

<sup>208</sup> Ministério das Relações Exteriores – Assessoria de Imprensa do Gabinete. **Nota à imprensa n° 474**, de 29 de novembro de 2002. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2002/11/29/comunicado-do-mercosul-bolivia-e-chile-sobre-a/print-nota>]. Acesso em: 13/08/2010.

<sup>209</sup> Conhecido como *Caracazo*, o levante popular de fevereiro de 1989 contra o governo Pérez deixou o saldo negativo de centenas de mortos, além de danos patrimoniais, ao fim de uma semana de saques e violenta repressão.

<sup>210</sup> Ministério das Relações Exteriores. Seção do Arquivo Histórico. Centro de Documentação. **Fax n. 177**, de Brasemb Caracas para Exteriores, expedido em 27/12/2002

## 5.2. Contra a Manipulação de Eleições

Iniciativas e medidas contra a manipulação de eleições foram levadas a cabo em duas ocasiões, ambas no primeiro semestre de 2000, no (i) Haiti e no (ii) Peru.<sup>211</sup> Também aqui, a atuação do governo Cardoso caracterizou-se pela tentativa de harmonizar o compromisso internacional com a democracia e a fidelidade aos princípios da soberania e da não-intervenção em assuntos internos de outros Estados. Aqui, porém, a dificuldade em fazê-lo foi maior. Diferentemente do golpe de Estado, a manipulação eleitoral não configura rompimento da regra constitucional, senão um desvio da praxe democrática ‘ideal’. Em tese, os instrumentos coletivos de defesa da democracia, em específico os da OEA, que foram desenhados para enfrentar a ameaça do *Putsch*, o clássico golpe de Estado, não poderiam ser utilizados para conter as chamadas ameaças de “segunda geração”<sup>212</sup>. O governo Cardoso assumiu essa interpretação; contudo, isso não o impediu de atuar em defesa da democracia por outros meios, como veremos.

2000: Peru<sup>213</sup>

A crise institucional ocorrida no Peru em 2000 foi provocada pela tentativa do presidente de turno, Alberto Fujimori, de manter-se no poder por meio de manipulação e fraude. Eleito pela primeira vez em 1990 e reeleito em 1995, Fujimori chegaria ao terceiro mandato consecutivo<sup>214</sup> se saísse vencedor das eleições de 9 de abril. Temendo perder para Alejandro Toledo, o bem cotado candidato do *Perú Posible*, o longevo presidente pôs a máquina do Estado a trabalhar para si. Porém, apesar da manobra, não obteve a maioria dos

<sup>211</sup> Novamente, em decorrência da relativa insuficiência de fontes, não abordamos as iniciativas e medidas relativas ao Haiti.

<sup>212</sup> Ameaças de “segunda geração” são ameaças difusas que, frequentemente acompanhadas de corrupção e fraude, vão corroendo as instituições democráticas aos poucos. Uma delas é a manipulação de eleições. Cf. SANTISO, Carlos. *Ibid.*, p. 400-401.

<sup>213</sup> Salvo indicação em contrário, as informações a respeito da política interna do Peru, bem como da atuação da OEA e da MOE-Peru, constantes deste tópico foram extraídas de: COOPER, Andrew F.; LEGLER, Thomas. **The OAS in Peru: A Model for the Future?** *Journal of Democracy*, vol. 12, n. 4, 2001, p. 123-136; e VILLA, Rafael. **A questão democrática na agenda da OEA no pós-Guerra Fria.** *Revista de Sociologia e Política*, n. 20, 2003, p. 55-68.

<sup>214</sup> Dono de um histórico de intervenções nas esferas de competência dos demais poderes, Fujimori pressionou o Judiciário a autorizar alterações na Constituição que lhe permitiriam concorrer à chefia do Executivo nas eleições de 2000. Cf. SANTISO, Carlos. *Ibid.*, p. 412.

votos. A disputa eleitoral, que terminou virtualmente empatada, ficou para ser decidida no segundo turno, agendado para 28 de maio. Nesse interim, suspeitas de irregularidades foram confirmadas pela MOE enviada pela OEA. Em consequência disso, Toledo decidiu boicotar o pleito, e a conjuntura política doméstica deteriorou. A OEA, diante da rejeição do governo Fujimori à proposta de adiamento do segundo turno, interrompeu temporariamente as atividades de observação. Logo em seguida, a MOE-Peru publicou um boletim informando que as eleições a realizarem-se em 28 de maio não atenderiam aos padrões internacionais mínimos de liberdade e transparência. A situação resolveu-se apenas no mês de novembro, com a descoberta de provas irrefutáveis de corrupção e abuso de poder que levaram à renúncia e posteriormente ao *impeachment* de Fujimori.

Quanto à atuação do Brasil na longa crise peruana de 2000, podemos dividi-la em quatro momentos. No primeiro momento, correspondente ao período em que transcorreram as eleições de abril e maio, a atitude do governo brasileiro transitou do acompanhamento, ao mesmo tempo interessado e distanciado, ao engajamento diplomático *on the ground*. Em comunicado à imprensa de 13 de abril, o governo informou estar acompanhando atentamente o processo eleitoral, por meio de contatos com os Estados membros da OEA e a MOE-Peru, e que, em consonância com sua tradição diplomática, só se pronunciaria após o término da apuração oficial (do pleito de 9 de abril). No mais, exortou as autoridades locais a conduzirem as eleições de segundo turno com lisura e transparência, de modo que estas contribuíssem para o fortalecimento da democracia não apenas no Peru, mas também em todo o hemisfério.<sup>215</sup> Em comunicado posterior, o governo manifestou sua preocupação com a deterioração da situação política no país e disse esperar que as eleições de 28 de maio transcorressem dentro das regras do jogo democrático. Ademais, informou que, com um “espírito construtivo”, mantinha contatos com os principais atores políticos locais, além da MOE-Peru.<sup>216</sup>

No segundo momento, em fins de maio, quando se deliberava na OEA o que fazer em relação às irregularidades descobertas, o Brasil assumiu posição ‘soberanista’. Ao lado de Venezuela, México e Chile, o país opôs-se firmemente à proposta dos EUA, apoiada por Costa Rica, Canadá e Argentina, de punir o Peru. No entendimento do governo brasileiro e seus aliados nessa questão, os instrumentos coercitivos da OEA, em específico a Resolução

<sup>215</sup> Ministério das Relações Exteriores – Assessoria de Imprensa do Gabinete. **Nota à imprensa n° 162**, de 13 de abril de 2000. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/04/13/comunicado-de-imprensa-eleicoes-no-peru/print-nota]. Acesso em: 14/08/2010.

<sup>216</sup> Ministério das Relações Exteriores – Assessoria de Imprensa do Gabinete. **Nota à imprensa n° 256**, de 27 de maio de 2000. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/05/27/comunicado-a-respeito-das-eleicoes-no-peru/print-nota]. Acesso em: 14/08/2010.

1080<sup>217</sup>, só poderiam ser acionados em caso de ruptura súbita e irregular da ordem democrática, o que de fato não ocorreu no Peru. Sendo assim, acioná-los configuraria intervenção nos assuntos internos de um Estado membro, ato do qual o país, em observância aos princípios do direito internacional, não poderia participar. Essa posição não significava, no entanto, que o Brasil havia-se omitido, senão que o país entendia que a defesa da democracia fazia-se dentro de certos limites.<sup>218</sup>

No terceiro momento, no início de junho, o Brasil apoiou as medidas tomadas pela OEA. Assim como outros países que se haviam oposto à aplicação da Resolução 1080 ao caso peruano, o Brasil tomou parte no acordo diplomático que possibilitou a adoção da Resolução 1753 na Assembleia Geral da OEA, realizada em Windsor em 06 de junho de 2000. O documento, que criou a norma da “necessária credibilidade” do processo eleitoral, autorizou o envio de missão de alto nível ao Peru com o mandato de estabelecer a *mesa de diálogo* entre o governo e a oposição.<sup>219</sup> Cabe registrar que a Resolução 1753 não questionou a validade das eleições de abril e maio e que a Missão Axworthy-Gaviria, como ficou conhecida, possuía exclusivamente atribuições ‘voltadas para frente’, isto é, de colaborar para a normalização da vida política e para o aperfeiçoamento da democracia<sup>220</sup>, não de revisar<sup>221</sup> o processo eleitoral.<sup>222</sup> Além disso, a missão só foi enviada após o governo do Peru tê-la solicitado formalmente, conforme mandam as regras e a praxe.

No quarto momento, entre fins de outubro e início de novembro, o governo brasileiro acionou o multilateralismo regional para evitar que a crise peruana, agora agravada pela revelação dos crimes de responsabilidade de Fujimori e seus correligionários, degenerasse em

<sup>217</sup> Para o conteúdo resumido deste instrumento, ver ANEXO 1.

<sup>218</sup> Nos termos da declaração do representante permanente do Brasil na OEA, embaixador Carlos Leite Barbosa, divulgada na imprensa peruana: “*Brasil está y estará dispuesto a colaborar en favor de la defensa y el fortalecimiento de la democracia, pero también está apegado a los principios de no intervención y no ingerencia en los asuntos internos de los países.*” Cf. Ministério das Relações Exteriores. Seção do Arquivo Histórico. Centro de Documentação. **Telegrama n. MG00646**, de Brasemb Lima para Exteriores, expedido em 31/05/2000.

<sup>219</sup> SANTISO, Carlos, *Ibid.*, p. 413-414

<sup>220</sup> Há quem interprete o discurso do presidente Cardoso na XIV Reunião de Cúpula do Grupo do Rio, realizada em Cartagena de Índias em 16 de junho de 2000, como um recado velado para que o governo Fujimori colaborasse com o trabalho de campo da OEA. Nesse discurso, que analisamos no terceiro capítulo, p. 62-64, Cardoso declarou que a prerrogativa da soberania não poderia ser evocada “para frear o aperfeiçoamento democrático” (expressão presente na Resolução 1753), um assunto que, da perspectiva da doutrina da “solidariedade democrática”, interessa a todos os países da região. Cf. SANTISO, Carlos. *Loc. cit.*

<sup>221</sup> O governo brasileiro defendeu firmemente este ponto, pois, conforme declaração do chanceler Lampreia à imprensa, receava que a reabertura do processo eleitoral peruano pudesse provocar instabilidade. Cf. Ministério das Relações Exteriores. Seção do Arquivo Histórico. Centro de Documentação. **Fax n. 101**, de Brasemb Lima para Exteriores, expedido em 08/06/2000.

<sup>222</sup> Os 29 pontos que pautaram o diálogo intra-elites ‘facilitado’ pela missão especial da OEA distribuíam-se em cinco grandes áreas: (i) reforma judicial e fortalecimento do império da lei, (ii) liberdade de expressão e de imprensa, (iii) reforma eleitoral, (iv) supervisão do Congresso e combate à corrupção e (v) controle civil sobre os serviços de inteligência e as Forças Armadas.

tomada violenta do poder ou em guerra civil.<sup>223</sup> Em comunicado conjunto, os países membros do Mercosul, plenos e associados, endossaram o trabalho da Missão Axworthy-Gaviria e recordaram que “a plena vigência do regime democrático e das instituições do Estado de direito são condições essenciais para a convivência harmoniosa e o desenvolvimento das nações do hemisfério”.<sup>224</sup> Além disso, repudiaram toda e qualquer medida violenta ou extralegal e afirmaram que seguiriam com as gestões junto às elites locais<sup>225</sup> e à OEA para assegurar que a situação política seja normalizada. Em outro comunicado, emitido após a renúncia de Fujimori, os mesmos disseram esperar que o Peru encontre o caminho da estabilidade política e da consolidação democrática, nos marcos da legalidade, e que as próximas eleições, agendadas para abril de 2001, sejam livres e transparentes. No ensejo, reafirmaram “os valores absolutos da democracia representativa”.<sup>226</sup>

---

<sup>223</sup> Notemos que, nessa altura da crise peruana, a preocupação com os efeitos desestabilizadores da manipulação eleitoral, ou de respostas ‘inapropriadas’ dos países do hemisfério, dá lugar à preocupação com a ameaça de golpe de Estado.

<sup>224</sup> Ministério das Relações Exteriores – Assessoria de Imprensa do Gabinete. **Nota à imprensa n° 507**, de 25 de outubro de 2000. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/10/25/comunicado-do-mercosul-sobre-a-situacao-no-peru/print-nota>]. Acesso em: 14/08/2010.

<sup>225</sup> O Brasil, em particular, desempenhou papel crucial nessa iniciativa. Segundo consta em informe oficial, o presidente Fernando Henrique Cardoso entrevistou-se com Alejandro Toledo, homem forte da oposição e principal adversário de Fujimori, que veio a Brasília para tratar de assuntos políticos. Cf. Ministério das Relações Exteriores – Assessoria de Imprensa do Gabinete. **Nota à imprensa n° 526**, de 08 de novembro de 2000. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/08/O-Senhor-Alejandro-Toledo-sera-recebido-amanha-dia/print-nota>]. Acesso em: 14/08/2010.

<sup>226</sup> Ministério das Relações Exteriores – Assessoria de Imprensa do Gabinete. **Nota à imprensa n° 547**, de 20 de novembro de 2000. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/11/20/comunicado-do-mercosul-bolivia-e-chile-sobre-a/print-nota>]. Acesso em: 14/08/2010.

## 6. Razões da 'Agenda Democrática' da Política Externa do Governo Cardoso: Uma Interpretação

Esta dissertação foi instigada por três constatações sobre a atuação do Brasil do governo Cardoso no campo da promoção e defesa da democracia, que a tornam 'paradigmática'. (i) O governo Cardoso foi prolífico em iniciativas e medidas de promoção e defesa da democracia no exterior. Nenhum governo brasileiro, anterior ou posterior, possui um histórico equiparável. (ii) Em termos qualitativos, a posição oficial do governo Cardoso em relação a esse assunto foi igualmente peculiar. A promoção e consolidação do regime democrático estiveram entre as diretrizes e os objetivos centrais da política externa. A reunião de cúpula sul-americana de 2000, convocada por iniciativa brasileira, teve como ponto focal o aprofundamento do compromisso democrático. Cardoso, por meio da diplomacia presidencial, envolveu-se diretamente com a questão. (iii) Foge aos padrões o envolvimento de um país de médio porte com a promoção e defesa da democracia, tanto mais quando este envolvimento é quantitativa e qualitativamente expressivo, o que é o caso do Brasil do governo Cardoso.

Tendo em vista essas constatações, colocamo-nos a seguinte pergunta: Por quais 'razões' o governo Cardoso engajou-se em iniciativas e advogou medidas para a promoção e defesa da democracia no exterior? Consideradas em conjunto, as obras revisadas no capítulo de introdução sugerem que haveria três principais razões por trás da agenda democrática da política externa do governo Cardoso, conforme a chamamos. Sinteticamente: As iniciativas e medidas de promoção e defesa da democracia levadas a cabo pelo governo Cardoso tinham por objetivos imediatos (i) a preservação da estabilidade política no entorno regional e (ii) o aumento da credibilidade do Brasil perante os vizinhos e o mundo e por objetivo último (iii) o aumento do poder do país, em termos *soft* e de barganha. Ao longo da dissertação, recolhemos evidências e realizamos análises que sustentam essa hipótese.

### 6.1. Estabilidade, Credibilidade e Poder

A preservação da estabilidade política no entorno regional é um tema frequente no discurso da 'agenda democrática' da política externa do governo Cardoso. No terceiro capítulo, vimos que, na percepção dos *policy makers*, a democracia é causa ou condição

necessária da redução do potencial de conflito entre os países da região e, conseqüentemente, da melhoria de suas relações e das realizações de política externa que disso dependem, particularmente a integração regional e a cooperação internacional. Vimos, ademais, que a democracia seria um fator de fortalecimento da confiança mútua, no caso entre os países do Mercosul.

O tema da estabilidade política no entorno regional também é recorrente nas declarações, acordos e outros atos diplomáticos que o Brasil promoveu ou apoiou, assim como nos instrumentos jurídico-políticos a que o país aderiu ou cuja criação encabeçou ao longo do governo Cardoso, como vimos no quarto capítulo. A Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz, de julho de 1998, afirma que o fortalecimento da democracia representativa e o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais são elementos essenciais da garantia da paz e da segurança na região. A Convenção Interamericana contra a corrupção da OEA, de março de 1996; a Declaração sobre Defesa da Democracia, de agosto de 1997, a Ata de Veracruz, de março de 1999, ambos documentos do Grupo do Rio; e o Comunicado de Brasília da I Reunião dos Presidentes da América do Sul, de setembro de 2000, expressam a convicção de que a democracia representativa é condição indispensável para a paz e a estabilidade da região. Este último documento expressa, ainda, o entendimento de que a consolidação da democracia está na raiz da superação das controvérsias entre os países sul-americanos. Cabe lembrar: democracia e estabilidade institucional foram os eixos da agenda da cúpula presidencial, estruturando a discussão de outros temas, como desenvolvimento social e econômico e combate ao narcotráfico e delitos conexos.

Para além da palavra dos discursos e da letra dos tratados, a preocupação com a preservação da estabilidade política no entorno regional fica evidente nas iniciativas e medidas de defesa da democracia levadas a cabo pelo governo Cardoso. No quinto capítulo, vimos que nos comunicados emitidos ou subscritos pelo Brasil, assim como nas ações de diplomacia presidencial, em condenação a ameaças ou ataques à democracia, a preocupação com a preservação da estabilidade política, da paz social ou a da ordem, de modo mais geral, é um traço comum. Lembremos, além disso, de decisões como a concessão de asilo político a Cubas Grau, ex-presidente do Paraguai, a venda de combustível à Venezuela de Chávez e a oposição à reabertura do processo eleitoral no Peru, que foram tomadas tendo em vista, entre outras coisas, a estabilidade política nesses países.

Assim como a preservação da estabilidade política no entorno regional, o aumento da credibilidade do Brasil perante os vizinhos e o mundo é um tema frequente no discurso da

‘agenda democrática’ da política externa do governo Cardoso. No terceiro capítulo, vimos que, na percepção dos *policy makers*, a vigência da democracia, assim como a proteção aos direitos humanos, melhorava a imagem internacional do país e de seus parceiros regionais, além das relações entre estes. No caso específico do Mercosul, dentro do ‘círculo virtuoso’ integração-democracia, esta última atuaria como um fator de incremento da credibilidade internacional do bloco e da estabilidade dos compromissos assumidos, assim como do fortalecimento da confiança mútua, como mencionamos anteriormente.

Consoante com isso, o governo Cardoso promoveu ou apoiou declarações, acordos e outros atos diplomáticos, assim como aderiu ou encabeçou a criação de instrumentos jurídico-políticos, tendo em vista a promoção da democracia. O alcance desses atos diplomáticos (16 no total) e instrumentos jurídico-políticos (7 no total), que abordamos no quarto capítulo, abrangeu as esferas sub-regional (Mercosul), regional (Grupo do Rio, Reunião dos Presidentes da América do Sul, CPLP e Cúpula Ibero-Americana), hemisférica (OEA e Cúpula das Américas) e bi-regional (Mercosul-UE, Mercosul-CAN e América Latina e Caribe-UE).

Quanto ao aumento do poder brasileiro, em termos *soft* e de barganha, sua relação com a ‘agenda democrática’ é menos evidente. Para estabelecê-la, temos de considerar o valor estratégico da preservação da estabilidade política no entorno regional e do aumento da credibilidade perante os vizinhos e o mundo.

No segundo capítulo, vimos que, na percepção dos *policy makers* do governo Cardoso, a credibilidade era um dos principais ativos do *soft power* do país. Dela o Brasil necessitaria para atrair investimentos e, o que é significativamente relevante do ponto de vista do paradigma da autonomia pela participação, fazer-se ouvir nos fóruns internacionais, assim como para alavancar projetos regionais, que iam da integração econômica à contenção da influência dos EUA. Entre outros fatores da credibilidade, logo do *soft power*, do país, como a sustentabilidade do crescimento econômico, um bom *record* de direitos humanos, a adesão ao regime de não-proliferação nuclear e a tradição diplomática, estaria o envolvimento com a preservação e promoção da democracia, especialmente nas Américas e particularmente na América do Sul.

Também no segundo capítulo, vimos que o aumento do poder de barganha dos países participantes estava entre as finalidades da integração, não apenas do Cone Sul, mas de toda a América do Sul. Assim como o aumento do *soft power*, o aumento do poder de barganha tornaria possível participar das negociações e dos fóruns internacionais em termos mais favoráveis. Como antecipamos no capítulo de introdução, o aumento do poder de barganha,

que advém do peso do conjunto e, por conseguinte, supõe convergência de posições, evidentemente, não seria possível na ausência de estabilidade política na região, uma condição que, na percepção dos *policy makers* do governo Cardoso, depende da preservação da democracia.

Por fim, cabe registrar que, se a estabilidade política no entorno regional tinha um valor estratégico, podemos afirmar, com segurança, que algumas porções do continente seriam mais relevantes que outras. Isso fica evidente na distribuição geográfica da ‘agenda democrática’ da política externa do governo Cardoso, assim como no grau de envolvimento nas situações de ameaça à ordem democrática com que este se deparou.

A maior parte das iniciativas e medidas de defesa da democracia levadas a cabo pelo governo Cardoso concentraram-se na América do Sul, assim como os instrumentos jurídico-políticos cuja criação este encabeçou. Como vimos no quinto capítulo, o governo Cardoso atuou em defesa da democracia em nove ocasiões, seis delas criadas por países sul-americanos: ameaças e tentativas de golpe de Estado no Paraguai (1996, 1999 e 2000), golpe de Estado no Equador (2000), tentativa de golpe de Estado na Venezuela (2002) e manipulação eleitoral no Peru (2000). Como vimos no quarto capítulo, o governo Cardoso encabeçou a criação da ‘cláusula democrática’ do Mercosul, oficialmente instituída pelo Protocolo de Ushuaia de 1998, cuja área de abrangência cobre, além de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, os membros plenos do bloco, Bolívia e Chile, seus membros associados. O governo Cardoso encabeçou, ainda, a criação de um mecanismo semelhante a abranger toda a América do Sul, que veio a ser adotado em 2000, ao fim da I Reunião dos Presidentes da região, com o Comunicado de Brasília.

O grau de envolvimento nas situações de ameaça à ordem democrática variou em função do peso estratégico dos países afetados. Conforme vimos no quinto capítulo, o Paraguai e a Venezuela foram os países que mais suscitaram ações e posições do Brasil no âmbito das iniciativas e medidas contra golpes, ameaças e tentativas de golpes de Estado. Em boa medida, isso se deve a que ambos os países são particularmente relevantes para os planos regionais do Brasil, que discutimos no segundo capítulo. O Paraguai é parte do Mercosul, um projeto de integração que, pelos seus benefícios políticos e econômicos, os *policy makers* desejavam não apenas preservar, mas também aprofundar e ampliar. Por sua vez, a Venezuela, país andino, amazônico e caribenho, parte da CAN e da OTCA e potencial membro do Mercosul, é peça central na equação da integração sul-americana, principalmente nas vertentes logística e energética.

## REFERÊNCIAS

### Fontes Primárias

*Discursos, entrevistas, memórias, artigos de jornal e trabalhos acadêmicos*

AMORIM, Celso. **Uma Diplomacia Voltada para o Desenvolvimento e a Democracia.** In: FONSECA Jr., Gelson; CASTRO, Sergio Henrique Nabuco de (Org.). **Temas de Política Externa II.** Vol. 1. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994, p. 15-29

BARBOSA, Rubens Antonio. **O Brasil e suas opções internacionais:** a articulação entre o regional e o universal. *Política Externa*, vol. 3, n. 3, 1994, p. 101-116

\_\_\_\_\_. **O impacto da Alca sobre o Mercosul.** *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, ed. 67, abr/jun, 2001, p. 1-6

\_\_\_\_\_. **O lugar do Brasil no mundo.** *Política Externa*, vol. 5, n. 2, 1996, p. 69-82

BRASÍLIA, Ministério das Relações Exteriores. **Balanco de Política Externa 2003/2010.** Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>]. Acesso em: 15/01/2011.

\_\_\_\_\_. **Resenha de Política Exterior do Brasil.** n. 64 (1º trimestre de 1990) a n. 75 (2º semestre de 1994). Disponível em: [<http://mundorama.net/category/2-biblioteca/series-documentais/rpeb/>]. Acesso em: 05/07/2010.

\_\_\_\_\_. **Resenha de Política Exterior do Brasil.** n. 77 (2º semestre de 1995) a n. 91 (2º semestre de 2002). Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/publicacoes/resenha-de-politica-externa-do-brasil>]. Acesso em: 05/07/2010.

\_\_\_\_\_. **A política externa do Brasil no início de um novo século:** uma mensagem do Presidente da República. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 44, n. 1, 2001, p. 5-12

\_\_\_\_\_. **Democracy as a starting point.** *Journal of Democracy*, vol. 12, n. 1, 2001, p. 5-14

\_\_\_\_\_. **Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na abertura da III Reunião de Cúpula das Américas.** Quebec, Canadá, 20 de abril de 2001. In: OLIVEIRA, Miguel Darcy de (Org.). **Discursos Selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 53-58

\_\_\_\_\_. **Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na Reunião de Cúpula do Mercosul, por ocasião da Reunião do Conselho do Mercado Comum.** Assunção, 22 de junho de 2001. In: BRASÍLIA, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil.** n. 88, 1º semestre de 2001, p. 217-220. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/publicacoes/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>]. Acesso em: 05/07/2010.

\_\_\_\_\_. **Globalização e Política Internacional.** *Política Comparada*, vol. 1, n. 1, 1997, p. 67-80

\_\_\_\_\_. **II Reunião de Presidentes da América do Sul.** *Política Externa*, vol. 12, n. 2, 2003, p. 126-130

\_\_\_\_\_. **Intervenção do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na XIV Reunião de Cúpula do Grupo do Rio.** Cartagena de Índias, Colômbia, 16 de junho de 2000. In: BRASÍLIA, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil.** n. 86, 1º semestre de 2000, p. 161-163. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/publicacoes/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>]. Acesso em: 05/07/2010.

\_\_\_\_\_. **O Brasil e o Mercosul.** In: COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL. **Um país chamado Mercosul.** Brasília: Parque Gráfico do Senado Federal, 2001, p. 23-26

\_\_\_\_\_. **Mãos à Obra, Brasil: Proposta de Governo.** Brasília: s. ed., 1994

CHOHFI, Vladimir Osmar. **Palavras de sua Excelência o Senhor Embaixador Osmar Vladimir Chohfi, Secretário-Geral das Relações Exteriores, Chefe da Delegação do Brasil à XXXII Assembléia Geral da OEA - Diálogo dos Chefes de Delegação - Tema 2: Seguimento e Desenvolvimento da Carta Democrática Interamericana.** Bridgetown, 3 de junho de 2002. In: BRASÍLIA, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil.** n. 90, 1º semestre de 2002, p. 246. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/publicacoes/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>]. Acesso em: 05/07/2010.

CÔRREA, Luiz Felipe de Seixas. **Comentários do Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, no Encerramento de Seminário sobre a América do Sul no Instituto Rio Branco.** Brasília, 2 de agosto de 2000. In: BRASÍLIA, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política**

**Exterior do Brasil.** n. 87, 2º semestre de 2000, p. 35. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/publicacoes/resenha-de-politica-exterior-do-brasil]. Acesso em: 05/07/2010.

\_\_\_\_\_. **Entrevista do Senhor Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe de Seixas Correã, ao Jornal Valor Econômico,** 31 de agosto de 2000. In: BRASÍLIA, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil.** n. 87, 2º semestre de 2000, p. 245-246. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/publicacoes/resenha-de-politica-exterior-do-brasil]. Acesso em: 05/07/2010.

FONSECA Jr. Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais.** São Paulo: Paz e Terra, 1998

\_\_\_\_\_. **Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI:** a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil. In: DUPAS, Gilberto; LAFER, Celso; SILVA, Carlos Eduardo Lins da (Org.). **A nova configuração mundial do poder.** São Paulo: Editora Paz e Terra; Revista Política Externa, 2008, p. 105-134

LAFER, Celso. **Cultura, democracia e direitos humanos:** bases para um projeto inter-regional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 39, n. 2, 1996, p. 97-106

\_\_\_\_\_. **Mudam-se os tempos:** Diplomacia brasileira 2001-2002. Vol. I. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, 2002

\_\_\_\_\_. **Reflexões sobre uma gestão.** *Política Externa*, vol. 11, n. 4, 2003, p. 111-137

\_\_\_\_\_; FONSECA Jr., Gelson. **A problemática da integração num mundo de polaridades indefinidas.** In: IEEI (Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais). **A Integração Aberta:** Um Projeto da União Européia e do Mercosul. 1995, 27 p.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas (Notas Analíticas e Algumas Sugestões).** In: FONSECA Jr., Gelson; CASTRO, Sergio Henrique Nabuco de (Org.). **Temas de Política Externa Brasileira II.** Vol. 1. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994, p. 49-77

LAMPREIA, Luiz Felipe. **A política externa do governo FHC:** continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 42, n. 2, 1998, p. 5-17

\_\_\_\_\_. **Diplomacia Brasileira:** Palavras, Contextos e Razões. Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999

\_\_\_\_\_. **Entrevista do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, ao Jornal Zero Hora**, 18 de junho de 2000. In: BRASÍLIA, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 86, 1º semestre de 2000, p. 269-272. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/publicacoes/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>]. Acesso em: 05/07/2010.

\_\_\_\_\_. **Exposição do Embaixador Luiz Felipe Lampreia, Ministro de Estado das Relações Exteriores, no X Fórum Nacional “As Perspectivas da Situação Mundial e a Política Externa do Brasil”**, Rio de Janeiro, 12 de maio de 1998. In: BRASÍLIA, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 82, 1º semestre de 1998, p. 58. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/publicacoes/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>]. Acesso em: 05/07/2010.

\_\_\_\_\_. **L Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (1995)**. In: CÔRREA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006)**. Ed. rev. e ampl. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 595-605

\_\_\_\_\_. **LI Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (1996)**. In: CÔRREA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006)**. Ed. rev. e ampl. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 611-620

\_\_\_\_\_. **LII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (1997)**. In: CÔRREA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006)**. Ed. rev. e ampl. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 625-634

\_\_\_\_\_. **LIII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (1998)**. In: CÔRREA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006)**. Ed. rev. e ampl. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p.639-647

\_\_\_\_\_. **LIV Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (1999)**. In: CÔRREA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006)**. Ed. rev. e ampl. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 653-660

\_\_\_\_\_. **LV Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (2000)**. In: CÔRREA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006)**. Ed. rev. e ampl. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 669-676

\_\_\_\_\_. **Negociações Comerciais do Novo Milênio.** *Cena Internacional*, ano 1, n.1, 1999, p. 7-9

\_\_\_\_\_. **O Brasil e o mundo no século XXI:** uma visão do Itamaraty. *Política Externa*, vol. 5, n. 3, 1996, p. 37-49

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta Democrática Interamericana:** documentos e interpretaciones. Washington, 2003

TOLEDO, Roberto Pompeu de. **O Presidente Segundo o Sociólogo:** Entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo. São Paulo: Companhia das Letras, 1998

*Despachos, comunicados e outros documentos oficiais*

GRUPO DO RIO. **Comunicado respecto a la situación en Paraguay,** La Paz, 22 de abril de 1996. Disponível em: [<http://www2.mre.gov.br/daa/grio96.htm>]. Acesso em: 10/08/2010.

\_\_\_\_\_. **Declaración de los Cancilleres de apoyo a la democracia en el Paraguay,** Cochabamba, 28 de mayo de 1996. Disponível em: [<http://www2.mre.gov.br/daa/grio96.htm>]. Acesso em: 10/08/2010.

Ministério das Relações Exteriores – Assessoria de Imprensa do Gabinete. **Nota à imprensa n° 7,** de 11 de janeiro de 2000. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/01/11/situacao-no-equador/print-nota>]. Acesso em: 12/08/2010.

\_\_\_\_\_. **Nota à imprensa n° 20,** de 21 de janeiro de 2000. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/01/21/comunicado-a-imprensa/print-nota>]. Acesso em: 12/08/2010.

\_\_\_\_\_. **Nota à imprensa n° 38,** de 05 de fevereiro de 1997. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/1997/02/05/recentes-acontecimentos-na-republica-do-equador/print-nota>]. Acesso em: 12/08/2010.

\_\_\_\_\_. **Nota à imprensa n° 50,** de 09 de fevereiro de 1997. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/1997/02/09/preocupacao-do-governo-brasileiro-com-os-recentes/print-nota>]. Acesso em: 12/08/2010.

- \_\_\_\_\_. **Nota à imprensa nº 87**, de 23 de março de 1999. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/1999/03/23/Atentado-que-vitimou-o-Doutor-Luis-Maria-Argana/print-nota]. Acesso em: 10/08/2010.
- \_\_\_\_\_. **Nota à imprensa nº 89**, 24 de março de 1999. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/1999/03/24/declara-cao-do-porta-voz-do-ministerio-das-relacoes/print-nota]. Acesso em: 10/08/2010.
- \_\_\_\_\_. **Nota à imprensa nº 97**, 28 de março de 1999. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/1999/03/28/renuncia-do-presidente-da-republica-do-paraguai/print-nota]. Acesso em: 10/08/2010.
- \_\_\_\_\_. **Nota à imprensa nº 98**, de 29 de março de 1999. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/1999/03/29/texto-de-mensagem-do-presidente-fernando-henrique/print-nota]. Acesso em: 10/08/2010.
- \_\_\_\_\_. **Nota à imprensa nº 162**, de 13 de abril de 2000. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/04/13/comunica-do-de-imprensa-eleicoes-no-peru/print-nota]. Acesso em: 14/08/2010.
- \_\_\_\_\_. **Nota à imprensa nº 170**, de 12 de abril de 2002. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2002/04/12/situacao-na-venezuela/print-nota]. Acesso em: 13/08/2010.
- \_\_\_\_\_. **Nota à imprensa nº 172**, de 12 de abril de 2002. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2002/04/12/declara-cao-do-grupo-do-rio-sobre-a-situacao-na/print-nota]. Acesso em: 13/08/2010.
- \_\_\_\_\_. **Nota à imprensa nº 174**, de 14 de abril de 2002. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2002/04/14/situacao-na-venezuela/print-nota]. Acesso em: 13/08/2010.
- \_\_\_\_\_. **Nota à imprensa nº 235**, de 19 de maio de 2000. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/05/19/nota-a-imprensa-tentativa-de-golpe-no-paraguai/print-nota]. Acesso em: 10/08/2010.
- \_\_\_\_\_. **Nota à imprensa nº 256**, de 27 de maio de 2000. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/05/27/comunica-do-a-respeito-das-eleicoes-no-peru/print-nota]. Acesso em: 14/08/2010.
- \_\_\_\_\_. **Nota à imprensa nº 282**, de 12 de junho de 2000. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/06/12/prisao-do-general-oviedo]. Acesso em: 10/08/2010.

\_\_\_\_\_. **Nota à imprensa nº 378**, de 17 de agosto de 2000. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/08/17/comunicado-do-do-mercosul-bolivia-e-chile-sobre-as/print-nota]. Acesso em: 10/08/2010.

\_\_\_\_\_. **Nota à imprensa nº 466**, de 26 de novembro de 2002. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2002/11/26/nota-sobre-a-situacao-na-venezuela/print-nota]. Acesso em: 13/08/2010.

\_\_\_\_\_. **Nota à imprensa nº 474**, de 29 de novembro de 2002. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2002/11/29/comunicado-do-do-mercosul-bolivia-e-chile-sobre-a/print-nota]. Acesso em: 13/08/2010.

\_\_\_\_\_. **Nota à imprensa nº 507**, de 25 de outubro de 2000. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/10/25/comunicado-do-do-mercosul-sobre-a-situacao-no-peru/print-nota]. Acesso em: 14/08/2010.

\_\_\_\_\_. **Nota à imprensa nº 526**, de 08 de novembro de 2000. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/08/O-Senhor-Alejandro-Toledo-sera-recebido-amanha-dia/print-nota]. Acesso em: 14/08/2010.

\_\_\_\_\_. **Nota à imprensa nº 547**, de 20 de novembro de 2000. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/11/20/comunicado-do-do-mercosul-bolivia-e-chile-sobre-a/print-nota]. Acesso em: 14/08/2010.

Ministério das Relações Exteriores. Seção do Arquivo Histórico. Centro de Documentação. **Fax n. 17**, de Exteriores para Brasemb Caracas, expedido em 24/04/2002

\_\_\_\_\_. **Fax n. 59**, de Exteriores para Brasemb Assunção, expedido em 19/05/2000

\_\_\_\_\_. Centro de Documentação. **Fax n. 61**, de Brasemb Assunção para Exteriores, expedido em 31/03/1999

\_\_\_\_\_. **Fax n. 67**, de Brasemb Assunção para Exteriores, expedido em 09/04/1999

\_\_\_\_\_. **Fax n. 101**, de Brasemb Lima para Exteriores, expedido em 08/06/2000

\_\_\_\_\_. **Fax n. 150**, de Brasemb Assunção para Exteriores, expedido em 19/05/2000

\_\_\_\_\_. **Fax n. 177**, de Brasemb Caracas para Exteriores, expedido em 27/12/2002

\_\_\_\_\_. **Telegrama n. MG00339**, de Brasemb Caracas para Exteriores, recebido em 15/04/2002

\_\_\_\_\_. **Telegrama n. MG00502**, de Brasemb Assunção para Exteriores, expedido em 31/05/2000

\_\_\_\_\_. **Telegrama n. MG00646**, de Brasemb Lima para Exteriores, expedido em 31/05/2000

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta Democrática Interamericana**. Disponível em: [[http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic\\_Charter.htm](http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm)]. Acesso em: 07/07/2010.

\_\_\_\_\_. **CP/RES. 770 – Respaldo al Gobierno Constitucional de la República del Paraguay**, 19 de maio de 2000. Disponível em: [<http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res770.asp>]. Acesso em: 10/08/2010.

### Fontes secundárias

#### *Artigos científicos, livros e obras de referência*

ALSINA JR., João Paulo Soares. **A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso**. *Revista Brasileira de Política internacional*, vol. 46, n. 2, 2003, p. 53-86

ARBILLA, José María. **Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994)**. *Contexto Internacional*, vol. 22, n. 2, 2000, p. 337-385

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul), 1870-2007**. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010

\_\_\_\_\_. **O Brasil e a América do Sul**. In: ALTEMANI, Henrique; Lessa, Antônio Carlos. (Org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**, v. 1. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 267-297

BERNAL-MEZA, Raúl. **A política exterior do Brasil: 1990-2002**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 45, n. 1, 2002, p. 36-71

\_\_\_\_\_. **Latin American Concepts and Theories and Their Impacts to Foreign Policies**. In: SARAIVA, José Flávio Sombra. **Concepts, Histories and Theories of**

**International Relations for the 21th Century: Regional and National Approaches.** Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2009, p. 131-177

CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais do Brasil:** um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 45, n. 1, 2002, p. 5-35

COELHO, André Luiz. **Instabilidade presidencial e a polarização entre atores no Equador.** *Observatório Político Sul-Americano (OPSA) - Observador On-Line*, v. 2, n. 11, 2007, s.p. Disponível em: [[http://observatorio.iesp.uerj.br/pdfs/25\\_observador\\_topico\\_Observador\\_v\\_2\\_n\\_11.pdf](http://observatorio.iesp.uerj.br/pdfs/25_observador_topico_Observador_v_2_n_11.pdf)]. Acesso em: 12/06/2010.

\_\_\_\_\_; SANTANA, Carlos Henrique Vieira. **Democracia e Desenvolvimento no Equador:** Instabilidade Crônica e Estelionato Eleitoral. In: LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos (Org.). **A Agenda Sul-Americana:** Mudanças e Desafios no Início do Século XXI. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 207-243

COOPER, Andrew. F.; LEGLER, Thomas. **The OAS Democratic Solidarity Paradigm:** Questions of Collective and National Leadership. *Latin American Politics and Society*, vol. 43, n. 1, 2001, p. 103-126

\_\_\_\_\_. **The OAS in Peru:** A Model for the Future? *Journal of Democracy*, vol. 12, n. 4, 2001, p. 123-136

DANESE, Sérgio. **Diplomacia Presidencial.** Rio de Janeiro: Topbooks, 1999

DUROSELLE, Jean-Baptiste; RENOUVIN, Pierre. **Introdução à História das Relações Internacionais.** São Paulo: EDIPE, 1967

GARCIA, Eugenio Vargas. **Cronologia das Relações Internacionais do Brasil.** 2º ed. Rio de Janeiro: Contraponto; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005

GENNA, Gaspare M.; HIROI, Taeko. **Brazilian Regional Power in the Development of Mercosur.** *Latin American Perspectives*, vol. 34, n. 5, 2007, p. 43-57

GIDEON, Rose. **Democracy Promotion and American Foreign Policy:** A Review Essay. *International Security*, vol. 25, n. 3, 2001, p. 186-203

GRIFFITHS, Martin. **50 Grandes Estrategistas das Relações Internacionais.** São Paulo: Contexto, 2004

HELD, David; MCGREW, Anthony; GOLDBLATT, David; PERRATON, Jonathan. **Global Transformations: Politics, Economics, and Culture.** Stanford University Press: 1999

- HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Avaliando a influência das organizações regionais de integração sobre o caráter democrático dos regimes de seus Estados-partes: o caso do Mercosul e o Paraguai.** *Cena Internacional*, ano 7, n. 2, 2005, p. 83-92
- \_\_\_\_\_; COUTINHO, Luciano; KFURI, Regina. **Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul.** *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, n. 2, 2008, p. 98-116
- HURRELL, Andrew. **Cardoso e o mundo.** In: D'INCAO, Maria Angela; MARTINS, Hermínio (Org.). **Democracia, crise e reforma: Estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso.** São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 473-499
- LEITE, Iara; FLORES, Pérez Fidel. **Refundações, Conflito e Polarização na Venezuela de Chávez.** In: LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos (Org.). **A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 341-374
- LEMGRUBER, Sílvia. **Paraguai: Transição Inconclusa e Integração Reticente.** In: LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos (Org.). **A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 245-275
- LITTLE, Richard. **International regimes.** In: BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia. **The globalization of world politics: An introduction to international relations.** 4th ed. Oxford University Press: 2008, p. 296-310
- MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller; GIANNINI, Renata Avelar. **Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul.** *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, n. 1, 2008, p. 70-86
- OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. **Brasil, Mercosul e a segurança regional.** *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 43, n. 2, 2000, p. 108-129
- OLIVEIRA, Henrique Altemani. **Política Externa Brasileira.** São Paulo: Saraiva, 2005
- PEVEHOUSE, Jon C. **Democracy from Above: Regional Organizations and Democratization.** Cambridge University Press, 2005
- PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira (1889-2002).** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004
- \_\_\_\_\_. **Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea.** *Contexto Internacional*, vol. 22, n. 2, 2000, p. 305-335

- SANTISO, Carlos. **Promoção e Proteção da Democracia na política Externa Brasileira.** *Contexto Internacional*, vol. 24. n. 2, 2002, p. 397-431
- SCHMITTER, Philippe C.; KARL, Terry Lynn. **What democracy is ... and is not.** *Journal of Democracy*, vol. 2, n. 3, 1991, p. 75-88
- SOARES, João Clemente Baena. **A OEA e o fortalecimento da democracia.** *Carta Internacional*, ano V, n. 51, 1997, p. 3
- SOUZA, Amaury de. **A Agenda Internacional do Brasil: A Política Externa Brasileira de FHC a Lula.** Rio de Janeiro: Elsevier; CEBRI, 2009
- SPEKTOR, Matias. **Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região.** *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, n. 1, 2010, p. 25-44
- VALENZUELA, Arturo. **Paraguay: The Coup That Didn't Happen.** *Journal of Democracy*, vol. 8, n. 1, 1997, p. 43-55
- \_\_\_\_\_. **The collective defense of democracy: Lessons from the Paraguayan crisis of 1996.** A report to the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, dezembro de 1999, s.p. Disponível em: [<http://www.wilsoncenter.org/subsites/ccpdc/pubs/valenzvalefr.htm>]. Acesso em: 10/06/2010.
- VIGEVANI, Tullo; FAVARON, Gustavo de Mauro; RAMANZINI Jr., Haroldo; CORREIA, Rodrigo Alves. **O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites.** *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, n. 1, p. 2008, p. 5-27
- \_\_\_\_\_; MARIANO, Karina Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **Democracia e atores políticos no Mercosul.** In: SIERRA, Gerónimo de. (Org.). **Los rostros del Mercosur.** El difícil camino de lo comercial a lo societal. CLACSO, 2001, p. 183-228. Disponível em: [<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sierravigevani.pdf>]. Acesso em: 05/03/2010.
- \_\_\_\_\_; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. **Política Externa no Período FHC: a busca da autonomia pela integração.** *Tempo Social – USP*, novembro, 2003, p. 31-61
- \_\_\_\_\_; RAMANZINI Jr., Haroldo. **Brasil en el centro de la integración.** Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración. *Nueva Sociedad*, n. 219, 2009, p. 76-96
- VILLA, Rafael. **A questão democrática na agenda da OEA no pós-Guerra Fria.** *Revista de Sociologia e Política*, n. 20, 2003, p. 55-68

\_\_\_\_\_. **Brasil:** Política externa e agenda democrática na América do Sul. Trabalho apresentado no 4º Encontro Nacional da ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política. Área: Relações Internacionais. Painel: Política Externa Brasileira. 21-24 de julho de 2004 – PUC – Rio de Janeiro. 32 p.

\_\_\_\_\_. **Política Externa Brasileira:** Capital social e discurso democrático na América do Sul. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, n. 61, 2006, p. 63-89

\_\_\_\_\_. **Venezuela:** O projeto de refundação da República. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 49, 2000, p. 135-159

\_\_\_\_\_. **Venezuela:** mudanças políticas na era Chávez. *Estudos Avançados*, Vol. 19, n. 55, 2005, p. 153-172

WHITEHEAD, Laurence. **The Enlargement of the European Union:** A ‘Risky’ Form of Democracy Promotion. In: WHITEHEAD, Laurence (Ed.). **The International Dimensions of Democratization:** Europe and the Americas. Oxford University Press: 2001, p. 415-442

WILSON III, Ernest J. **Hard Power, Soft Power, Smart Power.** *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 2008, p. 114. Disponível em: [<http://ann.sagepub.com/cgi/content/abstract/616/1/110>]. Acesso em: 15/04/2011.

### *Teoria e metodologia*

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** 4. ed. rev. e atual. Lisboa: Edições 70, 2009

CARLSNAES, Walter. **Foreign Policy.** In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMONS, Beth A. (Ed.) **Handbook of International Relations.** London: Sage, 2002, p. 331-349

HOLLIS, Martin; SMITH, Steve. **Explaining and Understanding International Relations.** Oxford University Press, 1991

HOUGHTON, David Patrick. **Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making:** Toward a Constructivist Approach. *Foreign Policy Analysis*, n. 3, 2007, p. 24-45

MARCEL, Valerie. **The Constructivist Debate;** Bringing Hermeneutics (Properly) In. Trabalho apresentado na Conferência da ISA (International Studies Association) de 2001, 20 p.

SILVA, Alexandra de Mello e. **Idéias e política externa:** a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 41, n. 2, 1998, p. 139-158

\_\_\_\_\_. **O Brasil no continente e no mundo:** atores e imagens na política externa brasileira contemporânea. *Estudos Históricos*, vol. 8, n. 15, 1995, p. 95-118

SINGER, J. David. **The Level-of-Analysis Problem in International Relations.** *World Politics*, vol. 14, n. 1, 1961, p. 77-92

### Sítios Eletrônicos

<http://acervo.ifhc.org.br/ModuloPesquisador/pesquisa/init.do>

<http://segib.org/>

<http://www.aladi.org/>

<http://casa.mre.gov.br/>

<http://www.comunidadandina.org/>

<http://www.cplp.org/>

<http://www.fgv.br/CPDOC/BUSCA/Busca/BuscaConsultar.aspx>

<http://www.itamaraty.gov.br/>

<http://www.mercosur.int/>

<http://www.oas.org/>

<http://www.oei.es/>

<http://www.pptunasur.com/>

<http://www.summit-americas.org/>

[http://www.tse.gov.br/ines/exposicao\\_virtual/index.htm](http://www.tse.gov.br/ines/exposicao_virtual/index.htm)

<http://www.un.org/>

<http://www2.mre.gov.br/daa/grio.htm>

## ANEXO 1

**Cronologia Analítica das Iniciativas e Medidas de Promoção e Defesa da Democracia  
Levadas a Cabo pelo Brasil (1990-2010)**

**Promoção da Democracia<sup>227</sup>**declarações, acordos e outros atos diplomáticos, promovidos ou apoiados

<b>jun/1991</b>	<i>Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano, da OEA</i>	expressa a determinação de adotar um conjunto de procedimentos eficazes, oportunos e expeditos para assegurar a promoção e a defesa da democracia representativa
<b>jul/1991</b>	<i>Declaração de Guadalajara, da I Cúpula Ibero-Americana</i>	declara que a comunidade ibero-americana apoia-se na democracia, no respeito aos direitos humanos e nas liberdades fundamentais  estipula, entre outros objetivos, a promoção da democracia e do pluralismo
<b>mai/1992</b>	<i>Declaração de Nassau, da OEA</i>	estabelece o compromisso de desenvolver mecanismos a fim de proporcionar assistência para promover, preservar e fortalecer a democracia representativa
<b>jun/1992</b>	<i>Declaração Presidencial de Las Leñas, do Mercosul</i>	estipula que a plena vigência das instituições democráticas é condição indispensável para a existência e o desenvolvimento do Mercosul
<b>jul/1992</b>	<i>Declaração de Madri, da II Cúpula Ibero-Americana</i>	estabelece o compromisso com a democracia, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais como pilares da comunidade ibero-americana
<b>jun/1993</b>	<i>Declaração de Manágua para a Promoção da Democracia e do Desenvolvimento, da OEA</i>	expressa a convicção de que a democracia, a paz e o desenvolvimento são partes inseparáveis da nova e integral visão da solidariedade americana  expressa a convicção de que a missão da OEA não se limita à defesa da democracia nos casos de ruptura de seus valores e princípios fundamentais, mas também exige trabalho permanente destinado a consolidá-la, assim como esforço permanente para prevenir e antecipar as causas dos problemas que afetam o sistema democrático de governo

<sup>227</sup> As datas abaixo mencionadas são as datas da subscrição por parte do Executivo, não da ratificação por parte do Legislativo.

<b>dez/1994</b>	<i>Declaração de Princípios, da I Cúpula das Américas</i>	reafirma o compromisso com a preservação e o fortalecimento dos sistemas democráticos em benefício de todos os povos do Hemisfério
		endossa os esforços da OEA no sentido de promover a paz e a estabilidade democrática, social e econômica da região
	<i>Plano de Ação de Miami, da I Cúpula das Américas</i>	estipula que o fortalecimento, o exercício efetivo e a consolidação da democracia constituem a prioridade política principal das Américas
		estabelece os seguintes compromissos para os Estados participantes: (i) aderir aos protocolos da OEA concernentes à promoção e defesa da democracia, (ii) fomentar o diálogo entre os grupos sociais, assim como a sua participação na solução de problemas ao nível local, e (iii) apoiar as iniciativas da OEA no sentido de promover a democracia
<b>set/1995</b>	<i>Declaração de Quito, do Grupo do Rio</i>	reconhece que a existência de regimes democráticos, baseados em eleições livres e periódicas, na separação dos poderes, no império da lei, no direito à oposição e na liberdade de expressão, entre outros traços característicos, constitui a regra geral nos países membros do Grupo do Rio
		decide dar continuidade à construção de um projeto comum fundado na concertação e integração, orientado para a paz e o bem comum, consolidando e fortalecendo a democracia, sobre a base da supremacia do poder civil e da modernização do Estado, entre outros requisitos
<b>dez/1995</b>	<i>Acordo-Quadro de Cooperação Inter-Regional entre o Mercosul e a União Europeia</i>	estipula que o respeito aos princípios democráticos e aos direitos humanos fundamentais constitui um elemento essencial do acordo
<b>mar/1996</b>	<i>Convenção Interamericana contra a corrupção, da OEA</i>	reconhece que a democracia representativa, condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região, exige, por sua própria natureza, o combate a toda forma de corrupção no exercício das funções públicas e aos atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício
<b>jun/1996</b>	<i>Declaração Presidencial sobre o Compromisso Democrático dos Países do Mercosul</i>	estipula que a plena vigência das instituições democráticas é condição indispensável para a existência e o desenvolvimento do Mercosul
<b>jul/1996</b>	<i>Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa</i>	estipula como princípio a reger a organização, entre outros, o primado da democracia, do estado de direito e dos direitos humanos
<b>set/1996</b>	<i>Declaração do X Aniversário do Grupo do Rio</i>	ratifica, como tarefa prioritária dos países membros, a promoção da democracia representativa, como sistema de governo, e a vontade política de continuar em sua defesa

<b>nov/1996</b>	<i>Declaração de Viña del Mar, da VI Cúpula Ibero-Americana</i>	estabelece o compromisso de fortalecer as instituições e a cultura democrática e de consolidar as bases socioeconômicas que tornam possível a “democracia integral”, entre outros objetivos do “desenvolvimento político”
<b>ago/1997</b>	<i>Declaração de Assunção, do Grupo do Rio</i>	afirma que é indispensável estimular a participação dos cidadãos e das organizações civis na vida pública e promover o fortalecimento dos partidos, tendo em vista a consolidação da democracia
		ratifica o compromisso de lutar contra os flagelos que ameaçam a estabilidade democrática e a segurança pública, como o narcotráfico e delitos conexos, o terrorismo e a corrupção, assim como de promover e garantir o pleno exercício dos direitos humanos fundamentais
<b>nov/1997</b>	<i>Declaração de Isla Margarita, da VII Cúpula Ibero-Americana</i>	reitera, ente outros, os objetivos de fortalecer e aperfeiçoar os sistemas democráticos dos Estados participantes, de avançar cada vez mais no respeito e na proteção dos direitos humanos e de garantir o estado de direito
<b>abr/1998</b>	<i>Acordo-Quadro para a Criação da Zona de Livre-Comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina</i>	estipula que a vigência das instituições democráticas constitui um elemento essencial para o desenvolvimento do processo de integração regional
	<i>Declaração de Santiago, da II Cúpula das Américas</i>	reconhece que a força e o sentido da democracia representativa residem na participação ativa dos indivíduos, em todos os níveis da vida cidadã
		estabelece o compromisso de fortalecer as capacidades dos governos regionais e locais e de promover maior participação da sociedade civil
		expressa a convicção de que a administração de justiça independente, eficiente e eficaz tem papel essencial no processo de consolidação da democracia
		declara que os Estados participantes irão fortalecer as políticas de justiça e encorajar as reformas necessárias para promover a cooperação judiciária e jurisdicional
	<i>Plano de Ação de Santiago, da II Cúpula das Américas</i>	estipula que o fortalecimento da democracia, da justiça e dos direitos humanos é prioridade essencial da cooperação hemisférica
		resolve promover reformas democráticas na região e defender a democracia contra as graves ameaças da corrupção, do terrorismo e das drogas ilícitas
		estabelece diretrizes para as seguintes áreas: (i) democracia e direitos humanos, (ii) cooperação para o fortalecimento da democracia, (iii) educação para a democracia e (iv) combate à corrupção

<b>jul/1998</b>	<i>Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz</i>	reafirma, entre outras coisas, que o fortalecimento da democracia representativa e o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais são elementos essenciais da garantia da paz e da segurança na região
<b>jun/1999</b>	<i>Declaração da I Cúpula entre os Chefes de Estado e de Governo da América Latina, do Caribe e da União Europeia</i>	estipula o objetivo de desenvolver parceria com foco, entre outras áreas, no fortalecimento da democracia representativa e participativa e das liberdades individuais  decide preservar a democracia e promover e proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais
<b>abr/2001</b>	<i>Plano de Ação da Cidade de Quebec, da III Cúpula das Américas</i>	estabelece diretrizes para as seguintes áreas, entre outras: (ii) transparência e boa gestão governamental, (ii) luta contra a corrupção e (iii) fortalecimento dos governos locais
<b>nov/2002</b>	<i>Declaração de Bávaro, da XII Cúpula Ibero-Americana</i>	reitera o compromisso com a promoção, consolidação e preservação da democracia e o direito de cada povo escolher livremente seu sistema político
<b>mai/2003</b>	<i>Consenso de Cuzco, do Grupo do Rio</i>	adota a Agenda Estratégica para Ação do Grupo do Rio, que abrange, entre outras áreas, a governabilidade democrática e a defesa e consolidação da democracia  estabelece diretrizes para as seguintes áreas, entre outras: (i) fortalecimento da democracia e do estado de direito, (ii) democracia e partidos políticos e (iii) mecanismos financeiros inovadores para fortalecer a governabilidade democrática
<b>jun/2003</b>	<i>“Declaração de Santiago sobre Democracia e Confiança Cidadã: Um Novo Compromisso de Governança para as Américas”, da OEA</i>	declara que o compromisso com a democracia, o fortalecimento do estado de direito, o acesso a justiça eficaz, o respeito aos direitos humanos, a promoção de consensos nacionais básicos e o desenvolvimento integral são as bases do progresso, da estabilidade e da paz dos povos das Américas e essenciais para a governança democrática
<b>out/2003</b>	<i>Declaração sobre Segurança nas Américas, da OEA</i>	expressa a convicção de que a democracia representativa é condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento dos Estados do Hemisfério  concebe a pobreza extrema e a exclusão social como ‘novas ameaças’ à segurança, que afetam de modo especial a estabilidade e a democracia  reconhece que as medidas de fortalecimento da confiança e a transparência nas políticas de defesa e segurança contribuem para consolidar a democracia, entre outras coisas  reafirma o compromisso de promover e defender a democracia, por meio da aplicação da <i>Carta da OEA</i> , da <i>Carta Democrática Interamericana</i> e do fortalecimento do sistema interamericano de proteção

		aos direitos humanos
<b>nov/2003</b>	<i>Declaração de Santa Cruz de La Sierra, da XIII Cúpula Ibero-Americana</i>	reconhece que democracia, paz, igualdade, justiça e desenvolvimento sustentável são conceitos estreitamente vinculados e que se reforçam mutuamente  reitera o compromisso com a consolidação da democracia e a manutenção do estado de direito, a promoção e a proteção dos direitos humanos, assim como o direito de cada Estado de construir livremente seu sistema político e as suas instituições  declara que são elementos essenciais da democracia: (i) a independência e o equilíbrio dos poderes, (ii) a adequada representação de maiorias e minorias, (iii) a liberdade de expressão, associação e reunião, (iv) o pleno acesso à informação, (v) a celebração de eleições livres, periódicas, transparentes e baseadas no sufrágio universal e secreto, (vi) a participação cidadã, (vii) a justiça social e (viii) a igualdade
<b>dez/2003</b>	<i>Convenção de Mérida contra a Corrupção, da ONU</i>	exorta as partes contratantes a combater a corrupção, tendo em vista os danos que esta provoca às instituições democráticas e ao estado de direito, entre outras dimensões da vida pública
<b>jan/2004</b>	<i>Declaração de Nuevo León, da Cúpula Extraordinária das Américas</i>	reafirma o compromisso dos Estados participantes com a promoção e defesa da democracia nos marcos da <i>Carta da OEA</i> e da <i>Carta Democrática Interamericana</i>  delega atribuições de planejamento e coordenação na área da promoção e defesa da democracia a diversos órgãos, grupos de trabalho e agências da OEA
<b>jun/2004</b>	<i>Declaração de Quito sobre Desenvolvimento Social e Democracia em face da Incidência da Corrupção, da OEA</i>	declara que a corrupção atenta contra a democracia e a governabilidade democrática, debilita as instituições, compromete o desenvolvimento econômico e social e a luta contra a pobreza, solapa a confiança cidadã e afeta a estabilidade política
<b>dez/2004</b>	<i>Declaração de Cusco sobre a Comunidade Sul-Americana de Nações, da III Reunião de Presidentes da América do Sul</i>  <i>Declaração de Ayacucho, da III Reunião de Presidentes da América do Sul</i>	consagra, entre outros valores compartilhados pela CASA, a democracia, os direitos humanos, a liberdade e a justiça social  reafirma o compromisso dos Estados membros da CASA com a efetiva aplicação da <i>Carta Democrática Interamericana</i> , assim como com os mecanismos para sua promoção e defesa
<b>jun/2005</b>	<i>“Declaração da Flórida: Concretização dos Benefícios da Democracia”, da OEA</i>	reafirma o compromisso dos Estados membros com a promoção e defesa da democracia nos marcos da <i>Carta da OEA</i> e da <i>Carta Democrática Interamericana</i>  delega atribuições de planejamento e coordenação na área da promoção e defesa da democracia a diversos órgãos, grupos de trabalho e agências da OEA

**mai/2008** *Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas*

ratifica que tanto a integração quanto a união sul-americana fundam-se, entre outros princípios basilares, na democracia, na participação cidadã, no pluralismo e nos direitos humanos

reconhece que a plena vigência das instituições democráticas e o respeito irrestrito aos direitos humanos são condições essenciais para a construção de um futuro de paz e prosperidade econômica e social e para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados membros

estipula, entre outros desígnios, que a concertação política entre os Estados membros deverá sustentar a preservação dos valores democráticos e a promoção dos direitos humanos

**dez/2008** *Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul*

ratifica, entre os princípios que regem a atuação do conselho, a plena vigência das instituições democráticas e o respeito irrestrito aos direitos humanos

#### instrumentos jurídico-políticos

**jun/1991** *Resolução 1080, “Democracia Representativa”, da OEA*

resolve que deve ser tornado operatório o princípio, consagrado na Carta da OEA, de que a solidariedade dos Estados Americanos requer que a organização política desses Estados esteja baseada no exercício efetivo da democracia representativa

prevê a convocação de reuniões de emergência no caso de ruptura abrupta e irregular do processo político-institucional democrático num dos Estados membros

**dez/1992** *Protocolo de Washington, da OEA*

incorpora à Carta da OEA artigo que prevê que o Estado membro, cujo governo democraticamente constituído seja deposto à força, poderá ser suspenso do exercício do direito de participação nas sessões e órgãos da organização

**ago/1997** *Declaração sobre Defesa da Democracia, do Grupo do Rio*

expressa a convicção de que a democracia representativa é o fundamento da legitimidade dos sistemas políticos e condição indispensável para a paz, a estabilidade e o desenvolvimento da região, assim como para o processo de integração hemisférica

reafirma que toda agressão à democracia de um país da região constitui um atentado contra os princípios que fundamentam a solidariedade dos Estados americanos

estipula que, no caso de alteração irregular do estado de direito ou de ruptura da ordem constitucional, será convocada reunião de emergência para examinar a situação

<b>jul/1998</b>	<i>Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile</i>	<p>estipula que a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados partes do Protocolo</p> <p>prevê a realização de consultas e, no caso destas resultarem infrutíferas, a suspensão do direito do Estado afetado de participar dos processos de integração, assim como dos direitos e obrigações resultantes destes processos, no caso de ruptura da ordem democrática</p>
<b>mar/1999</b>	<i>Ata de Veracruz, do Grupo do Rio</i>	<p>consolida, dentre outros, os seguintes consensos básicos: (i) a preservação dos valores democráticos na região e a vigência plena e irrestrita das instituições e do estado de direito constituem objetivos essenciais do Grupo do Rio; (ii) a democracia representativa é o fundamento da legitimidade dos sistemas políticos e condição indispensável para a paz, a estabilidade e o desenvolvimento da região; (iii) toda agressão à democracia de um país da região constitui atentado contra os princípios que fundamentam a solidariedade dos Estados americanos; (iv) no caso de ameaça ao estado de direito ou de ruptura da ordem constitucional em qualquer um dos países membros, será convocada reunião para exame da situação</p>
<b>set/2000</b>	<i>Comunicado de Brasília, da I Reunião dos Presidentes da América do Sul</i>	<p>expressa o entendimento de que a consolidação da democracia e da paz em toda a região está na raiz da superação das controvérsias e da aproximação histórica entre os países da América do Sul e de que, em vista disso, a plena vigência das instituições democráticas representa condição essencial para o fortalecimento dos processos de integração regional</p> <p>declara que a democracia representativa é o fundamento de legitimidade dos sistemas políticos e a condição indispensável para a paz, a estabilidade e o desenvolvimento da região</p> <p>declara que a manutenção do estado de direito e o pleno respeito ao regime democrático em cada um dos doze países da região são um objetivo e um compromisso comuns, além de condição para a participação nos encontros sul-americanos</p> <p>prevê a realização de consultas políticas na hipótese de ameaça de ruptura da ordem democrática na América do Sul</p>
<b>abr/2001</b>	<i>Declaração da Cidade de Quebec, da III Cúpula das Américas</i>	<p>afirma que a manutenção e o fortalecimento do estado de direito e o irrestrito respeito ao sistema democrático são, ao mesmo tempo, meta e compromisso comuns</p> <p>estipula que qualquer mudança inconstitucional ou ruptura da ordem democrática num Estado do Hemisfério constitui obstáculo insuperável à</p>

		participação do governo daquele Estado no processo de Cúpulas das Américas
		prevê a realização de consultas na hipótese de ameaça à ordem democrática
		encomenda a preparação de <i>Carta Democrática Interamericana</i> que reforce os instrumentos da OEA para a defesa da democracia representativa
<b>set/2001</b>	<i>Carta Democrática Interamericana, da OEA</i>	declara que a democracia é essencial para o desenvolvimento social, político e econômico dos povos das Américas, assim como que seu efetivo exercício é a base do estado de direito e dos regimes constitucionais dos Estados membros da OEA
		estabelece que são elementos essenciais da democracia representativa (i) o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, (ii) o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao estado de direito, (iii) a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto, (iv) o regime pluralista de partidos e organizações políticas e a (v) separação e independência dos poderes públicos
		estabelece que são componentes fundamentais do exercício da democracia (i) a transparência, a probidade e a responsabilidade dos governos na gestão pública, (ii) o respeito aos direitos sociais e à liberdade de expressão e de imprensa, (iii) a subordinação constitucional de todas as instituições do Estado à autoridade civil legalmente constituída e (iv) o respeito ao estado de direito por todas as instituições e setores da sociedade
		estipula que a alteração irregular ou a ruptura da ordem democrática num Estado membro constitui obstáculo insuperável à participação de seu governo nos diversos órgãos e instâncias da OEA
		prevê a realização de reuniões de emergência e de gestões diplomáticas e, no caso destas resultarem infrutíferas, a suspensão do direito de participar da OEA
<b>nov/2001</b>	<i>Declaração de Lima, da XI Cúpula Ibero-Americana</i>	reafirma o compromisso com o fortalecimento da democracia e de suas instituições, o respeito ao estado de direito e a todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, o pluralismo político, assim como a subordinação das forças armadas ao poder civil dentro dos marcos constitucionais
		afirma que a preeminência e a vigência do estado de direito e o respeito aos princípios democráticos são um ponto de referência e um compromisso compartilhado dos vínculos ibero-americanos
		prevê a possibilidade de recorrer ao mecanismo de consultas políticas e de realizar gestões em casos de

<b>jun/2005</b>	<i>Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, do Mercosul</i>	<p>especial urgência e relevância</p> <p>reafirma que a vigência da ordem democrática constitui garantia indispensável para o exercício efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais e que toda ruptura ou ameaça ao normal desenvolvimento do processo democrático num dos Estados membros põe em risco o gozo efetivo dos direitos humanos</p> <p>estipula que a plena vigência das instituições democráticas e o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais são condições essenciais para a vigência e evolução do processo de integração entre as Partes</p>
<b>nov/2010</b>	<i>Projeto de Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia</i>	<p>prevê a realização de consultas e, no caso destas resultarem ineficazes, a suspensão do direito de participar do processo de integração, assim como dos direitos e obrigações emergentes do mesmo, em caso de graves e sistemáticas violações dos direitos humanos e das liberdades fundamentais</p> <p>reitera o compromisso com a promoção, defesa e proteção da ordem democrática, do estado de direito e das instituições, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais como condições essenciais e indispensáveis para o desenvolvimento do processo de integração e requisito essencial para a participação na Unasul</p> <p>prevê, além da (i) realização de bons ofícios e de gestões diplomáticas, (ii) a suspensão do direito do Estado afetado de participar dos diversos órgãos e instâncias da Unasul, assim como do gozo dos direitos e benefícios derivados da condição de Estado membro; (iii) o fechamento total ou parcial das fronteiras terrestres com o Estado afetado e a suspensão e/ou limitação do comércio, do tráfego aéreo e marítimo, das comunicações e da provisão de energia, serviços e bens; (iv) a promoção da suspensão do Estado afetado no âmbito de outras organizações regionais e internacionais; e (v) a promoção, junto a terceiros países ou blocos, da suspensão dos direitos e benefícios do Estado afetado, derivados de acordos de cooperação a que este tenha aderido</p>
<b>dez/2010</b>	<i>Declaração Especial sobre a Defesa da Democracia e da Ordem Constitucional na Ibero-América</i>	<p>decide adotar cláusula de compromisso com a promoção, defesa e proteção do estado de direito, da ordem democrática, da soberania dos povos, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais</p> <p>prevê, além da realização de gestões, a suspensão do direito de participar dos diversos processos e instâncias da Conferência Ibero-Americana, assim como do gozo dos direitos e benefícios derivados da condição de Estado membro</p>

## Defesa da Democracia

### Contra Golpes, Ameaças ou Tentativas de Golpes de Estado<sup>228</sup>

<u>período</u>	<u>País</u>	<u>meios empregados</u> <sup>229</sup>
<b>1991-1995</b>	<i>Haiti</i>	CSNU, OEA, Grupo do Rio
<b>1992-1993</b>	<i>Peru</i>	OEA, Grupo do Rio
<b>1993</b>	<i>Guatemala</i>	OEA, Grupo de Apoio a Contadora
<b>1996</b>	<i>Paraguai</i>	OEA, Grupo do Rio, Cúpula Ibero-Americana, Mercosul, diplomacia, diplomacia presidencial
<b>1999</b>	<i>Paraguai</i>	Mercosul, diplomacia presidencial
<b>1998-1999</b>	<i>Guiné-Bissau</i>	CSNU e Escritório de Apoio à Construção da Paz da ONU em Guiné-Bissau, CPLP e Grupo de Contato da Guiné-Bissau
<b>2000</b>	<i>Equador</i>	OEA, Grupo do Rio, Mercosul
	<i>Paraguai</i>	OEA, Grupo do Rio, Mercosul
<b>2002-2003</b>	<i>Venezuela</i>	OEA, Cúpula das Américas e Grupo dos Amigos da Venezuela (este só em 2003), Grupo do Rio, Cúpula dos Presidentes da América do Sul, Mercosul, diplomacia, diplomacia presidencial
<b>2003</b>	<i>Guiné-Bissau</i>	ONU e ECOSOC, CPLP
	<i>São Tomé e Príncipe</i>	CPLP e Grupo de Brazzaville, Grupo do Rio
<b>2009</b>	<i>Honduras</i>	CSNU, OEA, Grupo do Rio, diplomacia
<b>2010</b>	<i>Equador</i>	OEA, Grupo do Rio, Unasul, Mercosul, diplomacia

<sup>228</sup> A definição do que constitui um golpe, ameaça ou tentativa de golpe de Estado não é apenas um problema acadêmico, mas também político. Pode ocorrer de os acadêmicos considerarem que determinado movimento de determinado ator político constitui golpe, ameaça ou tentativa de golpe de Estado e a comunidade política local e os *policy makers* estrangeiros enxergarem a questão de outra forma, por razões diversas. Para ilustrar, vejamos alguns exemplos relacionados ao Brasil. Em 1997, o ex-presidente equatoriano Abdalá Bucaram foi destituído por *impeachment*, a pretexto de incapacidade mental. O governo brasileiro enxergou aí um caso de deterioração da conjuntura política, não de ‘golpe branco’, ao contrário de parte dos atores políticos locais e de muitos politólogos. Algo semelhante ocorreu em 2004, quando o ex-presidente haitiano Jean-Bertrand Aristide foi forçado a deixar o país em consequência de revolta miliciana, e novamente em 2008, quando o ex-presidente timorense José Ramos-Horta sofreu atentado perpetrado por facções políticas de oposição. Em ambas as ocasiões, o governo brasileiro definiu o ocorrido tão-somente como atos de violência política. Outro exemplo é o da frustrada tentativa de golpe militar que teve lugar na Guiné-Bissau em 2008, que o governo brasileiro definiu como tentativa de desestabilização e de intervenção não-democrática no processo político. Tendo isso em vista, esclarecemos que nesta lista constam apenas as ocasiões em que, no entendimento do governo brasileiro, ocorreu ou golpe, ameaça ou tentativa de golpe de Estado.

<sup>229</sup> A diplomacia usualmente se envolve de alguma maneira em ocasiões como as que constam nesta lista, seja informando, representando, negociando ou intermediando, seja com maior ou menor grau de discricção. Assim, quando nos referimos à diplomacia, não é para registrar o usual; mas para registrar envolvimento de tipo distinto, como o envio de um representante especial ou do próprio chanceler ao país que sofreu o golpe ou a tentativa de golpe de Estado ou a alguma reunião de emergência para tratar do assunto.

### Contra a Manipulação de Eleições

<u>Período</u>	<u>País</u>	<u>meios empregados</u>
2000	<i>Haiti</i>	OEA
	<i>Peru</i>	OEA, Grupo do Rio, Mercosul

### Baseado em:

#### *Fontes Primárias*

BRASÍLIA, Ministério das Relações Exteriores. **Balanco de Política Externa 2003/2010**. Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>]. Acesso em: 15/01/2011.

\_\_\_\_\_. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 64 (1º trimestre de 1990) a n. 75 (2º semestre de 1994). Disponível em: [<http://mundorama.net/category/2-biblioteca/series-documentais/rpeb/>]. Acesso em: 05/07/2010.

\_\_\_\_\_. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 77 (2º semestre de 1995) a n. 91 (2º semestre de 2002). Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/publicacoes/resenha-de-politica-externa-do-brasil>]. Acesso em: 05/07/2010.

#### *Fontes Secundárias*

GARCIA, Eugenio Vargas. **Cronologia das Relações Internacionais do Brasil**. 2º ed. Rio de Janeiro: Contraponto; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005

SANTISO, Carlos. **Promoção e Proteção da Democracia na política Externa Brasileira**. *Contexto Internacional*, vol. 24. n. 2, 2002, p. 397-431

*Sítios Eletrônicos*

<http://segib.org/>

<http://www.aladi.org/>

<http://casa.mre.gov.br/>

<http://www.comunidadandina.org/>

<http://www.cplp.org/>

<http://www.itamaraty.gov.br/>

<http://www.mercosur.int/>

<http://www.oas.org/>

<http://www.oei.es/>

<http://www.pptunasur.com/>

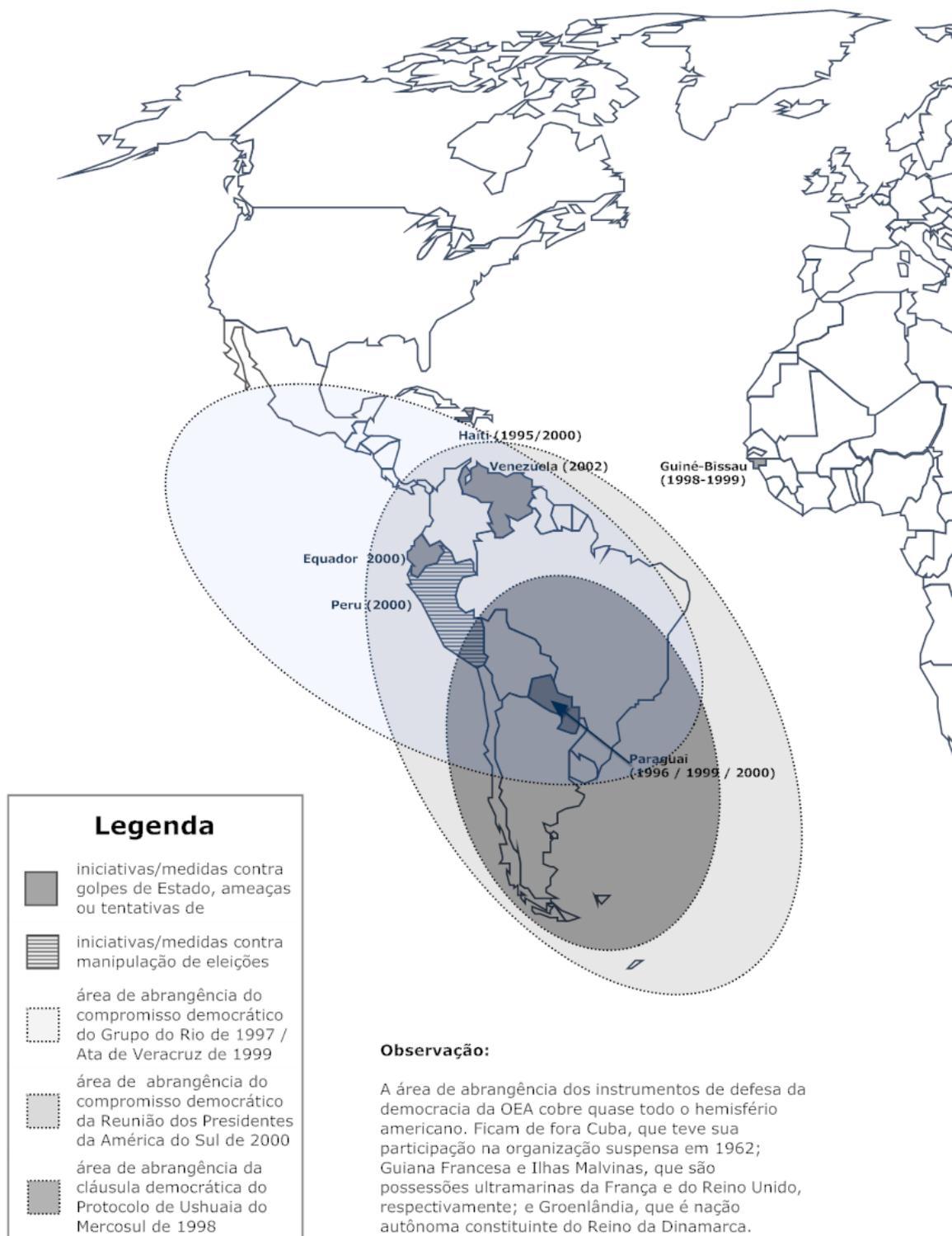
<http://www.summit-americas.org/>

<http://www.un.org/>

<http://www2.mre.gov.br/daa/grio.htm>

## ANEXO 2

## Mapa da 'agenda democrática' da política externa do governo Cardoso



Este mapa foi elaborado pelo autor com base nas informações do ANEXO 1.

## ANEXO 3

### Relatório de Pesquisa de Campo

Local: Centro de Documentação (CDO) do Ministério das Relações Exteriores (MRE), Brasília-DF.

Período: 22 a 26 de novembro de 2010 / 29 de novembro a 03 de dezembro de 2010 / 17 e 18 de fevereiro de 2011

Bolsista: George Wilson dos Santos Sturaro

Curso: Relações Internacionais

Nível: Mestrado

#### **Assuntos Pesquisados (Conforme Categorização do CDO-MRE):**

- a. Eleição, crise política, regime democrático e situação interna no Equador, Guiné-Bissau, Haiti, Paraguai, Peru e Venezuela;
- b. Corrupção no Peru;
- c. Influência externa na Venezuela;
- d. Influência militar no Paraguai;
- e. Golpe de Estado no Equador, Guiné-Bissau, Haiti, Paraguai e Venezuela.

#### **Recorte Temporal:**

Entre 1995 e 2002, diferentes períodos, de acordo com o assunto e o país.

**Fontes Consultadas:**

Correspondência diplomática, em específico telegramas e faxes trocados entre a Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE) e as embaixadas do Brasil nos países mencionados.

**Planejamento e Execução da Pesquisa:**

A documentação do CDO-MRE está organizada em massas, de acordo com os seguintes critérios: (1) país; (2) ano; (3) tipo de correspondência, que compreende (3.1) telegramas, (3.2) faxes e (3.3) ofícios; e (4) procedência, que compreende (4.1) correspondência recebida e (4.2) correspondência expedida. Observei estes critérios para planejar e executar a pesquisa.

Dei prioridade à consulta de telegramas e faxes, por tratarem de questões de maior relevo político-diplomático. Desconsidere por completo os ofícios, ao constatar que são utilizados basicamente para despachos administrativos.

Tive acesso exclusivamente a documentos ‘ostensivos’, isto é, documentos que foram desclassificados. Por razões que relato no tópico seguinte, acredito que documentação relevante a respeito dos assuntos pesquisados esteja sob sigilo.

De 22 a 26 de novembro e de 29 de novembro a 03 de dezembro de 2010, consultei, selecionei e fotocopiei:

- a. Telegramas recebidos pela SERE da Embaixada do Brasil em Assunção em abril de 1996, agosto de 1998, entre fevereiro e abril de 1999 e em maio de 2000;
- b. Telegramas expedidos pela SERE à Embaixada do Brasil em Assunção em abril de 1996 e entre fevereiro e abril de 1999;
- c. Faxes recebidos pela SERE da Embaixada do Brasil em Assunção em agosto de 1998, entre fevereiro e abril de 1999 e em maio de 2000;
- d. Faxes expedidos pela SERE à Embaixada do Brasil em Assunção em agosto de 1998, entre fevereiro e abril de 1999 e em maio de 2000;

- e. Telegramas recebidos pela SERE da Embaixada do Brasil em Caracas em 2002;
- f. Faxes recebidos pela SERE da Embaixada do Brasil em Caracas em 2002;
- g. Faxes expedidos pela SERE à Embaixada do Brasil em Caracas em 2002;
  
- h. Telegramas recebidos pela SERE da Embaixada do Brasil em Lima entre fins de abril (a partir do dia 20) e início de julho (até o dia 10) de 2000;
- i. Telegramas expedidos pela SERE à Embaixada do Brasil em Lima entre fins de abril (a partir do dia 20) e início de julho (até o dia 10) de 2000;
- j. Faxes recebidos pela SERE da Embaixada do Brasil em Lima entre fins de abril (a partir do dia 20) e início de julho (até o dia 10) de 2000;
- k. Faxes expedidos pela SERE à Embaixada do Brasil em Lima entre fins de abril (a partir do dia 20) e início de julho (até o dia 10) de 2000;
  
- l. Telegramas recebidos pela SERE da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe entre maio e julho de 2000;
- m. Telegramas expedidos pela SERE à Embaixada do Brasil em Porto Príncipe entre maio e julho de 2000;
- n. Faxes recebidos pela SERE da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe entre maio e julho de 2000;
- o. Faxes expedidos pela SERE à Embaixada do Brasil em Porto Príncipe entre maio e julho de 2000;
  
- p. Telegramas recebidos pela SERE da Embaixada do Brasil em Quito em janeiro de 2000;
- q. Faxes recebidos pela SERE da Embaixada do Brasil em Quito em janeiro de 2000.

Em 17 e 18 de fevereiro de 2011, realizei pesquisa complementar. Consulte, selecionei e fotocopiei:

- a. Faxes recebidos pela SERE da Embaixada do Brasil em Bissau em 1998;
- b. Faxes expedidos pela SERE à Embaixada do Brasil em Bissau em 1998;
- c. Faxes recebidos pela SERE da Embaixada do Brasil em Bissau em 1999;
- d. Faxes expedidos pela SERE à Embaixada do Brasil em Bissau em 1999;

- e. Telegramas expedidos pela SERE à Embaixada do Brasil em Porto Príncipe em 1995;
- f. Faxes recebidos pela SERE da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe em 1995 (microfilme);
- g. Faxes expedidos pela SERE à Embaixada do Brasil em Porto Príncipe em 1995 (microfilme);
  
- h. Telegramas expedidos pela SERE à Embaixada do Brasil em Quito em fevereiro de 1997;
- i. Faxes recebidos pela SERE da Embaixada do Brasil em Quito em fevereiro de 1997;
- j. Faxes expedidos pela SERE à Embaixada do Brasil em Quito em fevereiro de 1997.

### **Observações:**

Não pude consultar os telegramas expedidos pela SERE à Embaixada do Brasil em Caracas em 2002, ano em que foi perpetrado golpe de Estado contra o governo do presidente Hugo Chávez Frías. Conforme me foi informado por funcionário do CDO-MRE, o masso de documentos referente a esse período, ‘estranhamente’, não se encontrava no arquivo. Indaguei-lhe se os documentos estavam sob sigilo. Ele não soube responder. Porém, ofereceu-se para pesquisar no sistema Thesaurus (sistema informatizado de classificação de dados a que somente os funcionários têm acesso) os assuntos específicos de meu interesse. Solicitei-lhe que fizesse levantamento dos telegramas que a SERE expediu à Embaixada do Brasil em Caracas entre os dias 10 e 15 de abril de 2002, precisamente o período em que eclodiu e resolveu-se o golpe de Estado mencionado. Tinha expectativa de que pudesse encontrar ‘instruções’ da SERE ao Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira, chefe da missão diplomática do Brasil na Venezuela. Concluída a pesquisa no Thesaurus, o funcionário entregou-me os telegramas expedidos que encontrou. Toda a correspondência tratava de questões ordinárias.

## ANEXO 4

## Abordagens à Análise de Política Externa por Perspectiva Meta-teórica

	abordagens	fatores enfatizados	lógica explanatória
<b>PERSPECTIVA ESTRUTURAL</b>	<i>Neorealismo (Defensivo e Ofensivo)</i>	anarquia, distribuição internacional de poder e posição relativa da unidade no sistema (variáveis independentes de nível sistêmico)	demonstrar que a conduta externa é determinada por pressões sistêmicas
	<i>Realismo Neoclássico</i>	anarquia, distribuição internacional de poder e posição relativa da unidade no sistema (variáveis independentes de nível sistêmico) e política doméstica (variáveis intervenientes de nível da unidade)	demonstrar que a conduta externa é determinada tanto por pressões sistêmicas quanto pelo processo político doméstico, que filtra e interpreta as primeiras
	<i>Institucionalismo Neoliberal</i>	anarquia, distribuição internacional de poder e posição relativa da unidade no sistema (variáveis independentes de nível sistêmico) e instituições e regimes (variáveis intervenientes de nível sistêmico)	demonstrar que a conduta externa é determinada tanto por pressões sistêmicas quanto pela vigência de instituições e regimes, que aprovencionam informações e regras coletivas
	<i>Abordagens organizacionais</i>	unidades de decisão, rotinas operacionais, cultura organizacional, socialização dos tomadores de decisão	demonstrar que a decisão tomada decorre das rotinas operacionais ou das tradições corporativas das agências governamentais responsáveis
<b>PERSPECTIVA AGENTE-CÊNTRICA</b>	<i>Abordagens cognitivas e psicológicas</i>	processamento de informação, processo de aprendizado, traços de personalidade e de cognição, estilo de tomada de decisão	varia de acordo com a teoria substantiva adotada (código operacional, mapeamento cognitivo, imagens mentais, analogias históricas, teoria prospectiva etc.); basicamente, demonstrar que a decisão tomada decorre da presença deste ou daquele fator cognitivo/psicológico
	<i>Política Burocrática</i>	interesses de facções burocráticas	demonstrar que a conduta externa é determinada pela competição e pela barganha entre facções burocráticas, das quais resulta a preferência estatal
	<i>Liberalismo (Ideacional, Comercial e Republicano)</i>	interesses de atores sociais	demonstrar que a conduta externa é determinada pelas pressões dos atores sociais, das quais resulta a preferência estatal

<b>PERSPECTIVA SOCIAL-INSTITUCIONAL</b>	<i>Social-Constructivismo (Moderno)</i>	ideias, normas e identidade	mostrar que o "comportamento apropriado" é informado pela identidade do ator e que esta é constituída por normas e ideias
	<i>Abordagens discursivas</i>	discurso dominante	mostrar que as diretrizes da política externa são modeladas pelo discurso dominante
<b>PERSPECTIVA DO ATOR-INTÉRPRETE</b>	<i>Abordagem interpretativa ou hermenêutica</i>	entendimento do sistema internacional, percepção do papel do país no sistema, interpretação do interesse nacional	determinar o raciocínio por trás das escolhas dos <i>policy makers</i>

Baseado em CARLSNAES, Walter. **Foreign Policy**. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMONS, Beth A. (Ed.) **Handbook of International Relations**. London: Sage, 2002, p. 336-341.