

Aurélio Viotti é graduado em direito pela Universidade de Brasília e mestre em diplomacia pelo Instituto Rio Branco (IRBr). Foi assessor jurídico na Missão das Nações Unidas para o Timor-Leste (UNTAET) e é diplomata desde 2002, tendo servido nas Embaixadas do Brasil em Buenos Aires. Lima e Paramaribo. além da Missão do Brasil junto à OEA em Washington. Em Brasília, chefiou a Divisão de Cooperação Jurídica Internacional, entre outros cargos. Recebeu os prêmios Lafayette de Carvalho e Silva e Rio Branco, pela primeira colocação no concurso e no curso do IRBr, e os prêmios Araújo Castro e Hildebrando Accioly, pela melhor dissertação geral e em direito no Mestrado em Diplomacia, com a tese Ações Humanitárias pelo Conselho de Segurança: entre a Cruz Vermelha e Clausewitz, publicada pela FUNAG em 2006.

s Missões de Observação Eleitoral (MOEs) tornaram-se, em poucos anos, tema acalorado no debate político nacional. Mas, o que é e para que serve uma MOE? Como ela se distingue de outros meios de acompanhamento de eleições estrangeiras e de promoção internacional da democracia? O que levou o Brasil a superar sua relutância e passar a convidá-las?

Este livro foi escrito nos meses que antecederam a chegada da primeira MOE ao Brasil, em 2018, e preenche lacuna na literatura nacional ao analisar a origem, os métodos e o contexto político da cooperação eleitoral, tendo por foco a experiência da Organização dos Estados Americanos. Com base em pesquisa em acervos diplomáticos, reconstitui o papel do Brasil no desenvolvimento das atividades de promoção e defesa da democracia a cargo de uma organização pioneira e experiente – porém, muitas vezes, acusada de ingerência em assuntos internos. O livro busca oferecer, desde abordagem teórica e prática, elementos para o debate sobre a projeção internacional de nossos valores democráticos e sobre o fortalecimento da própria democracia brasileira.



# A OEA E A PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA PELA COOPERAÇÃO ELEITORAL

Aurélio Viotti

O Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco (IRBr) foi inicialmente previsto na Lei n. 3.917, de 14 de julho de 1961. A efetiva criação do curso deu-se por força do Decreto n. 79.556, de 20 de abril de 1977, que dispôs que o CAE, após cinco anos, passasse a ser requisito à promoção da classe de conselheiro para a de ministro de segunda classe. Sua primeira edicão foi realizada em 1979.

O CAE é parte integrante do sistema de treinamento e qualificação na carreira de diplomata. Serve de instrumento de gestão à administração do Itamaraty no processo de selecionar os diplomatas que estarão aptos a atingir os degraus mais elevados da carreira e a assumir posições de alta chefia na instituição.

A Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) tem publicado várias teses aprovadas no CAE, dando prioridade para as recomendadas pela banca examinadora do curso. A relação dos trabalhos da coleção Curso de Altos Estudos já publicados pela FUNAG encontra-se no final desta publicação. Todos os textos da coleção Curso de Altos Estudos estão disponíveis, para download gratuito, na biblioteca digital da FUNAG (www.gov.br/funag).













# A OEA E A PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA PELA COOPERAÇÃO ELEITORAL

Aurélio Viotti

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



# A OEA E A PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA PELA COOPERAÇÃO ELEITORAL

#### Ministério das Relações Exteriores

Ministro de Estado Embaixador Carlos Alberto

Franco França

Secretário-Geral Embaixador Fernando Simas

Magalhães

#### Fundação Alexandre de Gusmão

de Relações Internacionais

Presidente Embaixadora Márcia Loureiro

Diretor do Centro de História e Embaixador Gelson Fonseca

Documentação Diplomática Junior

Diretor do Instituto de Pesquisa Ministro Almir Lima Nascimento

A Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

A FUNAG, com sede em Brasília, conta em sua estrutura com o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI e com o Centro de História e Documentação Diplomática – CHDD, este último no Rio de Janeiro.

#### Aurélio Viotti

# A OEA E A PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA PELA COOPERAÇÃO ELEITORAL



Brasília - 2022

Direitos de publicação reservados à Fundação Alexandre de Gusmão Ministério das Relações Exteriores Esplanada dos Ministérios, Bloco H, anexo II, Térreo 70170-900 Brasília-DF

Tel.: (61)2030-9117/9128 Site: gov.br/funag

E-mail: funag@funag.gov.br

#### Equipe Técnica:

Acauã Lucas Leotta Alessandra Marin da Silva Ana Clara Ribeiro Teixeira Denivon Cordeiro de Carvalho Fernanda Antunes Siqueira Gabriela Del Rio de Rezende Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho Nycole Cardia Pereira

#### Revisão:

Luiz Antônio Gusmão

#### Programação Visual e Diagramação:

Varnei Rodrigues - Propagare Comercial Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

#### V799p Viotti, Aurélio

A OEA e a promoção da democracia pela cooperação eleitoral / Aurélio Viotti-Brasília: FUNAG, 2022.

298 p. – (Curso de Altos Estudos)

ISBN: 978-85-7631-868-2

1. Democracia 2. Organização dos Estados Americanos (OEA) 3. Relações exteriores 4. Relações internacionais 5. Eleições I. Coleção II. Título III. Fundação Alexandre de Gusmão

CDU 321.011.5

Ao embaixador João Clemente Baena Soares, um democrata nas Américas.

A grande força da democracia é confessar-se falível de imperfeição e impureza, o que não acontece com os sistemas totalitários, que se autopromovem em perfeitos e oniscientes para que sejam irresponsáveis e onipotentes.

Ulisses Guimarães

# Sumário

Siglas e abreviaturas	11
Agradecimentos	15
Prefácio	17
Introdução	21
1. A democracia na OEA	31
1.1 Conceitos de democracia	34
1.2 Da retórica pan-americana ao pilar de democracia	47
1.3 O diálogo hemisférico sobre a democracia	85
2. A experiência da OEA na cooperação eleitoral	93
2.1. A cooperação internacional em matéria eleitoral	96
2.2. A OEA e a cooperação eleitoral	112
2.3. Celebração e modéstia	148
3. A cooperação do Brasil com a OEA em matéria eleitoral	173
3.1. O modelo eleitoral brasileiro	175

3.2. O TSE e a cooperação internacional	189
3.3. A relação com a OEA	210
Conclusão	231
Referências	239
Anexos	265
Lista das teses de CAE publicadas pela FUNAG	285

## Siglas e abreviaturas

ABC Agência Brasileira de Cooperação

AGOEA Assembleia Geral da OEA

ALADI Associação Latino-Americana de Integração

ALBA Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América

ANFREL Rede Asiática para Eleições Livres

ARENA Aliança Renovadora Nacional ASA Cúpula América do Sul-África

BID Banco Interamericano de Desenvolvimento

Brasaladi Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao

MERCOSUL

Brasemb Embaixada do Brasil

BRIC Agrupamento Brasil, Rússia, Índia e China

CEELA Conselho de Especialistas Eleitorais da América Latina

CAE Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco
CAJP Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos / OEA

Caricom Comunidade do Caribe

CCP Comitê de Concertação Permanente / CPLP

CDI Carta Democrática Interamericana

CNE Conselho Nacional Eleitoral da Venezuela
CJI Comissão Jurídica Interamericana / OEA

CEESI Comissão Geral para Estudar o Sistema Interamericano

e Propor Medidas para sua Reestruturação / OEA

CGMR Coordenação-Geral de Mecanismos Regionais / MRE
CGPI Coordenação-Geral de Privilégios e Imunidades / MRE
CIDA Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional
CIDH Comissão Interamericana de Direitos Humanos / OEA

CDI Carta Democrática Interamericana

CEI Comunidade de Estados Independentes

CELAC Comunidade de Estados Latino-Americanos e

Caribenhos

CEU Conselho Eleitoral da UNASUL

CMC Conselho do Mercado Comum / MERCOSUL

CNE Conselho Nacional Eleitoral (Venezuela)

Corte IDH Corte Interamericana de Direitos Humanos / OEA

CP Conselho Permanente da OEA

CPDOC Centro de Pesquisa e Documentação de História

Contemporânea do Brasil/Fundação Getúlio Vargas

CPLP Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CRPM Comissão de Representantes Permanentes do

**MERCOSUL** 

DAI Divisão de Atos Internacionais / MRE

DASSO Departamento da América do Sul Setentrional e

Ocidental / MRE

DCPLP Divisão da CPLP / MRE

DECIN Departamento dos Estados Unidos, Canadá e Assuntos

Interamericanos / MRE

DECO Departamento de Cooperação e Observação

Eleitoral / OEA

Delbrascplp Missão do Brasil junto à CPLP

Delbrasonu Missão do Brasil junto às Nações Unidas

Delbrasupa Missão do Brasil junto à OEA

DFID Departamento para o Desenvolvimento Internacional

do Reino Unido

DIM Divisão de Imigração / MRE

DMS Divisão de Assuntos Políticos, Institucionais, Jurídicos

e Sociais do MERCOSUL / MRE

ECES Centro Europeu para Estudos Eleitorais

ECOWAS Comunidade Econômica dos Estados da África

Ocidental

EUA Estados Unidos da América

FIP Força Interamericana de Paz / OEA

IBAS Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul

IDE Índice de Democracia Eleitoral / PNUD

IDEA Instituto para a Democracia e Assistência Eleitoral

IFES Fundação Internacional para Sistemas Eleitorais

IRI Instituto Republicano Internacional (EUA)
ISO Organização Internacional de Padronização

MDB Movimento Democrático Brasileiro

MERCOSUL Mercado Comum do Sul

Mesicic Mecanismo de Acompanhamento da Convenção

Interamericana contra a Corrupção / OEA

MOE Missão de Observação Eleitoral

MPOG Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MRE Ministério das Relações Exteriores

NDI Instituto Democrático Nacional (EUA)

NED Fundo Nacional para a Democracia (EUA)

OAB Ordem dos Advogados do Brasil

ODM Observatório da Democracia do MERCOSUL

OEA Organização dos Estados Americanos

OIF Organização Internacional da Francofonia

ONG Organização Não Governamental
ONU Organização das Nações Unidas

OSCE Organização para a Segurança e Cooperação da Europa

PALOPs Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

Parlasul Parlamento do MERCOSUL PDS Partido Democrático Social

PNUD Programa das Nações Unidos para o Desenvolvimento

PSDB Partido da Social Democracia Brasileira

REMJA Reunião de Ministros da Justiça e de Outros Ministros

ou Procuradores-Gerais das Américas / OEA

RIAE Reunião Interamericana de Autoridades

Eleitorais / OEA

RP Representante Permanente perante a OEA

SADC Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral

SAP Secretaria de Assuntos Políticos / OEA

SFD Secretaria de Fortalecimento da Democracia / OEA

SGEAM Subsecretário-Geral de Assuntos Políticos Multilaterais,

Europa e América do Norte / MRE

SGOEA Secretário-Geral da OEA
SGONU Secretário-Geral da ONU
STF Supremo Tribunal Federal
STJ Superior Tribunal de Justiça

TIAR Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

TSE Tribunal Superior Eleitoral

UA União Africana UE União Europeia

UNASUL União de Nações Sul-Americanas Unicamp Universidade Estadual de Campinas

UNIORE União Interamericana de Organismos Eleitorais
 UPD Unidade para a Promoção da Democracia / OEA
 USAID Agência para a Cooperação dos Estados Unidos

US\$ Dólares norte-americanos

## Agradecimentos

É certo que toda obra é um esforço coletivo, que se dá por distintos modos. Agradeço, inicialmente, à minha esposa, Grazielle Viotti. Seu apoio e generosidade tornaram possível não apenas a elaboração da tese em tempo hábil, mas, sobretudo, trilhar um caminho repleto de mudanças e de renúncias. A ela, e ao fruto de nosso amor, Isabel, devo muito mais que esta tese.

Várias outras pessoas me ajudaram na elaboração do trabalho, e qualquer enumeração é inevitavelmente omissa. Devo gratidão a meu chefe na Missão junto à OEA, José Luiz Machado e Costa, durante o período de redação do texto. Sua orientação me levou ao tema e seu apoio me permitiu amadurecer uma inspiração em intercâmbio constante seja na Missão, com Bernardo Velloso, Viviane Sabbag, Gustavo Fávero, seja com colegas de fora dela, como Christian Vargas, Luiz Marfil e Ciro Leal. A tese tampouco existiria sem o apoio de Sérgio Danese e de Cláudia Buzzi, sem os quais não teria a oportunidade de estudar a OEA a fundo.

Devo igual reconhecimento não só às autoridades que, com enorme generosidade, me concederam tempo precioso em entrevistas, como os ministros Gilmar Mendes e Dias Toffoli; devo, também, a meus examinadores no Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco, entre os quais particularmente Osmar Chofi, que muito me honra ao prefaciar esta obra.

Agradeço, por fim, aos funcionários da OEA que encontraram tempo para discorrer sobre o trabalho, as dificuldades e a história da organização: Jean Arrighi, Gerardo de Icaza e toda a equipe do DECO, cujo amor e dedicação à área eleitoral asseguram a excelência de um serviço relevante para todos os países do continente. De modo similar, o pessoal da Bibloteca Colón muito me ajudou na pesquisa em acervo rico e extenso, verdadeira memória do esforço de aproximação regional.

Esta tese foi escrita no decorrer de 2017 e é fruto de meu trabalho na Missão do Brasil na OEA. Foi apresentada no LXVIII CAE, em junho de 2018. Não alterei seu formato, mas excluí, em respeito à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, referências sensíveis ou ainda sigilosas. Mantive em português, sob minha exclusiva responsabilidade, todas as citações em língua estrangeira. As opiniões, análises e informações, naturalmente, não representam o pensamento do governo brasileiro ou do Ministério das Relações Exteriores, sendo responsabilidade única do autor. A possibilidade de realizar uma análise com isenção e espírito crítico, propiciada pelo CAE, e de tê-la publicada por intermédio da FUNAG, demonstra a solidez e o espírito de uma instituição ancorada na experiência, no debate e no ideal do constante aprimoramento profissional.

Washington, D.C., 27 de agosto de 2018.

### Prefácio

O tema da presente obra é de evidente interesse e atualidade para a política externa brasileira. A promoção da democracia e, nesse âmbito, o fortalecimento de processos eleitorais inclusivos, transparentes e legítimos passou, após a redemocratização, a integrar o elenco de prioridades da ação externa e da diplomacia do Brasil.

Cláusulas democráticas constam dos instrumentos constitutivos de órgãos e organismos dos quais nosso país é membro. Sua observância é parâmetro para a análise e diagnóstico de crises políticas externas e, em consequência, de decisões que devem, eventualmente, informar a atuação diplomática do Brasil.

O tema da democracia tem-se sobrelevado no cenário global e no interamericano. Não poucos observadores políticos afirmam que a democracia representativa vive circunstâncias de crise. Maria Hermínia Tavares de Almeida refere-se a uma "desafeição democrática", que permeia várias sociedades do Ocidente. Caracteriza-se por desencanto e desconfiança, especialmente com relação aos partidos e ao exercício tradicional da política. Aponta que essa desafeição é especialmente significativa no Brasil, onde só 43% dos cidadãos, segundo estatística recente, se diz democrata com convicção, sendo a maioria "descomprometida com um regime político competitivo e pluralista". (Folha de São Paulo, 15/08/2018)

"As democracias já não morrem da maneira que costumavam" assinala Steven Levistky, mas sim, em maioria, pela ação de líderes eleitos, que posteriormente "usam as instituições da democracia para subvertê-la", fazendo com que a "lisura do processo" desapareça. (Folha de São Paulo, 24/08/2018)

A proatividade na promoção da democracia e dos mecanismos de aferição da vontade dos cidadãos afiguram-se, assim, como prioritários.

Um dos pilares fundamentais da Organização dos Estados Americanos é a promoção da democracia. A observação eleitoral tornou-se, paulatinamente, um dos mais importantes fatores de fortalecimento da atuação da OEA nesse campo.

O sistema interamericano evoluiu em sua história na direção de uma vocação eminentemente política. A Guerra Fria trouxe condicionantes que obstaculizaram esse progresso. Como consequência, fomentaram-se outras vocações, que, se bem relevantes, serviram para mascarar o esvaziamento da vertente política da organização e a consequente perda de sua consistência e de espaços hemisféricos e regionais. A superação desses condicionantes e o amplo movimento de democratização vivido na América Latina nas décadas de 1980 e 1990 deram novo alento à vocação política. Ressalte-se a marca deixada pela gestão do Embaixador João Clemente Baena Soares à frente da Secretaria Geral, determinante para o resgate da eficácia da organização e do revigoramento de sua capacidade de ação política, inclusive sobre os primórdios e evolução do próprio conceito de democracia, de como a promoção constou dos objetivos iniciais do panamericanismo e veio a transformar-se em um dos quatro pilares contemporâneos da OEA, assim como sobre a continuidade da discussão e do debate sobre o tema. Como bem aponta, ainda se discute, no sistema interamericano, o que é democracia. À falta de definição elencam-se atributos.

Tende-se a superar as dificuldades intrínsecas a esse debate através, como assinala o autor, de um "enfoque gerencial", ressaltando-se os

aspectos de cooperação técnica, incluindo-se aí a representada pelas Missões de Observação Eleitoral (MOEs).

O autor observa que o Brasil participa de forma "construtiva, ainda que cautelosa" nesse debate, do qual não se furta e ao qual tem dado aportes conceituais e práticos significativos. Já em 1992, Bernardo Pericás, então Representante Permanente do Brasil, em intervenção na Comissão Geral da Assembleia Geral, assim resumia a posição brasileira: "A moldura jurídica dentro da qual a OEA deve mover-se reflete o necessário equilíbrio entre a defesa da democracia e o pleno respeito à personalidade dos Estados".

A ênfase no aspecto de cooperação não exclui, é claro, o fato de que a atividade se insere no campo da atuação política da OEA. Equilíbrio, equanimidade, isenção são requisitos indispensáveis para uma observação eleitoral que realmente contribua para o aperfeiçoamento democrático. Porque, como menciona o autor, "torna-se difícil... argumentar que o relatório sobre uma eleição não signifique avaliação sobre a qualidade da democracia no país e, como se pretende, da legitimidade de seu governo". Da mesma forma, discute-se se existem padrões eleitorais universais ou se se deve "analisar a existência de aproximações regionais sobre as características de um regime democrático, que possam servir de guia para o trabalho de uma missão de observação eleitoral".

A atividade de observação eleitoral no mundo é objeto de exame abrangente e propicia uma moldura comparativa para a descrição do que se faz na OEA, destacando-se o seu pioneirismo, a "expertise" adquirida e o novo patamar alcançado após a adoção da Carta Democrática Interamericana e a criação do Departamento para a Cooperação e a Observação Eleitoral. Conclui o autor que "para a cooperação eleitoral, em particular, a experiência da organização é motivo de celebração, porém, ao mesmo tempo, de modéstia".

O fato de que países importantes como o Brasil e os EUA tenham acedido em receber MOEs significa o reconhecimento da qualidade que a atuação da OEA atingiu nesse campo.

O modelo eleitoral brasileiro é amplamente descrito, em sua caminhada histórica, e o Tribunal Superior Eleitoral passou a desenvolver uma expressiva cooperação internacional, inclusive com a OEA, em interessante sintonia com iniciativas de política externa e crescente coordenação com o MRE.

O Brasil durante muitos anos fez contribuições consideráveis para o financiamento das MOEs. Empecilhos de ordem legal e administrativa as interromperam. Esses aportes eram muito bem recebidos e apreciados pela organização e pelos países destinatários. Constituíam assim ferramenta eficaz de política exterior. É de esperar que se possam superar essas dificuldades para que o país retome protagonismo em área relevante da promoção da democracia no continente.

Com este livro, que contém sua tese brilhantemente defendida no contexto do Curso de Altos Estudos, Aurélio Viotti nos brinda obra de inegável valor acadêmico e referência indispensável sobre o tema.

> Osmar Chohfi Setembro de 2018

## Introdução

A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigo XXI, § 3º (1948).

A Organização dos Estados Americanos (OEA) é reconhecida como pioneira no esforço internacional de promover e de defender a democracia. Foi a primeira organização internacional a elevar, já na sua Carta constitutiva de 1948, a chamada "democracia representativa" à forma ideal de governo, ao enumerá-la entre os princípios que devem guiar a conduta de seus Estados membros (atual art. 3°, letra "d"). Foi precursora quando assumiu, em 1985, a missão de "promover e consolidar a democracia representativa" (atual art. 2°, letra "d"), quando condenou a ruptura democrática em um de seus membros (Haiti, 1991) e quando estabeleceu a possibilidade de suspensão caso um "governo democraticamente constituído seja deposto pela força" (atual art. 9°). É, ainda, o primeiro foro multilateral que expandiu tal sanção para casos de degeneração de governos eleitos e a única organização internacional permanente que chega a declarar que seus "povos" têm

direito à democracia "e seus governos a obrigação de promovê-la e defendê-la"¹.

O mesmo pioneirismo marcou suas atividades em matéria eleitoral. Foi a primeira organização internacional que enviou missão para observar eleições a convite de um Estado soberano (Costa Rica, 1962) e, também, a primeira a expandir seu mandato, instituindo a possibilidade de tabulação paralela de votos por amostragem (quick count) e análise de distintos aspectos e fases do processo eleitoral (Nicarágua, 1990). A experiência acumulada em 55 anos, com 251 Missões de Observação Eleitoral (MOEs) em 27 Estados membros², é considerada um dos grandes ativos da organização, com contribuições efetivas à consolidação da democracia no continente. A partir da criação, em 1991, de sua Unidade para a Promoção da Democracia, atual Secretaria de Fortalecimento da Democracia, a OEA assumiu diversas atribuições na matéria, desenvolvendo verdadeiro mecanismo de cooperação eleitoral, centrado na observação de processos eleitorais com o objetivo de difundir boas práticas a partir da experiência comparada e à luz de instrumentos interamericanos.

O desenvolvimento do mandato da OEA no tema da democracia insere-se em um debate mais amplo sobre o papel da democracia nas relações internacionais e na paz entre Estados iguais e soberanos, o qual adquiriu distintos matizes ao longo da história e conforme as circunstâncias. No chamado "sistema interamericano", esse debate deu-se à luz das profundas assimetrias políticas, econômicas e sociais entre seus membros³. Na OEA, a defesa da democracia enquadrou-se, desde cedo, na dinâmica da Guerra Fria. Junto com considerações de segurança, justificou a suspensão de Cuba, em 1962, e a invasão da

Artigo 1º da Carta Democrática Interamericana (2001), que prevê, por força dos artigos 20 e 21, o risco de suspensão em caso de "alteração da ordem constitucional que afete gravemente [a] ordem democrática". O artigo 7º do Tratado da União Europeia (Lisboa, 2007) estabelece complicado mecanismo em caso de violação de qualquer dos valores inscritos no artigo 2º, entre os quais a democracia, porém nunca foi aplicado.

<sup>2</sup> Números ao final de 2017. Cf. <a href="http://www.oas.org/eomdatabase/default.aspx?lang=es">http://www.oas.org/eomdatabase/default.aspx?lang=es</a>. Acesso em: 5 dez. 2017.

<sup>3</sup> Entendo por sistema interamericano o conjunto de normas e instituições criado a partir da I Conferência Internacional Americana, que se realizou em Washington, em 1889, do qual a OEA seria um dos seus componentes fundamentais. ARRIGHI, 2015, p. xxi.

República Dominicana, em 1965, por exemplo, sem impedir o "silêncio cúmplice" da organização frente às ditaduras latino-americanas<sup>4</sup>. Embora o tema da democracia tenha, de certo modo, revivido a OEA após esse período, a ponto de tornar-se, para muitos, critério para a permanência como membro da organização e o mais importante entre seus quatro pilares<sup>5</sup>, o otimismo do "fim da história" não superou os receios de ingerência em crises políticas internas e a perene desconfiança de que a OEA venha a ser instrumentalizada, sobretudo em tema fundamental para a soberania nacional: a autoridade do governo ou, como se convém hoje chamar, sua "legitimidade".

A narrativa de progresso sobre a internacionalização da democracia no hemisfério é dúbia. Por um lado, a cautela quanto à institucionalização de cláusulas e mecanismos hemisféricos nessa matéria justifica-se não só pela distância entre os ideais propugnados e o histórico regional - que parece demonstrar mais o risco de favorecimento de agendas políticas externas do que a preocupação com a defesa da democracia -, como também por certa dúvida, por assim dizer, teórica: a própria viabilidade de que distintas experiências nacionais de consolidação democrática possam merecer uma avaliação comum. Mesmo na OEA, onde a democracia foi declarada direito de seus povos, os Estados membros nunca acordaram uma definição. No que toca à cooperação eleitoral, tampouco há consenso, consignado em tratado, sobre quais seriam as características de "processos eleitorais livres e justos" (art. 23 da Carta Democrática Interamericana). Nesse contexto, a progressiva aceitação por parte dos Estados membros não supera, por si só, o risco de que a organização venha a tomar partido no jogo político interno, com o intuito de influenciar o resultado eleitoral.

<sup>4</sup> Em 1994, Bernardo Pericás, então RP do Brasil na OEA, ponderava que a Guerra Fria acabou por permitir que "se tolerassem e mesmo se promovessem regimes autoritários ou francamente ditatoriais" no hemisfério. PERICÁS, B. Perspectivas do Sistema Interamericano. In: FONSECA JR.; NABUCO DE CASTRO, 1994, p. 124.

<sup>5</sup> A noção de que a OEA estaria fundada em quatro pilares – democracia, direitos humanos, segurança multidimensional e desenvolvimento integral – foi recepcionada pela AG/Res 2814 (XLIV-O-14), intitulada "Visão Estratégica da OEA". O próprio ex-SGOEA José Miguel Insulza, que propôs tal imagem, considerava a democracia "o principal motivo de unidade de nossa organização". INSULZA, 2015, p. 30.

Por outro lado, a perspectiva de que os esforços em prol da democracia nada mais seriam do que mera imposição de padrões externos, alheios às realidades nacionais, menospreza o papel do conjunto dos membros na definição da prática organizacional. Mesmo os desenvolvimentos institucionais dos anos 1990 inseriram-se em longa negociação, que marca a história da OEA e do continente americano, acerca dos limites do princípio da não intervenção sobre assuntos internos e, com diferentes ênfases, sobre o significado da democracia e o papel do desenvolvimento econômico e social como um de seus elementos necessários. O processo de redemocratização da América Latina e do Caribe, em particular, após décadas de experiências autoritárias e de graves violações aos direitos humanos, tampouco deixou de influenciar a evolução institucional: não por acaso, o mandato para "promover e consolidar a democracia representativa" na região foi conferido à OEA em 1985, junto com várias normas vinculadas ao desenvolvimento e à cooperação.

As contradições e as oportunidades que marcam a defesa internacional da democracia não passaram despercebidas da diplomacia brasileira. Membro fundador da OEA e de forma compatível com seu peso no continente, o Brasil participou ativamente na elaboração dos mecanismos de fortalecimento da democracia na organização. A partir de meados da década de 1980, sua atuação espelhou a consolidação do regime democrático no plano interno e a superação de crises institucionais. Ainda que reconhecesse "o amplo consenso em torno da superioridade da democracia representativa e a crescente vinculação entre as esferas interna e externa"<sup>6</sup>, a diplomacia brasileira sempre se opôs à constituição de "cartilhas de comportamento" em área sensível como o sistema de governo de Estados iguais e soberanos<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Discurso do Brasil na AGONU de 1993, proferido pelo ministro Celso Amorim. Na AGONU de 1985, o presidente Sarney afirmara que "não pregaremos ao mundo o que não falarmos dentro de nossa fronteira. Estamos reconciliados. A nossa força passou a ser a coerência". SEIXAS CORRÊA, 2007, p. 447 e 573.

<sup>7</sup> AMORIM, C. Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia. In: FONSECA JR.; NABUCO DE CASTRO, 1994, p. 24 e ss. SIMAS MAGALHÃES, 1999.

As atividades da OEA em matéria eleitoral constituem exemplo da postura cautelosa do Brasil no que tange à atuação de uma organização internacional sobre processos inerentes à soberania nacional. Por um lado, o Brasil não só apoiou o desenvolvimento de mecanismos de observação eleitoral, como também foi, durante muitos anos, um de seus maiores contribuintes. O Tribunal Superior Eleitoral mantém, há anos, cooperação com a OEA e tem enviado especialistas a missões de observação, além de sediar eventos da área. Por outro lado, o Brasil somente receberá sua primeira MOE em 2018: o acompanhamento internacional a processos eleitorais realizados em território nacional tem-se, até hoje, limitado ao testemunho no dia das eleições, sem a emissão de relatórios ou a divulgação pública de considerações. Outros seis países ainda não receberam missões: Argentina, Barbados, Canadá, Chile, Trinidad e Tobago e Uruguai. Os Estados Unidos, que sempre foram o grande financiador do exercício, porém nunca o haviam recebido, tiveram suas últimas eleições observadas pela organização8.

Apesar do pioneirismo da OEA na matéria, da sensibilidade do tema e da contribuição do Brasil para seu desenvolvimento, há poucos estudos na literatura nacional sobre o papel da organização na promoção de regimes democráticos no hemisfério, sobretudo no que toca às atividades de observação eleitoral. Análises existentes enfocam, quase que exclusivamente, as medidas de defesa e restauração da democracia, que podem levar à sanção do Estado membro. Tal tendência não surpreende. Além do triste histórico regional, marcado por golpes de Estado, revoluções e guerras civis, tais medidas podem determinar uma ação coletiva para o tratamento de crises internas, independentemente da vontade do Estado afetado, onde dois princípios – a democracia e a soberania – estariam em aparente conflito direto.

Embora tal conflito se resolva na cooperação em matéria eleitoral, já que o Estado solicita o apoio da organização para alcançar fins que

<sup>8</sup> Relatório disponível em: <a href="http://www.oas.org/eomdatabase/moeInfo.aspx?Lang=es&Id=389">http://www.oas.org/eomdatabase/moeInfo.aspx?Lang=es&Id=389</a>>. Acesso em: 22 jul. 2022.

ele mesmo se impõe, as atividades da OEA na matéria não estão isentas de controvérsias. O mecanismo de cooperação eleitoral da OEA evoluiu nos últimos anos: do tradicional objetivo de validar processos eleitorais, servindo como instrumento de estabilização em momento particularmente sensível do Estado visitado, tal mecanismo assumiu caráter padronizador em uma série de práticas internas, aparentemente com grande eficácia. Tendo em vista que as MOEs passaram a analisar o processo eleitoral em seu conjunto, os relatórios não se limitam a fazer comentários sobre o pleito observado. Apresentam recomendações que tratam, além da logística eleitoral, de questões cuja avaliação implica maior grau de subjetividade, como financiamento de campanha, propaganda eleitoral, cobertura de imprensa dos candidatos, não discriminação de eleitores, resolução de conflitos e outras práticas que se diferenciam significativamente entre os países da região.

Com efeito, os processos eleitorais não deixam de refletir a sociedade em que ocorrem, o que põe em dúvida a própria viabilidade de que recebam uma análise imparcial, sobretudo quando conduzida por uma organização internacional de caráter político, como a OEA. As contradições que marcam a defesa internacional da democracia estão refletidas, por assim dizer, também na cooperação eleitoral, o que não se resume à inconsistência na avaliação das eleições a depender do país observado. Tais atividades podem tanto ajudar a estabilização de conflitos internos quanto ser instrumentalizadas para influenciar o jogo político doméstico. Podem tanto prevenir situações de interrupção da ordem democrática quanto justificar a adoção de medidas impositivas pela organização. Podem tanto apoiar a consolidação democrática no hemisfério quanto favorecer uma concepção "rasa" de democracia, cujo foco restrito a eleições desvie atenção e recursos de outras atividades com ainda maior promessa de emancipação cidadã. Captar tais contradições torna-se, nessa perspectiva, guia útil para uma análise de ação diplomática para o Brasil.

A tese estuda a principal atividade de promoção da democracia pela OEA: a cooperação em matéria eleitoral. Investiga a criação, o desenvolvimento, as atuais características e a influência das atividades de cooperação eleitoral da OEA para a consolidação de regimes democráticos no hemisfério. Para tanto, usa método interdisciplinar como base da análise diplomática, com elementos da teoria política, do direito internacional e da teoria crítica. A análise teórica visa a complementar e guiar a análise da prática organizacional, o que implica, no capítulo 1, debater o conceito de "democracia representativa", para, em seguida, abordar sua incorporação, de modo geral, como mandato da OEA.

A fim de analisar as características que singularizam a organização em matéria eleitoral, a tese, no capítulo 2, apresenta apanhado histórico da observação internacional de eleições e investiga tanto o desenvolvimento de princípios que guiam esse exercício como as diferenças que caracterizam distintos modelos hoje em prática. Tal comparação fornece a base para discutir o desenvolvimento da metodologia utilizada pela OEA a fim de acompanhar eleições em seus países-membros e formular recomendações para seu aprimoramento. Nesse e no capítulo anterior, será realçado o papel do Brasil, as eventuais modulações à luz de alterações na conjuntura política interna e a contribuição do país na conformação dos mandatos.

No capítulo 3, investiga-se a oportunidade de fortalecer a cooperação brasileira com a OEA em matéria eleitoral. A partir de um estudo sobre o modelo eleitoral brasileiro, a criação da Justiça Eleitoral e sua reconhecida experiência na matéria, explora-se a progressiva atuação do TSE além das fronteiras nacionais, por meio de atividades de cooperação com distintos países e organizações. Ainda que o foco seja a relação com a OEA, serão pesquisados os esforços de cooperação eleitoral levados a efeito por outros organismos multilaterais nos quais o Brasil participa, como o MERCOSUL, a UNASUL e a CPLP.

A tese tem por objetivo promover uma reflexão sobre a possibilidade de maior engajamento do Brasil nas atividades de cooperação eleitoral da OEA, o mais antigo e o único foro regional de caráter político que congrega todos os países do continente<sup>9</sup>. Pretende demonstrar que o Brasil participou, ativamente, na construção do mandato organizacional. O apoio brasileiro às missões eleitorais da OEA, no entanto, arrefeceu significativamente nos últimos anos, em termos tanto políticos como financeiros e em linha com aparente esvaziamento da organização, quer pela criação de foros políticos sub-regionais paralelos, quer por suas próprias deficiências, em meio a profundas divisões entre seus membros.

O foco na promoção – e não na proteção – da democracia visa a aprofundar o conhecimento diplomático brasileiro em área que se alinha ao tradicional equilíbrio de posições defendido pelo Brasil na OEA, favorecendo a lógica da cooperação sobre a da confrontação. Ainda que não tenha por objetivo discutir a perspectiva e as limitações de uma democracia cosmopolita nem a necessária democratização das relações entre os Estados, inclusive no âmbito da OEA, a tese visa a propiciar elementos de análise sobre atividade que se destina a fortalecer os sistemas políticos no hemisfério, com possíveis benefícios à estabilidade regional, sem descuidar, contudo, de suas limitações, riscos e oportunidades de aperfeiçoamento. Nesse sentido, não oferecerá relato histórico dos processos de redemocratização da América Latina e do Caribe, limitando sua análise à contribuição da OEA ao desenvolvimento de práticas eleitorais em seus Estados membros.

O estudo buscará demonstrar que a cooperação eleitoral constitui área promissora para maior envolvimento do Brasil com a OEA, com benefícios para o país e para a organização. Possui relação direta com a promoção da democracia no hemisfério, uma das áreas nas quais a OEA apresenta vantagens comparativas em relação a outras organizações internacionais, seja por seu pioneirismo na matéria, seja pela especificidade de seu mandato. Além disso, tais atividades encontram relativo consenso entre o conjunto dos membros, pois

<sup>9</sup> A OEA possui 34 Estados membros ativos. Em junho de 2009, a Assembleia Geral da OEA revogou a resolução que levou à suspensão de Cuba, adotada durante a VI da Reunião de Consultas de Ministros das Relações Exteriores de 1962. No entanto, o governo cubano tem-se mantido refratário à sua plena reincorporação.

dependem de solicitação do país interessado, são vistas como técnicas e têm demonstrado impacto concreto no aprimoramento do Estado de Direito, com benefícios ao exercício da cidadania e à estabilidade na região. Não por acaso, o Representante Permanente do Brasil na OEA, José Luiz Machado e Costa, apresentou proposta de maior atuação do país nessa área<sup>10</sup>.

A proposta dá-se em momento propício. Em outubro de 2018, por primeira vez, uma eleição no Brasil será observada por missão independente, a cargo da OEA. Além de eventuais recomendações ao processo eleitoral brasileiro, somando-se a um debate já em curso no país, o convite à MOE representa a maior oportunidade, até hoje, para consolidar e aprofundar a relação entre a Justiça Eleitoral brasileira e a OEA, de modo a aproveitar importante ativo que poderia ser explorado em termos diplomáticos. Além do forte simbolismo decorrente de ação concertada em prol da democracia no hemisfério, o adensamento da cooperação eleitoral agregaria novo e promissor conteúdo ao papel e à imagem do Brasil no hemisfério, com a projeção dos valores democráticos nacionais e possíveis benefícios para o fortalecimento da democracia brasileira.

<sup>10</sup> Telegrama 75, de 27/01/2017, de Delbrasupa.

# Capítulo 1 A democracia na OEA

Nós não estamos a rigor num seminário de ciência política; nós não somos um grupo estudando com rigor acadêmico matéria controvertida. O que nós estamos procurando é incorporar, em instrumento de valor internacional e na medida do possível de interpretação clara, conceitos que já estejam amplamente divulgados na vida internacional.

Embaixador Marcos Azambuja<sup>11</sup>

Pela abrangência, sensibilidade e impacto das ações da OEA na promoção e na defesa da democracia, seria de esperar haver um consenso mais ou menos bem estabelecido sobre qual é exatamente o mandato que foi concedido à organização. Esse, contudo, não é o caso. Embora a OEA tenha elevado a "democracia representativa" como ideal em sua Carta constitutiva, declarando-a, posteriormente, direito de seus povos, os Estados membros nunca chegaram a acordar uma definição comum do que ela seja. Mesmo na Carta Democrática Interamericana (CDI), que nada mais é do que uma resolução da Assembleia Geral, o que mais próximo a consenso se chegou são alguns "elementos essenciais" (art. 3°) e "componentes fundamentais" (art. 4°) que, de alguma forma,

<sup>11</sup> Durante negociação sobre o atual artigo 2º, letra "b", da Carta da OEA, que criou o mandato de "promover e consolidar a democracia representativa". OEA, 1988, p. 444.

estariam presentes em regimes democráticos, entre os quais o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, o Estado de Direito, a transparência nas atividades governamentais, a liberdade de expressão e de imprensa e, também, a celebração de eleições "periódicas, livres e justas".

A imprecisão do mandato, contudo, não surpreende. Reflete uma dificuldade de fundo acerca da própria dificuldade de se definir o que seja a democracia. Em 1946, George Orwell considerava-a uma palavra sem significado, o que permitia aos defensores de qualquer tipo de regime argumentar que ele é uma democracia<sup>12</sup>. Mesmo após o fim da Guerra Fria, não há consenso sobre como classificar regimes democráticos, sobre as condições para sua criação e consolidação ou sobre suas consequências para a paz e o desenvolvimento. Ainda que pareça simples captar o sentido do que seja um "governo do povo, pelo povo e para o povo", na feliz expressão de Lincoln, a unanimidade que hoje se observa em torno dos méritos do regime democrático – sobretudo se comparado com outros sistemas de governo – não esconde as profundas diferenças que existem entre sistemas que se dizem democráticos, mesmo entre países que seriam exemplos de "democracias consolidadas".

A dificuldade em se precisar um "núcleo comum" entre distintas experiências põe em dúvida, inclusive, a viabilidade de comparar regimes democráticos e diferenciar quais seriam democráticos, quais semidemocráticos e quais simplesmente autoritários. Tal dificuldade manifesta-se na quantificação da democracia no mundo. Por volta de 1995, por exemplo, haveria desde 117 até 76 países democráticos, "dependendo de como se conta" 13. Isso não impediu Huntington de ser categórico, ao afirmar que houve três "ondas democratizantes" no mundo moderno: na primeira, da década de 1820 até 1926, houve até 26 democracias; na segunda, de 1946 a 1962, esse número aumentou

<sup>12</sup> ORWELL, 2005, p. 109, para quem "palavras desse tipo são muitas vezes usadas de modo conscientemente desonesto".

<sup>13</sup> DIAMOND, 1999, p. 1. Segundo a ONG Freedom House, haveria 123 "democracias eleitorais" em 2017, desde um critério de "padrão mínimo de direitos políticos". FREEDOM HOUSE, 2017.

para 36; na terceira, iniciada em 1974 e então em curso, "pelo menos 30 países transitaram para a democracia". Tal grau de certeza tornara-se possível por uma "opção procedimental": a fim de escapar de "sérios problemas de ambiguidade e imprecisão", Huntington adota como critério a seleção dos principais líderes por meio de eleições justas, honestas e periódicas. Essa "definição minimalista" – que reduz a democracia a seu aspecto eleitoral – tornou-lhe "a tarefa relativamente simples"<sup>14</sup>, porém ao custo de alienar toda a substância do debate político e de omitir diversas inconsistências, a começar tanto pela diversidade "sem fim"<sup>15</sup> que caracteriza os sistemas eleitorais considerados democráticos, quanto pelo que se entende por eleições autênticas.

Este capítulo tem por objetivo proporcionar elementos de reflexão que possam balizar estudo acerca do mandato da OEA para promover e defender a democracia representativa no continente. A partir de um debate teórico sobre a democracia, tendo por foco os mecanismos de representação da soberania popular (1.1), pretendo analisar a forma como se deram as escolhas que originaram e desenvolveram o mandato da organização na área da democracia, conferindo especial atenção à contribuição do Brasil em sua conformação (1.2). Com base nas pesquisas teórica e histórica, pretendo sustentar que as escolhas realizadas na OEA, ao longo de seus quase setenta anos de história, são fruto de um diálogo hemisférico que, embora assimétrico, encontra-se em permanente construção, o qual trata dos elementos essenciais da democracia e do papel de uma organização internacional em uma área que é, por definição, fundamental à soberania nacional: o governo (1.3).

<sup>14</sup> HUNTINGTON, 1991, p. 1 e ss. A dúvida quanto ao número de novas democracias deve-se, para Huntington, a "casos cinza", como Tailândia, Malásia e Paquistão.

<sup>15</sup> Apesar de considerar as variações "incontáveis", Dahl classifica-as em nove sistemas eleitorais principais, que se vinculam a três grandes famílias: pluralista-majoritária, semi-representativa-proporcional e representativa-proporcional. DAHL, 1998, p. 130 e 238.

#### 1.1 Conceitos de democracia

A julgar pelas profundas diferenças entre países que se dizem democráticos e pela variedade de ações realizadas em seu nome, o termo democracia aparenta ser hoje "um altar onde todos depositam seu ex voto favorito. Quase todos os aspectos normativos desejáveis da vida política, e por vezes da vida social e econômica, são creditados como intrínsecos à democracia<sup>"16</sup>. A multiplicidade de significados, contudo, não é característica exclusiva da democracia. Atinge outros conceitos políticos fundamentais, como liberdade, Estado de Direito, soberania. Tal fato não surpreende. Autores críticos apontam que a teoria política sempre dependerá de pressupostos implícitos que decorrem de uma preconcepção da sociedade, de suas estruturas, dinâmicas, potenciais e riscos. Essas "imagens" implícitas estão presentes tacitamente nas construções teórico-normativas e, geralmente, exercem um papel encoberto no que aparenta ser um simples desacordo hermenêutico. No entanto, em lugar de renunciar à possibilidade de definição, no marco de uma crítica radical à razão, tais imagens ou modelos de sociedade, que sempre operam na teoria política, devem tornar-se tema explícito no debate político, a fim de evitar a exaltação de preconcepções intuitivas dissociadas de seus contextos sociais, como se fossem ideais universais.

Esse marco interpretativo, cujo delineamento ultrapassa os objetivos desta tese<sup>17</sup>, proporciona nova luz sobre as profundas desavenças que caracterizam, ainda hoje, o debate sobre a democracia. Se, atualmente, a consideramos inseparável do governo constitucional, tendo por sua antítese a ditadura, há pouco mais de dois séculos, os constitucionalistas americanos preferiam a forma republicana de governo à democracia. Tanto na antiguidade como na modernidade, a oligarquia ou a aristocracia, em vez do despotismo, constituíam sua

<sup>16</sup> PRZEWORSKI, A. Minimalist Conception of Democracy: A Defense. In: SHAPIRO; HACKER-CORDÓN, 1999, p. 24.

<sup>17</sup> Cf. inter alia HABERMAS, 1986. BRUNKHORST, H. Critical Theory and Empirical Research. In: RASMUSSEN, 1999; ZACCARIA, 1999.

melhor alternativa. Democracia já significou até mesmo o arbítrio da multidão. Essa, aliás, foi a explicação de Platão para o fim da experiência ateniense, para quem a "tirania surge naturalmente da democracia, assim como as formas mais graves de tirania e escravidão [surgem] da forma mais extrema de liberdade"<sup>18</sup>. Mesmo Aristóteles, a quem se atribui uma definição até hoje utilizada, vê "o governo da maioria" com receio, pois seria facilmente manipulado por demagogos, sendo-lhe preferível a aristocracia ou "o governo dos melhores"<sup>19</sup>.

Como termo, a democracia surgiu pela combinação dos léxicos demos (povo) e kratos (poder), para designar uma forma de governo que existiu em algumas cidades-Estado na península grega, ao redor do século V a.c., a mais famosa das quais Atenas. Ao longo da história, passou a significar distintas coisas para distintas pessoas. Desde então, foi denunciada como perversão de governo, foi agrupada com outras formas – boas e más – de governo, foi considerada o mais tolerável entre todos os governos ou o menos eficiente entre aqueles aceitáveis. Não cabe aqui tentar repassar a enorme variedade de concepções dadas, ainda hoje, à democracia. Em obra que parte da crítica de Robert Dahl à falta de coerência nessa matéria, distintas teorias democráticas são classificadas em "famílias": liberal, republicana, protetiva, pluralista, performativa, participativa, realista, feminista, discursiva, pós-moderna, pós-colonialista, entre outras<sup>20</sup>.

Tendo em vista os objetivos propostos para a tese, enfocarei, neste subcapítulo, o debate teórico sobre a democracia desde o aspecto da representação da soberania popular. A opção por privilegiar o conceito de "representação política", por sobre outros igualmente relevantes, justifica-se por vários motivos. Primeiro, a OEA tem o mandato de

Pouco antes, critica "a democracia, que é uma forma de governo tentadora, cheia de variedade e desordem, dispensa um tipo de igualdade aos iguais e aos desiguais da mesma forma". PLATÃO, 1990a, p. 409 e 413.

ARISTÓTELES, 1990, p. 494, 512 e ss. Em sua famosa tripartição de formas de governo, que foi acolhida na tradição do pensamento ocidental, Aristóteles distingue três formas puras e três formas corruptas de governo, conforme a concentração do poder político (muitos, poucos e um só) e a busca do interesse geral ou do interesse próprio. BOBBIO, 1986, p. 320-1.

<sup>20</sup> TERCHEK; CONTE, 2001. DAHL, 2006, p. 1-3.

"promover e defender a democracia *representativa*" (grifos meus), nos termos de seu tratado constitutivo, e tal especificação tem servido de base para as atividades de cooperação eleitoral da organização. Segundo, o enfoque resgata um conceito muitas vezes negligenciado, por ser visto como auto evidente ou sem utilidade analítica, o qual é, no entanto, "absolutamente central" na política contemporânea:

Todos os Estados modernos são Estados representativos, na medida em que todos estão fundados na habilidade de que seus governos falem e ajam em nome do povo. [...] É impossível conceber instituições políticas na escala e no poderio dos Estados modernos sem utilizar a ideia de representação.<sup>21</sup>

Terceiro, essa opção permite analisar a cooperação eleitoral por parte da OEA sem limitar-se à análise de mecanismos eleitorais-partidários ou da realização de eleições "justas, livres e periódicas". Pelo contrário, permite considerar a democracia sob nova luz, a partir da tensão, aparentemente inevitável, entre, de um lado, a titularidade do poder soberano no povo e, de outro, o fato de que apenas uma minoria o exerce rotineiramente.

O problema da representação política já transparece nos primeiros debates sobre essa forma de governo. Na democracia, escreve Aristóteles, "surgiu a afirmação de que o homem não deve ser governado por ninguém, caso possível, ou, se isso é impossível, deve governar e ser governado em turnos"<sup>22</sup>. A despeito do tamanho relativamente pequeno da *polis*, que lhe permitiu experimentar o que hoje chamaríamos de *democracia direta*, a escolha de magistrados e outras autoridades era corriqueira e regulada. O principal método de seleção entre os cidadãos era, contudo, o sorteio, considerado mais paritário; a eleição era restrita a cargos que demandassem certa especialização. Segundo estimativas, um cidadão comum teria boa chance de ser sorteado uma vez na vida para agir

<sup>21</sup> VIEIRA; RUNCIMAN, 2008, p. 4. VIEIRA, 2017.

<sup>22</sup> ARISTÓTELES, 1990, p. 520.

como a autoridade mais importante no governo<sup>23</sup>. Tal mecanismo, porém, não estava isento de críticas. Platão não esconde a preferência pela escolha mediante eleições, de modo a assegurar que "a cidade seja bem ordenada"<sup>24</sup>. Aristóteles, inclusive, chega a elogiar um modelo indireto para a eleição de magistrados, a ser feita por representantes escolhidos para tal fim. A eleição indireta, a seu ver, favoreceria que "os grandes cargos sejam preenchidos por eleição, e por pessoas que possuem qualificação", caso em que "os cidadãos têm a certeza de ser bem governados"<sup>25</sup>.

Ainda que não esconda o viés aristocrático, o receio de degeneração do corpo social induz ambos os autores a salientar um elemento essencial da democracia, cujas origens, ainda hoje, são atribuídas à experiência ateniense: a importância da participação cidadã. Platão defende que "aqueles que elegem devem ter sido treinados nos hábitos da lei e devem ser bem-educados, de modo que possam julgar corretamente e ser capazes de selecionar ou rejeitar homens que aprovem ou desaprovem". Aristóteles, tido como precursor da chamada teoria republicana, desenvolve tal noção ao argumentar, por exemplo, que "as melhores leis, ainda que sancionadas por todos os cidadãos do Estado, serão ineficazes, a não ser que a juventude esteja treinada por hábito e por educação no espírito da constituição"<sup>26</sup>.

Evidentemente, não se podem comparar, sem grandes qualificações, experiências anteriores à profunda especialização social, laicização e burocratização que caracterizam o Estado-nação contemporâneo. Tampouco se deve esquecer que a experiência ateniense, por mais inovadora, foi ignorada ou simplesmente rejeitada durante o

<sup>23</sup> DAHL, 1998, p. 12. MACGREGOR, 1933. REYBROUCK, 2016. Montesquieu, comentando a experiência ateniense, afirmou que "o sufrágio por sorteio é natural para a democracia; o por escolha é natural para a aristocracia. [...] Porém, como esse método é defeituoso por si mesmo, foi o esforço dos mais eminentes legisladores regulá-lo e emendá-lo". MONTESQUIEU, 1990, p. 5.

<sup>24</sup> PLATÃO, 1990b, p. 700. Pouco antes, considera que, a fim de resguardar "outra igualdade, de tipo melhor e superior, [...] que dá mais ao maior, e menos ao inferior em proporção à natureza de cada um, [...] devemos utilizar aquela [igualdade] na qual entra o elemento de sorte o menos possível".

<sup>25</sup> ARISTÓTELES, 1990, p. 522.

<sup>26</sup> PLATÃO, 1990b, p. 697. ARISTÓTELES, 1990, p. 512.

desenvolvimento da democracia moderna, cujos debates, pelo menos até dois séculos atrás, não passavam de exercício especulativo<sup>27</sup>. A representação, em particular, passou durante muitos séculos longe da prática eleitoral e do controle do poder público. Somente por volta do século XIII, o termo *representare* passou a conotar uma atividade feita por alguém em nome de outrem<sup>28</sup>. Como conceito político, devemos a Hobbes sua sistematização, "em associação próxima com o surgimento da soberania estatal e em oposição direta à noção de soberania popular"<sup>29</sup>. Todo governo, em sua concepção, é representativo:

Diz-se que a constituição civil [Commonwealth] é instituída quando uma multidão de homens concorda e pactua, todos como todos, que qualquer homem ou assembleia de homens deve receber da maioria o direito de representá-la na pessoa de todos eles, ou seja, deve ser seu representante; cada um [...] deve autorizar todos os atos e decisões desse homem ou assembleia de homens como se fossem seus próprios atos e decisões.<sup>30</sup>

Atribui-se ao pensamento liberal, e mais especificamente a John Locke, a ideia de que os governantes atuam com base no consentimento dos governados. Isso remontaria, de certo modo, à assinatura da Magna Carta, em 1215, pela qual João Sem Terra concordou em respeitar certos procedimentos e prestar contas de seu reinado, o que daria origem ao parlamento inglês. Locke vê o poder como delegado, criado para proteger direitos naturais pré-existentes, em particular, a liberdade. Buscava, dessa forma, estabelecer limites à arbitrariedade do soberano, ao tornar suas decisões – como a imposição fiscal – impossível sem "o consentimento

<sup>27</sup> Além da polis grega e da república romana, no período clássico, Dahl menciona outros possíveis exemplos históricos de participação popular no governo: algumas cidades italianas no fim da Idade Média (Florença, Veneza), assentamentos vikings na Escandinávia medieval e cantões suíços por volta do ano 800 d.c. DAHL, 1998, p. 7 e ss.

O conceito de representação é multidimensional. Suas vertentes cognitiva e estética deram origem ao termo no fim do Império Romano e na baixa Idade Média. Progressivamente, passou a ser utilizado em conselhos religiosos e, em particular, no parlamento inglês. PITKIN, 1972, p. 3. JANINE RIBEIRO, 2004, p. 177 e ss.

<sup>29</sup> VIEIRA, 2009, p. 7. Segundo Janine Ribeiro, "o Leviatã mesmo, o monstro que é o Estado, constitui-se em analogia com o corpo físico dos homens. Reconhecê-lo torna-se a saída para o grande problema na política hobbesiana, que consiste em os súditos não perceberem que o Estado é deles, que o Estado são eles, e que aí reside a razão maior para sua obediência". JANINE RIBEIRO, 2004, p. 13.

<sup>30</sup> HOBBES, 1990, p. 101.

da maioria, dado seja por ela própria, seja pelos representantes por ela escolhidos". Assim, admite não só o direito de resistência, como também a possibilidade de que a representação seja revogada. "Aqui", diz Locke, "é provável que a questão comum seja feita: quem será o juiz se o príncipe ou o legislativo age contrário à confiança [outorgada]? [...] A isso respondo, o povo deve ser o juiz"<sup>31</sup>.

A forma de exercício desse poder, contudo, nunca foi simples, mesmo na tradição liberal. Os constitucionalistas americanos, por exemplo, não se consideravam democráticos, mas republicanos. A diferença é que, na república, o povo atuaria por meio de representantes, enquanto que, na democracia, o povo agiria diretamente. As eleições, para Madison, justificam-se não apenas por tornar a democracia possível, tendo em vista a nova dimensão do Estado moderno, mas, principalmente, por conveniência, uma vez que

refinam e expandem as visões públicas, ao passá-las pelo *medium* de um corpo escolhido de cidadãos, cuja sabedoria pode mais bem discernir os interesses verdadeiros de seu país e cujo patriotismo e amor à justiça menos provavelmente os sacrificará em favor de considerações temporárias ou parciais.<sup>32</sup>

Embora tenha abandonado a distinção entre república e democracia, a tradição liberal acolheu, sem dificuldade, a representação política. Anos depois, Mill proclamava-a como "o tipo ideal de um governo perfeito", que delega e corrige a autoridade por meio de eleições periódicas<sup>33</sup>. Pode-se considerar que a tensão entre representantes e representados é superada,

<sup>31</sup> Antes, considera que "só pode haver um poder supremo, que é o legislativo, ao qual todo o resto é e deve ser subordinado. Porém, sendo o legislativo somente um poder fiduciário para agir para certos fins, permanece no povo um poder supremo de remover ou alterar o legislativo [...]; e o poder pode ser devolvido às mãos daqueles que o deram, os quais o podem colocar, de modo renovado, onde considerem melhor para sua proteção e segurança". LOCKE, 1990, p. 58-59 e 81.

<sup>32</sup> MADISON, 1990, p. 51-52. Cf. VIEIRA; RUNCIMAN, 2008, p. 37 e ss.

MILL, 1990, p. 350. Trinta anos antes, Mill assim resumiu sua concepção política: "a grande dificuldade na política continuará sendo, por longo tempo, saber como conciliar os dois grandes elementos dos quais depende um bom governo: combinar o máximo possível das vantagens que decorrem do julgamento independente de um pequeno número particularmente instruído, com o grau mais elevado de segurança para tanto, que consiste em tornar esse pequeno número responsável perante todos". Apud CHATELET, 1986, p. 562.

no liberalismo político, em duas etapas: primeiro, o voto garante a eleição dos distintos interesses afetados, na proporção numérica de cada um; segundo, os cidadãos então escolhidos negociam em prol do bem comum. A promessa de que, dessa forma, o interesse dos governantes coincidiria com os interesses dos governados, no entanto, nunca deixou de ser questionada mesmo na própria tradição liberal. A expectativa de que a legislatura seja uma amostra do eleitorado implica debates sobre a universalidade dos direitos políticos, o modelo eleitoral utilizado, a influência de interesses econômicos, entre outras questões. A esperança de que os governantes desempenhem o mandato com responsabilidade "e sabedoria" choca-se, por exemplo, com o peso de interesses pessoais e partidários, sobretudo frente ao risco de despotismo das maiorias em nome do bem comum<sup>34</sup>.

Em posição antagônica, desenvolveu-se mais ou menos na mesma época uma tradição que negava a possibilidade de representação na democracia. Seu maior expoente foi Rousseau, para quem, "no momento em que o povo se deixa representar, ele perde a liberdade"35. Com o conceito de vontade geral, captura a intuição de que todos os cidadãos devem ser considerados iguais e que ninguém pode impor sua vontade aos demais. Nesse sentido, a representação política torna-se impossível, uma vez que significa "desejar pelos demais", e não há nenhuma razão para presumir que a vontade do representante coincida com a vontade geral. A autoridade de povo não pode ser transferida, e as instituições que afirmam representá-lo nada mais seriam que herança de um passado feudal ou sinal de um regime corrompido. Ao mesmo tempo, Rousseau rejeita a democracia direta seja por razões práticas, seja, principalmente, pela distinção que faz entre o soberano e o governo. Diferencia um *poder* legislativo, a cargo diretamente do povo, de um poder executivo, no qual os governantes exercem "nada mais que uma comissão, um cargo no

<sup>34</sup> Cf. inter alia PITKIN, 1967, p. 190-208. SHAPIRO, 2009. Entre autores clássicos, TOCQUEVILLE, 1990, p. 128 e ss. MILL, 1990, p. 362 e ss.

<sup>35 &</sup>quot;O povo da Inglaterra se considera livre; mas está gravemente errado. Só é livre durante a eleição dos membros do parlamento. Tão logo eles sejam eleitos, a escravidão assume, e não há nada mais". ROUSSEAU, 1990, p. 422.

qual eles, como meros funcionários do Soberano, exercem em seu nome o poder que lhes foi investido, o qual pode ser limitado, modificado e retomado"<sup>36</sup>.

Nessa tradição, conhecida hoje como republicana, a representação é, em princípio, incompatível com a liberdade e com a igualdade. O povo é o titular de uma soberania que não pode ser delegada em seu caráter soberano: a autoridade pública está fundada na prática de autodeterminação e não em seus representantes<sup>37</sup>. Não por acaso, Rousseau é considerado como inspiração de várias "teorias participativas" da democracia, ao insistir que somente a ação cidadã pode garantir que vontades particulares não usurpem a vontade geral, caso em que o povo deixaria de obedecer a si próprio e passaria a obedecer à vontade daqueles que exercem o poder<sup>38</sup>. A tradição republicana, com o tempo, aprendeu a conviver com eleições, mas a desconfiança reflete-se, ainda hoje, no debate sobre mandatos imperativos ou independentes, "sem dúvida, a principal controvérsia clássica no estudo da representação política"<sup>39</sup>.

A proposta de que os eleitos devem seguir instruções de seus eleitores não prosperou nas assembleias constituintes dos Estados Unidos e da França revolucionária. Embora nenhuma democracia existente obrigue os representantes a observar suas promessas de campanha, ainda hoje debate-se se a rotatividade dos cargos eletivos seria suficiente para garantir que as decisões políticas reflitam o interesse do eleitorado<sup>40</sup>. O campo liberal defende mandatos independentes, em

<sup>36</sup> Idem, p. 395 e 407. Sobre a distinção entre governo e soberano e suas implicações em Rousseau, cf. GRASNER, B. Representative Government and Popular Sovereignty. In: SHAPIRO et al. 2009, p. 90 e ss.

<sup>37</sup> Para Bobbio, "a habilidade de ser governado por leis autoimpostas (conforme a famosa definição de Rousseau) [...] deve levar à identificação perfeita entre a pessoa que determina uma norma de conduta e aquele que a ela se submete e, portanto, à eliminação da distinção tradicional [...] entre os governados e aquele que governa". BOBBIO, 1987, p. 30-31. Cf. HABERMAS, 1998, p. 300.

<sup>38</sup> TERCHEK; COMTE, 2001, p. 53. Outro precursor seria Aristóteles (supra).

<sup>39</sup> PITKIN, 1967, p. 145, para quem esse debate reflete expectativas aparentemente contraditórias da democracia representativa – a de que o representante deve agir de modo independente, e a de que o representado deve agir de algum modo por seu intermédio –, no que se misturam questões adicionais, tais como a prioridade do interesse local ou nacional, o peso da maioria na definição da vontade geral, o papel dos partidos políticos, "a natureza das questões políticas", etc. Idem, p. 144-167.

<sup>40</sup> PRZEWORSKI et al. 1999, p. 12 e ss.

que o representante atua com plena autonomia, em prol de um bem comum hipotético, sendo avaliado nas próximas eleições. O campo republicano, por sua vez, favorece mandatos vinculados a um conjunto delineado de políticas e ideias, de modo que a cidadania não se restrinja a "punir" aqueles que não honrem a confiança depositada. Ao aumentar a voz dos eleitores, espera-se que a decisão política respeite a vontade popular que decorre da autodeterminação democrática<sup>41</sup>.

Schumpeter evita essa e outras dificuldades com uma concepção "realista" da democracia. Após analisar processos de formação da vontade individual e admitir que "não há nada como um bem comum especificamente determinado com o qual todo o povo possa concordar", Schumpeter elimina a tensão entre representante e representado, ao desprezar a soberania popular. Parte do "fato vital da liderança", para afirmar que a vontade do povo é o produto – e não o motor – do processo político. A vontade geral de Rousseau é "manufaturada de modo análogo à propaganda comercial". Partindo de argumentos da teoria econômica, define a democracia como o sistema de governo pelo qual alguns indivíduos "adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto popular". "A função social" dessa competição pela liderança é alcançada "de modo incidental – do mesmo modo que a produção é incidental para se obter o lucro"<sup>42</sup>.

Com seu modelo procedimental, Schumpeter inaugura uma corrente de grande influência na teoria democrática, particularmente entre autores norte-americanos. Ao reduzir a democracia a seu aspecto eleitoral, ensejou o desenvolvimento de uma corrente empírica na ciência política, sobretudo durante a Guerra Fria, que se valia de critério aparentemente objetivo para aferir o caráter democrático da sociedade: as eleições<sup>43</sup>. O realismo de Schumpeter, no entanto, dava-se ao custo

<sup>41</sup> HABERMAS, 1998, p. 185-186. PHILLIPS, 1991, p. 147.

<sup>42</sup> SCHUMPETER, 1994, p. 251, 263, 269 e 282.

<sup>43</sup> Em 1991, Huntington entendeu a democracia como sendo "a medida que os tomadores de decisão mais poderosos da sociedade são selecionados através eleições justas, honestas e periódicas, nas quais os candidatos competem livremente por votos e na qual virtualmente toda a população adulta pode votar". HUNTINGTON, 1991, p. 7.

da renúncia de toda a força normativa do conceito de democracia, levando a contradições. Ele próprio, ao salientar o aspecto "neutro" de sua teoria, reconhecia que: "o método democrático não garante, necessariamente, maior medida de liberdade individual que outro método político permitiria em circunstâncias similares. Nada impede que não seja o contrário"<sup>44</sup>.

A fim de responder a "algumas implicações" de sua análise, ou seja, o fato de que uma teoria *puramente* procedimental da democracia é cega em relação aos riscos de subjugação de seus próprios fundamentos, Schumpeter recorre a uma constatação empírica: as democracias tendem a sobreviver onde há suficiente "qualidade do material humano da política", o que seria mais provável com um "estrato social, ele mesmo produto de um rígido processo seletivo, que adota a política como hábito regular"<sup>45</sup>.

A maior parte das análises que utilizam uma "definição minimalista" da democracia, contudo, não segue versão tão clara das elites governantes. Huntington, por exemplo, ainda que não esconda sua dívida com Schumpeter, não está preocupado com implicações internas de sua teoria política e desconsidera qualquer limitação do critério com o qual quantifica suas três ondas democratizantes. No entanto, agrega, sem fundamentar, que a própria realização de eleições implica a existência das liberdades civis e políticas que são "necessárias para o debate público e para a condução de campanhas eleitorais"<sup>46</sup>.

Com efeito, a teoria *puramente* procedimental foi logo "elaborada", começando pelo reconhecimento de que a participação política exige uma forma jurídica e implica direitos adicionais à luz da antiga preocupação liberal de preservar e expandir direitos individuais, como as liberdades

VIEIRA, 2017, p. 7. Sobre a dificuldade de definir os critérios que tornariam uma eleição "limpa, justa e periódica", cf. capítulo 2.1.

<sup>44</sup> SCHUMPETER, 1994, p. 271-272, no que parece recordar a advertência de Tocqueville de que "as monarquias absolutas levaram o despotismo à desonra; tomemos cuidado para que as repúblicas democráticas não o reabilitem e o tornem menos odioso e menos degradante aos olhos da maioria, enquanto o tornam ainda mais oneroso a alguns". TOCQUEVILLE, 1990, p. 133.

<sup>45</sup> SCHUMPETER, 1994, p. 291.

<sup>46</sup> HUNTINGTON, 1991, p. 7.

de expressão e de associação<sup>47</sup>. Sob a ótica de representação política, a concepção minimalista é defendida por aqueles que salientam a capacidade de que o voto não apenas direcione o poder político pela escolha entre distintas alternativas em competição, como também controle seu exercício, nem que seja pelo medo da não reeleição. No entanto, há divergência se tais estímulos seriam suficientes para fazer que os governos ajam de modo representativo ou se as escolhas significariam alternativas reais para os eleitores<sup>48</sup>.

Outras críticas, desde o campo republicano, atingem a prioridade conferida ao aspecto eleitoral na democracia. Distintas visões convergem na dicotomia entre democracia formal/fraca, de caráter procedimental, e democracia real/forte, cujo conteúdo, no entanto, está longe de consenso<sup>49</sup>. Defensores da "democracia participativa" enfocam o processo de construção da vontade dos eleitores e alertam contra a passividade social frente aos representantes, que, "longe de reconstituir os objetivos e interesses dos cidadãos, usurpam-lhes as funções cívicas e defletem suas energias cívicas"50. Teóricos da justiça social põem em dúvida a promessa implícita no modelo eleitoral, que, ao invés de universalizar os direitos, tem levado, sistematicamente, à sub-representação de grupos marginalizados. Outros questionam o viés elitista da democracia representativa. Dewey, contemporâneo de Schumpeter, já criticava a "forma política rudimentar" que se fia na opinião especializada de uma "aristocracia intelectual" e substitui a opinião pública como fonte de autoridade51.

<sup>47</sup> Alguns autores liberais incluem também direitos econômicos e sociais. Ao inquirir sobre as condições que favorecem a emergência e a estabilidade da democracia moderna, Dahl, entre os requisitos de sua "democracia procedimental", lembra as "condições subjacentes" que prejudicam a participação efetiva dos cidadãos. DAHL, 1998, p. 37 e 139. DAHL, 2006, p. xviii.

<sup>48</sup> PRZEWORSKI et al. 1999, p. 45. BOBBIO, 1987, p. 25. MANIN, 1997, p. 132-160, sob o conceito de "democracia aristocráfica".

<sup>49</sup> Susan Marks, por exemplo, inclui "o combate à pobreza e à injustiça, o resgate da dívida social, a democracia como forma de convivência entre os cidadãos e também entre Estados". MARKS, 2003, p. 52. Bobbio, após observar que a democracia formal enfocaria seus meios, enquanto a democracia real enfocaria seus fins, considera tal dicotomia estéril para decidir "sobre a maior ou menor democraticidade dos respectivos regimes". BOBBIO, 1986, p. 328.

<sup>50 &</sup>quot;A política tornou-se o que fazem os políticos; o que fazem os cidadãos (quando fazem algo) é votar nos políticos". BARBER, 1984, p. 147-148.

<sup>51</sup> DEWEY, 2016, p. 155 e ss. Para os meios em que as eleições "incluem e excluem", cf. capítulo 2.

O foco exclusivo nas eleições parece levar, com efeito, a uma reconfiguração elitista da representação política. Se a democracia se resume a um procedimento para se alcançar o poder político, como diz Schumpeter, o que a diferencia de outras formas de governo não é a ausência de uma elite, mas a existência de várias elites que competem entre si pelo voto popular. Estamos, pelos critérios de Aristóteles, em uma aristocracia/oligarquia, ainda que competitiva: "somos governados por outros, mas os selecionamos e substituímos com nosso voto" Essa coexistência de princípios contraditórios – igualdade e diferença – na democracia não se resolve, contudo, nas eleições, mesmo que abertas à participação de qualquer um. O procedimento não impede que, a exemplo de Schumpeter, considere-se irrelevante a forma como se alcança o voto. Em uma "democracia de audiência" o discurso político reduz-se ao jogo retórico e estratégico, sem assegurar que a minoria governante faça tudo ao seu dispor para maximizar os interesses da maioria que lhe sustenta.

A representação política, contudo, não precisa ser uma alternativa à autodeterminação democrática, em tortuoso retorno à visão de Hobbes. Seu viés aristocrático, por exemplo, é mitigado na chamada "democracia deliberativa", pela atenção à forma e ao conteúdo do debate político. Desde o foco da relação entre o governo e a opinião pública, os eleitores passam a ser entendidos como participantes no discurso político, que ultrapassa os poderes do Estado e envolve indivíduos, associações, agentes econômicos. Habermas, por exemplo, elege o procedimento da política deliberativa como elemento central da democracia, no qual os representantes políticos atuam não como substitutos, mas como pontos focais privilegiados. Nessa ótica, a tensão entre a limitação social do corpo representativo não se opõe aos representados, mas, sim, ao livre acesso de argumentos<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> PRZEWORSKI et al. 1999, p. 4-5, que consideram ser essa a opinião de Schumpeter, Bobbio e Dahl.

<sup>53</sup> MANIN, 1997, p. 218 e ss.

<sup>54 &</sup>quot;Os discursos conduzidos por representantes podem alcançar as condições de participação igualitária por parte de todos os membros somente se permanecerem porosos, sensíveis e receptíveis às sugestões, temas e contribuições,

Não é o caso de justificar a preferência por uma ou outra teoria de democracia nem de adotar uma definição teórica pré-estabelecida, a partir da qual se avaliariam os erros e os acertos do exercício do mandato conferido à OEA pelos países-membros. O significado de democracia, conforme resumiu Barber, "não define a política; mas, sim, é definido pela política"55. Para os fins desta tese, o importante é salientar que a concepção que reduz a democracia ao processo eleitoral não esgota nem mesmo o conceito de democracia representativa. Além de implicar contradições, tal "concepção minimalista" deve responder às suas limitações, observadas, inclusive, na tradição liberal. Mill, por exemplo, já negava que a discussão pública estivesse *reservada* aos representantes eleitos, defendia a participação cívica e enfatizava "o efeito revigorante da liberdade no caráter"56. Mesmo sem recorrer à herança "republicana" da soberania popular, é possível entender a democracia representativa como complementar, e não antagônica, à democracia participativa, como parte de um projeto em desenvolvimento cujo sucesso, contudo, é incerto.

Outra conclusão da análise empreendida é que, mais do que uma questão hermenêutica sobre o significado de um conceito, as diferentes ênfases dadas sobre distintos aspectos da forma democrática de governo refletem divergências de fundo sobre a natureza do processo político. A depender da teoria escolhida, enfatizam-se desafios diversos para a consolidação democrática: a lisura dos certames eleitorais, a proporcionalidade dos representantes eleitos com os votos depositados nas urnas, o grau de participação cidadã, a transparência dos negócios públicos, as exclusões à promessa igualitária (mulheres, grupos marginalizados, prisioneiros), as restrições ao debate público e sua inter-relação com as decisões políticas. Os critérios não são objetivos,

informação e argumentos que fluem desde uma esfera pública discursivamente estruturada, ou seja, que é pluralista, próxima das bases sociais e relativamente imperturbável pelos efeitos do poder". HABERMAS, 1997, p. 182 e 296.

<sup>55</sup> BARBER, 1984, p. 147. Logo antes, sustentou que o significado de democracia não "pode ser descoberto pela razão abstrata ou por um apelo a uma autoridade externa".

<sup>56</sup> MILL, 1990, p. 349.

como se fosse possível julgar a democracia de um país a partir do modo como se escolhe o governo, por mais importante que isso seja. O processo eleitoral é uma forma – entre várias e marcada por ambiguidades – pela qual o povo age na democracia, e não um fim em si mesmo.

## 1.2 Da retórica pan-americana ao pilar de democracia

É difícil precisar em que momento a democracia se tornou preocupação hemisférica. De certo modo, a promessa de autodeterminação e de liberdade condicionou as independências da América inglesa, espanhola e portuguesa<sup>57</sup>. Como princípio na relação entre Estados independentes e soberanos, contudo, é seguro afirmar que a possibilidade de um Estado opinar sobre a organização interna de seu vizinho foi primeiro discutida no âmbito bilateral, na prática diplomática sobre o reconhecimento de governo. Em um continente cuja história esteve marcada por crises institucionais, a "tradição legalista, profundamente arraigada na cultura internacional da América Latina"58 buscou lidar com "a diversidade de situações fáticas, contra a qual a dialética abstrata de algumas doutrinas mantém uma luta vazia"59. Em 1907, o então chanceler equatoriano propôs alterar o entendimento arraigado de que o reconhecimento de novo governo se tratava de uma questão de fato: a existência de uma autoridade que pudesse manter relações externas e honrar os compromissos assumidos. A chamada Doutrina Tobar visava desencorajar sedições e ficou consignada em tratado celebrado naquele mesmo ano, na América Central, cujos signatários se comprometiam a não reconhecer "um governo que, em qualquer das cinco repúblicas, pudesse chegar ao poder como consequência de golpe de Estado ou de revolução

<sup>57</sup> Cassese, por exemplo, entende que a origem do princípio internacional de autodeterminação dos povos pode ser traçada à Declaração da Independência dos Estados Unidos (1776) e à Revolução Francesa (1789), com foco na "alocação de territórios". CASSESSE, 1995, p. 11-13.

<sup>58</sup> HERZ, 2011, p. 7, que ressalta, no continente americano, "a emergência de uma língua comum, incorporando padrões de legitimidade que enfatizavam o papel do direito internacional e da diplomacia".

<sup>59</sup> VISSCHER, 1968, p. 239.

contra o governo reconhecido"<sup>60</sup>. Tal doutrina foi abraçada pelos Estados Unidos formalmente em 1913<sup>61</sup>. A opinião abertamente contrária no restante do continente favoreceu o fim da prática de reconhecimento de governos. O chanceler mexicano Genaro Estrada resumiu a doutrina que tomou seu nome, ao afirmar que seu país abandonaria a prática, por considerá-la ultrajante à soberania, já que "deixa, ao arbítrio de governos estrangeiros, pronunciar-se sobre a legitimidade ou ilegitimidade de outro regime"<sup>62</sup>. A manutenção de relações diplomáticas com *governos de fato* permaneceu, assim, corriqueira<sup>63</sup>.

Isso não impediu que a democracia não despontasse, como termo aceito no âmbito interamericano, mesmo antes da criação da OEA. Em 1936, a Conferência Interamericana de Consolidação da Paz, convocada por iniciativa do presidente Franklin Roosevelt e realizada em Buenos Aires na sequência da Guerra do Chaco (1932-1935), adotou uma resolução intitulada "Declaração de Princípios sobre Solidariedade e Cooperação". Nela, os vinte e um países presentes reconheceram a identidade de suas formas de governo democráticas e proclamaram "a absoluta liberdade jurídica, o respeito irrestrito de suas soberanias e a existência de uma democracia solidária na América" Dois anos depois, a VIII Conferência Internacional Americana reafirmou a "unidade

<sup>60</sup> Tratado General de Paz y Amistad, celebrado por Costa Rica, Honduras, Guatemala, Nicarágua e El Salvador durante conferência organizada pelos Estados Unidos em 1907. Cf. BURREL, J.; SHIFTER, M. Estados Unidos, la OEA y la promoción de la democracia en las Américas. In: TICKNER, 2000, p. 29.

<sup>61</sup> Em resposta a crises revolucionárias no México e na Nicarágua, Wilson anunciou que "acreditamos, e estou certo que acreditam todos os líderes conscientes de governos republicanos por toda parte, que o governo justo descansa, sempre, no consentimento dos governados. [...] Trabalharemos para que esses princípios se tornem a base de nosso relacionamento mútuo". Apud BAKER JR., 1965, p. 3.

<sup>62</sup> SEARA VÁZQUEZ, 1965, p. 572 e ss.

<sup>63</sup> Em 1758, Vattel já alertava que "o direito à sucessão [hereditária] não deve depender do julgamento de uma potência estrangeira". VATTEL, 2004, p. 52-53. No continente americano, Andrés Bello já reconhecia "o direito que têm as nações independentes para constituir-se como melhor lhes pareça". BELLO, 1873, p. 29. Accioly lembra a definição de Clóvis Beviláqua: "Os Estados podem, livremente, mudar a sua forma de governo, e este ato de soberania, que passa nos domínios do direito público interno, deve ser respeitado pelas nações". Considera que "este é realmente o princípio geral, que o governo brasileiro, nos regimes por que tem passado, sempre acatou e que, hoje, parece que por toda parte se considera incontestável". ACCIOLY, 1956, p. 184-185.

<sup>64</sup> Presidida pelo chanceler argentino Saavedra Llamas, a Conferência contou com representantes dos 21 países-membros da União Pan-Americana, criada alguns anos antes: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru, Nicarágua, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Cf. LIMA CÂMARA, 1996, p. 11. ARRIGHI, 2015, p. 7. Para o texto da resolução, vide anexo.

espiritual" dos povos da América, recomendou a inclusão do "ensino das doutrinas democráticas" nos programas educacionais e consignou, em suas atas finais, um Conselho para a Promoção da Democracia Pan-Americana, que chegou a funcionar, por alguns anos, em Nova Iorque. A democracia solidária no continente foi ainda reiterada nas Reuniões de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores do Panamá (1939), de Havana (1940) e do Rio de Janeiro (1942)<sup>65</sup>.

Tais precedentes, contudo, não devem ser sobrevalorizados. Embora enquadrados na moldura institucional criada a partir da I Conferência Internacional Pan-Americana de 1889, que para muitos representa o início do sistema interamericano<sup>66</sup>, as reuniões ocorridas entre 1936 e 1942 foram estimuladas pelo governo norte-americano diante da ambiguidade de vários países latino-americanos em meio à ascensão do que seria o Eixo Roma-Berlim-Tóquio. A democracia foi, então, anunciada como diferencial comum perante a ameaça externa e à luz da prioridade de criar um mecanismo que permitisse aos países americanos deliberar, em âmbito multilateral, sobre riscos à estabilidade na região. Os ideais aclamados não acarretavam compromissos, o que não causa surpresa: tal identidade democrática chocava-se com governos abertamente autoritários no hemisfério (no Brasil, o Estado Novo foi instaurado em 1937), que não tinham interesse em habilitar outros países a imiscuir-se em seus assuntos internos.

Em comparação, o princípio da não intervenção possui história mais clara. Desenvolveu-se nos movimentos de independência na América Latina e dos excessos da Santa Aliança em defesa do *princípio* 

O Conselho para a Promoção da Democracia Pan-Americana foi instituído em dezembro de 1938, com sede em Nova Iorque, e publicou vários estudos até 1945. Cf. México, 1956. Para uma lista de publicações pelo Conselho, cf. <a href="http://worldcat.org/identities/lccn-no91007452/">http://worldcat.org/identities/lccn-no91007452/</a>. Acesso em: 15 set. 2017.

Realizada em Washington, a Conferência contou com delegados da Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Realizaram-se cinco Conferências de 1901 a 1928, na cidade do México, Rio de Janeiro (1906), Buenos Aires (1910), Santiago (1923) e Havana. ARRIGHI, 2015, p. xxi.

da legitimidade<sup>67</sup>. Aparece já no Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua celebrado no Congresso do Panamá de 1826, ideado por Bolívar<sup>68</sup>. Pouco antes, o presidente dos Estados Unidos, James Monroe, havia anunciado o princípio da "América para os americanos", à luz da restauração dos poderes de Fernando VII na Espanha e as possíveis consequências ao sul de sua fronteira<sup>69</sup>. O caráter dúbio desse anúncio em relação aos países latino-americanos evidenciou-se na recusa norte-americana a fazer qualquer compromisso vinculante político ou militar com países da região durante todo o século XIX<sup>70</sup>. O princípio da não intervenção tomou corpo nos congressos hispano-americanos realizados em Lima (1847 e 1864) e Santiago (1856).

Consolidado na América Latina, foi apenas aceito pelos Estados Unidos em 1933. Na VII Conferência Internacional Americana, realizada em Montevidéu naquele ano, os Estados Unidos – então sob a política de boa vizinhança – abandonaram definitivamente a Doutrina Monroe, já sob o corolário Roosevelt, celebrando uma Convenção sobre Direitos e Deveres dos Estados, na qual reconheciam que "nenhum Estado tem o direito de intervir nos assuntos internos ou externos de outro" (art. 8°). A Convenção de 1933 formalizou mudança significativa da política norte-americana para a região, que se caracterizava pela intervenção quase constante dos EUA na região centro-americana e caribenha, sempre que situações de crise ameaçassem seus interesses nacionais:

<sup>67</sup> Criada após as guerras napoleônicas, a Santa Aliança buscou resguardar as monarquias europeias contra revoltas liberais, inclusive na Península Ibérica: "a legitimidade tornou-se o cimento pelo qual a ordem internacional se mantinha junta". KISSINGER, 1995, p. 84.

<sup>68</sup> Esse tratado foi celebrado por Colômbia, Centro-América, Peru e México e nunca entrou em vigor. O "pacto perpétuo" nele estabelecido visava sustentar "a soberania e independência de todas e cada uma das potências confederadas da América contra toda dominação estrangeira" (art. 2°).

<sup>69</sup> O princípio foi anunciado pelo presidente James Monroe em 1820. Em 1904, o presidente Theodore Roosevelt (1901-1909) agregou-lhe o seguinte entendimento: "Se uma nação demonstra que sabe como agir com eficiência e decência razoáveis em matéria social e política, se ela mantém a ordem e paga suas obrigações, não precisa temer a interferência dos Estados Unidos. [...] [No] hemisfério ocidental, a adesão dos Estados Unidos à Doutrina Monroe pode forçar os Estados Unidos, ainda que relutantemente, [...] a exercer um poder internacional de polícia". Disponível em: <a href="http://www.infoplease.com/t/hist/state-of-the-union/116.html">http://www.infoplease.com/t/hist/state-of-the-union/116.html</a>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

<sup>70</sup> SLATER, 1967, p. 20.

somente entre 1898 e 1934, foram mais de 30 intervenções militares na América Latina<sup>71</sup>.

Tal experiência justificava desconfianças em relação ao vizinho do norte, seja em negociações bilaterais, seja em iniciativas para estabelecer regimes multilaterais. Até a Convenção de Montevidéu, apesar de importantes avanços normativos e institucionais, o sistema interamericano "ressentiu-se da inexistência de uma autêntica comunhão de objetivos entre as partes que o integravam"72. Ainda em 1928, aprovou-se por consenso resolução que, explicitamente, negava funções políticas à União Pan-Americana. A política de boa vizinhança minorou tal quadro. Sob o espectro da guerra que se avizinhava, iniciou-se "período em que o governo norte-americano se esforçaria por 'pan-americanizar' a Doutrina Monroe e transformar os países da região em participantes ativos na elaboração de uma política regional"73. A Conferência de Buenos Aires de 1936, por exemplo, quando se inauguraram menções à "democracia solidária" na América, adotou, paralelamente, o Protocolo Adicional Relativo à Não Intervenção, segundo o qual "as Altas Partes contratantes declaram inadmissível a intervenção de qualquer delas. direta ou indiretamente, e seja por que motivo for, nos assuntos internos ou externos de qualquer das outras Partes"74.

A delimitação da democracia a seu aspecto meramente declaratório ficou evidente nos anos prévios à criação da OEA. No início de 1945, os 21 estados americanos, à exceção da Argentina, reuniram-se na Conferência Interamericana sobre os Problemas da Guerra e da Paz, cuja *Ata de Chapultepec* serviria de guia para a criação da OEA e para o futuro

<sup>71</sup> Idem, p. 9. DIAMINT, R. Evolución del Sistema Americano: entre el temor y la armonía. In: TICKNER, 2000, p. 9. A Convenção sobre Direitos e Deveres dos Estados encontra-se ainda hoje em vigor, ratificada por 16 (Brasil) de seus 20 signatários. Em seu artigo 3º, estabelece que "mesmo antes de reconhecido, o Estado tem o direito de defender sua integridade e independência, prover sua conservação e prosperidade e, por conseguinte, organizar-se como melhor entender".

<sup>&</sup>quot;A Organização interamericana alicerçava-se, grosso modo, sobre dois blocos distintos de parceiros, os Estados Unidos, de um lado, e os países latino-americanos, de outro: o primeiro, já se distanciando dos demais por seu acelerado processo de industrialização; o segundo formado por países que buscavam afirmar-se política e economicamente". LIMA CÂMARA, 1996, p. 8-9.

<sup>73</sup> Idem, p. 10. SLATER, 1967, p. 10 e 20. Cf. ARRIGHI, 2015, p. 21.

<sup>74</sup> O Protocolo encontra-se em vigor, ratificado por 16 (Brasil) de seus 21 signatários.

Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Aprovou-se a Declaração do México, que reconhece a relação entre paz, democracia e "direitos do homem", e discutiu-se projeto guatemalteco que propunha regionalizar a Doutrina Tobar contra o reconhecimento de "regimes antidemocráticos" ou oriundos de golpes de Estado. Encaminhado à Comissão Jurídica Interamericana (CJI), o projeto seria rejeitado pela imprecisão de seus termos e por ser considerado contrário ao princípio da não intervenção<sup>75</sup>.

Em outubro de 1945, a contínua dubiedade da Argentina diante do nazifascismo e dúvidas quanto à ascensão de Perón levaram o Departamento de Estado a instruir suas representações na América, à exceção daquela em Buenos Aires, a questionar a ameaça do estabelecimento de um governo totalitário naquele país. Um mês depois, o chanceler do Uruguai, Rodríguez Larreta, enviaria nota circular a seus homólogos no continente, defendendo "o paralelismo entre a democracia e a paz", o que deveria "constituir uma estrita norma de ação na política interamericana". Apesar de a chamada Doutrina Larreta não se referir a países específicos, não havia dúvida de que se discutia alguma forma de ação coletiva para o "problema argentino". Foi recebida com ceticismo na região: apenas os Estados Unidos (que expressaram sua "adesão sem reservas"), Costa Rica, Cuba, Nicarágua, Guatemala, Panamá e Venezuela apoiaram a iniciativa, a qual foi abandonada<sup>76</sup>.

<sup>75</sup> Além de alertar quanto à "América se ver na necessidade de empreender cruzadas políticas periódicas, o que traria nada mais que a confusão, o caos", a CJI reiterou sua "profunda convicção de que a questão da determinação do governo de cada país deve continuar reservada ao direito interno". CJI, 2011, p. 9-19. A Declaração do México (resolução 11 da Conferência), na qual os países americanos consignam sua "fervente adesão" aos princípios democráticos, considerados como "essenciais para a paz na América", encontra-se disponível em: <a href="https://www.dipublico.org">https://www.dipublico.org</a>>. Acesso em: 15 set. 2017.

<sup>76</sup> CASAL, 1977, p. 23, 41 e 85. Em sua resposta, o Brasil declarou que "julga que não seria aconselhável, neste momento, para a paz do Continente, sobretudo pelo grau de imperfeição que ainda tem a organização jurídica internacional, o abandono ou o simples afastamento desse princípio (de não intervenção)". Apud ROCHA MAGNO, 1995, p. 32. RAMÍREZ-OCAMPO, 2008, p. 21. ARRIGHI, 2015, p. 100. SLATER, 1967, p. 7. Vale notar que, entre as publicações do Conselho para a Promoção da Democracia Pan-Americana, estava SETARO (1944), para quem "o grupo de oficiais unidos não é apenas 'outra ditadura latino-americana' do tipo tradicional" (p. 5), bem como um folheto do próprio Conselho intitulado Argentina n. 1 (1945): A Brief Summary of Official Documents, Revealing the Fascist Nature of the Argentine State, Its Menace to the War Against Japan, to Hemispheric Security and World Peace, de julho de 1945.

A constituição da OEA foi resultado de longo processo negocial, que se valeu da experiência continental à luz do final da Segunda Guerra, da criação das Nações Unidas e do início da Guerra Fria. Foi precedida pela assinatura em 1947, no Rio de Janeiro, do TIAR, o qual sistematizou o modelo de defesa coletiva regional, cuja obrigação de auxílio mútuo se acha, segundo seu preâmbulo, "essencialmente ligada a seus ideais democráticos" Paralelamente, nos trabalhos preparatórios da IX Conferência Internacional Americana, que se realizaria em Bogotá, em 1948, discutiu-se não somente um anteprojeto de Pacto Constitutivo do Sistema Interamericano, encaminhado pelo Conselho Diretivo após reações iniciais das Chancelarias, como também textos alternativos do Brasil, do México, do Equador e do Panamá.

No que toca à democracia, em particular, o processo negociador acolheu, sem votação, o parecer da CJI contrário à proposta guatemalteca, o que excluiu do projeto encaminhado à Bogotá qualquer disposição sobre reconhecimento de governos. Porém, propôs duas menções preambulares à democracia 78, as quais foram objeto de intenso debate durante a IX Conferência, em meio a novas propostas que visavam fortalecer a relação da democracia e dos direitos humanos com a paz. Brasil e Uruguai, por exemplo, propuseram condicionar a participação na nova organização a países cuja "constituição adote o regime democrático de governo", no que não receberam apoios formais 79. O texto afinal aprovado em Bogotá

Também no preâmbulo, vincula a paz e a "efetividade da democracia", além de outros elementos. Tratado Interamericano de Assistência Recíproca. Disponível em: <a href="http://pfdc.pgr.mpf.mp.br">http://pfdc.pgr.mpf.mp.br</a>. Acesso em: 15 set. 2017. Segundo Lima Câmara, durante a Conferência do Rio de Janeiro, a Guatemala, a Venezuela e o Uruguai propuseram emenda que autorizaria a ação coletiva contra países que violassem os direitos humanos ou se afastassem do regime democrático: "contra a ideia, colocaram-se não só os Estados Unidos (que não quiseram ver a conclusão do tratado de segurança retardada por debates sobre assunto tão polêmico), como as ditaduras latino-americanas". LIMA CÂMARA, 1996, p. 14.

<sup>78</sup> Segundo o projeto aprovado pelo Conselho Diretivo, "os governos representados" na Conferência de Bogotá estariam "convencidos de que o sistema [interamericano], como expressão dos ideais democráticos, das necessidades e da vontade comuns dos estados americanos, deve melhorar-se e fortalecer-se" e reconheceriam, como princípio, que "a organização política dos estados americanos está baseada na firme adesão de seus povos aos princípios democráticos". OEA, 1953, p. 8.

<sup>79</sup> Tal princípio foi tanto proposta de emenda, como também um dos fundamentos do texto substitutivo de "Pacto de União das Nações Americanas", que o Brasil apresentou durante o processo negocial. *Idem*, p. 64 e 93. Então sob o governo Dutra, o chanceler João Neves da Fontoura apoiou, no discurso de abertura da Conferência, um federalismo interamericano fundado no "direito constitucional internacional", a fim de superar "o conceito clássico de soberania ilimitada". Idem, v. I, p. 131. Vale registrar que os Estados Unidos adotaram posição discreta durante os debates

expandiu ambas as menções do projeto original. No Preâmbulo da Carta, os estados americanos – agindo "em nome de seus povos" – afirmam estar:

Certos de que o verdadeiro sentido da solidariedade americana e da boa vizinhança não pode ser outro senão o de consolidar neste Continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade individual e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do Homem.

Além disso, o texto incorporou previsão inovadora entre os princípios da nova organização, que passaram do preâmbulo ao então artigo 5º (atual artigo 3º), cuja letra "d" estipula que: "A solidariedade dos estados americanos e os altos fins a que ela visa requerem a organização política dos mesmos, com base no exercício efetivo da democracia representativa."

Embora o caput do artigo registre que os estados americanos meramente "reafirmam" tal princípio, o texto significou considerável elaboração em relação à experiência anterior. A sentença não apenas desenvolveu e consignou, no tratado constitutivo da nova organização, as breves menções à "democracia solidária" de resoluções ministeriais precedentes, como também qualificou o sistema de governo aclamado, que passou a ser a democracia representativa. O adjetivo não estava no anteprojeto e constituiu fórmula de compromisso entre duas posições antagônicas na comissão negocial. De um lado, o Brasil e o Uruguai, apoiados por Chile, Peru, Colômbia e Panamá, defenderam uma "identificação para o que deve entender-se como 'regime democrático', segundo o conceito ocidental". De outro, México, República Dominicana, Argentina e Estados Unidos, por diferentes motivos, rejeitavam uma definição. À luz de continuado impasse, a proposta foi retirada, e o Brasil consignou em ata o seguinte entendimento: "O regime democrático que

sobre a democracia, apoiando, em termos gerais, o projeto encaminhado pelo Conselho Diretivo. Brasil e Uruguai também propuseram que a Carta incluísse uma Declaração dos Direitos e Deveres do Homem e ensejasse uma Corte Internacional de Direitos Humanos. Em seu lugar, a Conferência adotou, separadamente, a Declaração Americana e Direitos do Homem, que precedeu em sete meses a Declaração Universal de Direitos Humanos. SLATER, 1967, p. 243-244.

os estados americanos adotam está fundado no voto livre, na pluralidade dos partidos, na possibilidade da iniciativa privada e na garantia dos direitos fundamentais do homem"<sup>80</sup>.

O princípio afinal consignado na Carta, além de genérico, não acarretava compromissos aos Estados membros. A exemplo das breves menções em resoluções anteriores, tinha caráter meramente declaratório e, ainda assim, veio acompanhado de considerável elaboração do princípio da não intervenção. A partir de propostas feitas sobretudo pelo México, a Carta passou a incluir três artigos que definem "de maneira radical o critério dos estados americanos sobre esse princípio fundamental de sua associação"<sup>81</sup>. O artigo 15, por exemplo, amplia tal princípio contra a ação de "Estado ou grupo de Estados", o que "dissipa a dúvida que parecia surgir nos últimos tempos sobre a possibilidade de não considerar como intervenção aquela que se realizasse coletivamente"<sup>82</sup>, em referência velada aos debates decorrentes da Doutrina Larreta. O sistema de governo permanecia, na nova organização, assunto de competência exclusivamente doméstica.

Ainda que evitassem assumir obrigações que os pudessem constranger, os países do continente valeram-se do ideal democrático para adotar, já em 1948, a primeira resolução que condena o comunismo internacional (Resolução XXXII), a qual foi "objeto de mais publicidade e comentários que qualquer outra determinação da Conferência"83.

<sup>80</sup> O Brasil não retomou o tema na plenária e, posteriormente, ratificou o tratado sem reservas ou declarações. Durante a negociação, o Uruguai consignou definição mais ampla, que incluía, por exemplo, "a publicidade de toda gestão", enquanto o México propôs eliminar todo o princípio, "por considerar que a organização democrática do Estado não pode ser objeto de obrigação contratual". Idem, p. 93, 179 e 300 a 303. Os Estados Unidos justificaram a falta de consenso na matéria pelo risco de "estereotipar as características essencialmente dinâmicas da democracia". ESTADOS UNIDOS, 1948, p. 35.

<sup>81</sup> Informe sobre la IX Conferencia Internacional Americana, apresentado pelo secretário-geral, Alberto Lleras, ao Conselho da OEA em 03/11/1948. OEA, 1949, p. 25. Embora a elaboração desse princípio latino-americano explique-se pela criação de organização com vida própria, distinta da de seus membros, é significativo que Lleras, nesse relatório, aborde o princípio democrático somente em sua explicação sobre o fortalecimento da não intervenção, o que não faz com os demais princípios da Carta, que trata em item próprio.

<sup>82</sup> Idem, agregando que o artigo 19 abre espaço para ações determinadas pelas Nações Unidas. Sobre "a defesa dos princípios democráticos", Lleras afirma que ela "não pode radicar em nenhuma teoria que pretenda debilitar, ou que, sem pretendê-lo, debilite a mais extraordinária conquista alcançada pelos países mais fracos e aceita por muitas grandes potências como norma essencial da sociedade internacional" (p. 26).

<sup>83</sup> Idem, p. 70.

Os Estados Unidos propuseram, junto com o Brasil (em época de "alinhamento automático")84, Chile e Peru, proposta que aproveitou o título do projeto que a Guatemala apresentara três anos antes -"Preservação e Defesa da Democracia na América" - para inverter seus destinatários: em lugar de defenderem-se contra a fragilidade de suas próprias instituições, os países americanos buscariam exorcizar um inimigo externo. Desse modo, princípios antes contraditórios – defesa da democracia e não intervenção – foram conjugados para evitar que "agentes a serviço do comunismo internacional ou de qualquer totalitarismo pretendam torcer a vontade autêntica e livre dos povos deste hemisfério". O projeto sofreu poucas alterações: a mais significativa foi ampliar a condenação não só ao comunismo, como no texto original, mas também a "qualquer totalitarismo". Ainda que alguns países tenham alertado para o risco de "suscitar, na América, uma política de caça de homens em nome das ideias"85, os países comprometeram-se a adotar as "medidas necessárias" contra a subversão apontada como estrangeira, com o único condicionante de que o fizessem "de conformidade com seus preceitos constitucionais".

Com a consolidação da dicotomia ideológica da Guerra Fria, o ideal democrático proclamado nos anos anteriores, e consignado na Carta da OEA, adquiriu um viés de segurança, que, progressivamente, firmou-se. Em 1951, foi convocada a IV Reunião de Consulta ministerial para – nos termos da solicitação dos EUA, então em guerra na península coreana – considerar medidas ante a agressão política do comunismo internacional, que "provocou uma situação pela qual todo o mundo livre se encontra ameaçado"<sup>86</sup>. A *Declaração de Washington* adotada na ocasião afirma que a ameaça comunista "desconhece o princípio da não intervenção" e põe em

<sup>84</sup> RICUPERO, 2017, p. 376, que qualifica o termo.

Argumento mencionado na intervenção do Uruguai. A Colômbia, de modo similar, sugeriu precisar, sem êxito, que "a defesa de nossos povos e estados contra a ameaça do comunismo internacional se exercitará em todos os casos com base nos princípios democráticos e também com base nos direitos e liberdades fundamentais da pessoa humana". OEA, 1953, p. 314 e 317. Cf. ESTADOS UNIDOS, 1948, p. 84.

<sup>86</sup> FENWICK, 1965, p. 105.

perigo "a liberdade e a democracia em que se fundam [as] instituições" dos membros da organização. A reunião adotou, também, resolução sobre o "Fortalecimento e Exercício Efetivo da Democracia", a qual, negociada em item destinado ao fortalecimento da segurança interna, reafirma os princípios da Carta da OEA e encomenda a elaboração de projeto de convenção para que os propósitos da Resolução XXXII, de 1948, "adquiram plena efetividade". Ao mesmo tempo, reconheceu-se, em várias resoluções adotadas, a importância do desenvolvimento e da justiça social, vistos como um dos fundamentos da democracia no hemisfério, com insistência de grupo liderado pela Argentina peronista <sup>87</sup>.

As consequências da securitização do conceito de democracia na região ficaram evidentes na  $10^{\rm a}$  Conferência Interamericana, realizada em Caracas, em 1954. A nova administração Eisenhower passou a enxergar Jacobo Arbens, o presidente reeleito na Guatemala, como simpatizante do comunismo. Logrou incluir na agenda da Conferência o tópico "intervenção do comunismo internacional nas repúblicas americanas" A Declaração de Solidariedade para a Preservação da Integridade Política dos Estados Americanos contra a Intervenção Internacional Comunista incluiu parágrafo segundo o qual:

A dominação ou controle das instituições políticas de qualquer estado americano pelo movimento internacional comunista, estendendo para este hemisfério o sistema político de uma potência extracontinental, constituirá uma ameaça para a soberania e a independência dos estados americanos, pondo em risco a paz na América.

<sup>87</sup> OEA, 1951. PERINA, 2015, p. 31-32. O projeto de convenção não chegou a ser negociado. Preocupações com o desenvolvimento social e humano acompanham toda a história do pan-americanismo e da OEA. Junto com a Carta, que continha, em sua versão original, vários compromissos na matéria, a Conferência de Bogotá adotou outros instrumentos, como um convênio econômico, que nunca entrou em vigor (ARRIGHI, 2015, p. 25). Como ressalta Alberto Lleras em seu relatório sobre a Conferência: "como havia ocorrido já no Rio de Janeiro, quase sem exceção todos os chefes das delegações nos discursos do debate geral deram grande preponderância ao problema econômico". OEA, 1949, p. 54.

<sup>88</sup> Segundo Fenwick, a documentação aos delegados continha sugestão de que "a Conferência deveria 'examinar e chamar atenção para a intervenção do comunismo internacional nos assuntos americanos, inclusive esforços para enfraquecer a solidariedade interamericana' e reafirmar, ao mesmo tempo, a fé dos povos do hemisfério no ideal e na realidade da verdadeira democracia". FENWICK, 1965, p. 283.

Em virtude de reservas do grupo latino-americano, acordou-se, contudo, que tal condição não daria ensejo à reação imediata, mas, antes, à convocação de uma Reunião de Consultas ministerial<sup>89</sup>. Esse mesmo grupo logrou recordar, nos documentos adotados, que a não intervenção valia também entre os membros e reafirmar o vínculo entre o exercício da democracia representativa com a justiça social. Foi ainda aprovada resolução para o "Fortalecimento do Sistema de Proteção dos Direitos Humanos", que constituiu o primeiro programa de ação da OEA nesse campo e que, em seu primeiro parágrafo, registra que tais direitos "só podem ser alcançados dentro de um regime de democracia representativa"<sup>90</sup>.

A V Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores, realizada em Santiago, em 1959, foi convocada por proposta conjunta de Brasil, Chile, Estados Unidos e Peru, com dois pontos de agenda: considerar "a situação de tensão internacional na região do Caribe", o que envolvia os casos de Cuba, após a queda de Fulgencio Batista, e da República Dominicana, com a sublevação contra a ditadura de Trujillo, e debater "o exercício efetivo da democracia representativa e o respeito dos direitos humanos". A *Declaração de Santiago*, cujo projeto original foi brasileiro, concentrou-se nesse segundo aspecto, "interpretando", nos termos de seu preâmbulo, "o desejo geral dos povos americanos de viver ao amparo de instituições democráticas, alheios a toda intervenção e toda influência de caráter totalitário". Recordou que a existência de regimes antidemocráticos constituía "um perigo para a convivência solidária e pacífica no hemisfério" e declarou, por primeira vez, "alguns

OEA, 1954, resolução XCIII, aprovada com a abstenção do México e da Argentina e com voto contrário da Guatemala. Alguns meses depois, o governo guatemalteco, cujo plano de reforma agrária atingiu interesses da United Fruit Company, foi deposto por grupo de exilados guatemaltecos, organizados e armados pela CIA, instalando-se junta militar que entregou o poder ao coronel Castillo Armas, sem reação por parte da OEA. Cf. BURREL; SHIFTER. In: TICKNER, 2000, p. 32. A prioridade conferida pelos EUA à segurança por sobre considerações democráticas já se prenunciou em 1946, quando abandonaram o uso de reconhecimento diplomático como meio de pressão sobre políticas domésticas, em favor de um reconhecimento de facto de todos os governos, desde que não comunistas. SLATER, 1965, p. 7.

<sup>90</sup> OEA, 1954. Resolução XXVII, que afirma: "o exercício efetivo da democracia e a prevenção da intervenção totalitária demanda não apenas medidas militares, mas também o funcionamento efetivo de instituições democráticas e a proteção dos direitos humanos e liberdades".

princípios e atributos do sistema democrático em nosso hemisfério", com o objetivo de contribuir "para a erradicação de todas as formas de ditadura, despotismo ou tirania", entre os quais o império da lei, a realização de eleições livres e a não "perpetuação no poder", bem como o desenvolvimento "das estruturas econômicas" <sup>91</sup>.

Além da inédita tentativa de definir o ideal comum propugnado, a Conferência de Santiago teve resultados concretos. Criou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e levou à constituição, no fim do mesmo ano, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). No que toca ao tema específico desta tese, solicitou um relatório do Conselho da OEA sobre projeto nicaraguense para a "designação de observadores para as eleições de autoridades supremas" e estabeleceu uma comissão para elaborar "projeto de Convenção sobre o exercício efetivo da democracia representativa que [estabeleça] o procedimento e as medidas aplicáveis a esse respeito"92. Composta por Argentina, Brasil, México, Nicarágua, Peru, Uruguai e Venezuela, a comissão apresentou seu projeto, reiterou os elementos da Declaração de Santiago e propôs sua operacionalização tanto pelo não reconhecimento de governos instalados por golpes militares quanto por mecanismos de consulta em caso de quebra ou violação das normas estabelecidas, com a possibilidade de recomendar medidas, como a retirada de chefes de missão e suspensão de relações diplomáticas. O projeto sequer ensejou a continuidade do

OEA, 1960. OEA. Conselho Permanente. Acta de la Sesión Extraordinaria celebrada el 10 de julio de 1959, p. 65. San Tiago Dantas, que participou da reunião em representação da Câmara dos Deputados, teve influência decisiva na redação da Declaração de Santiago, a qual considerou "o mais consistente esforço até aqui realizado no sistema interamericano para traduzir em alguns princípios, simples e concisos, aquilo que os estados americanos hoje reconhecem ser a essência do regime democrático, tal como o praticamos na América. Não é um documento acadêmico. Nele não se procura dizer, como caberia melhor numa escola de direito, o que seja o regime democrático ou como deve ser entendido." Apud LESSA; HOLLANDA, 2009, p. 53.

<sup>92</sup> OEA, 1960. Resoluções IX (Exercício Efetivo da Democracia Representativa), X (Designação de Observadores para as Eleições de Autoridades Supremas) e XI (Subdesenvolvimento Econômico e Preservação da Democracia). Um ano antes, Juscelino Kubitschek, após incidentes com o vice-presidente Richard Nixon em périplo na América Latina, enviou carta ao presidente Eisenhower na qual propunha programa multilateral de desenvolvimento econômico que servisse de estratégia de defesa no hemisfério. Na abertura da Assembleia Geral da ONU de 1958, o chanceler Negrão Lima, ao discorrer sobre a Operação Pan-Americana, afirmou que "o subdesenvolvimento é a verdadeira ameaça à segurança coletiva", já que "vem conduzindo algumas nações a ingressarem no perigoso caminho da adoção de ideologias contrárias à sua própria formação política e cultural". SEIXAS CORRÊA, 2007, p. 125-128. RAMALHO DA ROCHA, A. J. Encuentros en las fronteras: el ambíguo significado de la Alianza para el Progresso en el sistema interamericano. In: TICKNER, 2000.

debate<sup>93</sup>. Sobre o tema, a CJI afirmou, em 1959, que, "de acordo com o direito internacional americano vigente, não se pode pôr atualmente em marcha nenhum mecanismo em defesa da democracia, por sua manutenção ou sua restauração". Sugeriu a elaboração de convênio de direitos humanos com a criação de instituições próprias como meio mais apropriado para consolidar a democracia no hemisfério<sup>94</sup>.

Os anos 1960 deixaram claro que a maioria dos governos americanos não só evitou operacionalizar o ideal democrático que proclamava, como também, perante crises específicas, estava disposta a sacrificá-lo em nome da segurança regional. Tanto em 1962 como no ano seguinte, países então sob governos liberais, como a Costa Rica e Venezuela, propuseram, sem êxito, a realização de Reuniões de Consulta ministerial para discutir uma resposta comum a golpes militares de direita: Argentina e Peru, em 1962; Equador, Guatemala, Honduras e República Dominicana, em 196395. O pêndulo movia-se, na verdade, em sentido contrário, de modo a evitar movimentos subversivos na América Latina e consolidar a OEA com uma alianca anticomunista. Em 1962. após o fracasso da baía dos porcos, os Estados Unidos pressionaram para que a OEA excluísse (sic) Cuba castrista, o que lograram por estreita margem na VIII Reunião de Consultas, realizada em Punta del Este com base no TIAR96. Três anos depois, também sob o TIAR, a OEA constituiu uma Força Interamericana de Paz (FIP) fora do sistema da ONU, a qual substituiu as tropas americanas enviadas pouco antes em

<sup>93</sup> Os próprios redatores declararam que o projeto não representava, "necessariamente", a visão de seus governos. O primeiro a rejeitá-lo foram os Estados Unidos. México, Brasil, Chile, Argentina, Guatemala e República Dominicana, pelo menos, objetaram algumas de suas disposições. LIMA CÂMARA, 1996, p. 21-22. SLATER, 1967, p. 244. PERINA, 2015, p. 36.

<sup>94</sup> O parecer fora solicitado em razão de projeto uruguaio apresentado durante a V Reunião de Consulta ministerial. CJI, 2011, p. 53-62. Dez anos depois, em 1969, seria celebrada a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José).

<sup>95</sup> Slater atribui o fracasso, de um lado, à defesa do princípio da não intervenção por parte de países latino-americanos e, de outro, ao fato de que os Estados Unidos "se opunham a qualquer proposta que limitasse sua liberdade de ação". SLATER. 1965. p. 249-250.

<sup>96</sup> Lima Câmara lembra que o instituto da exclusão nunca existiu como mecanismo de sanção na OEA e que, no processo de aprovação da medida, foram decisivos os votos das ditaduras de direita. Seis países abstiveram-se (Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Chile e México), e Cuba votou contra. LIMA CÂMARA, 1997, p. 24. A medida perdurou até 2009, quando a AGOEA revogou a resolução VI da reunião de Punta del Este.

apoio à junta que havia deposto o presidente eleito Juan Bosch. Nesse caso, a OEA não apenas deixou de condenar uma violação ao princípio de não intervenção inscrito em sua Carta, como também se tornou um mecanismo que apoiou um golpe de Estado e legitimou uma intervenção estadunidense. Era uma inversão de princípios pelos quais a OEA fora fundada<sup>97</sup>.

Os anos 1960 e 1970 testemunharam a emergência de regimes militares por quase toda a América Latina, apoiados pelo governo norte-americano e sob o "silêncio cúmplice" da OEA. Poucos avanços ocorreram em uma organização que caiu em profundo descrédito. No que toca ao objeto desta tese, em 1962, inaugurou-se, timidamente, o envio de missões de observação eleitoral a pedido de um Estado membro, a segunda das quais na República Dominicana, da qual a OEA buscava desvencilhar-se por meio de um processo eleitoral. As numerosas críticas à organização, vista como instrumento a serviço de um único Estado membro, ensejaram, também, iniciativas para o fortalecimento institucional. Em 1967, pelo Protocolo de Reforma de Buenos Aires, criou-se a Assembleia Geral (AGOEA) com periodicidade anual, modificaram-se normas para a acessão de países caribenhos, e elevaram-se a CJI e a CIDH à condição de órgãos permanentes da OEA. Em 1969, foi celebrada a Convenção Interamericana de Direitos Humanos (Pacto de São José), que criou a Corte Interamericana de Direitos Humanos e que reafirma, como primeiro parágrafo preambular, o "propósito de consolidar neste Continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do homem"98.

<sup>97</sup> Participaram da FIP 6.463 militares norte-americanos, 1.171 brasileiros (então sob o regime instaurado pelo golpe de 1964), 838 hondurenhos, 212 paraguaios, 164 nicaraguenses e 19 costa-ricenses. LIMA CÂMARA, 1997, p. 26. BURREL; SHIFTER. In: TICKNER, 2000, p. 35-37. Em entrevista, o ex-SGOEA Baena Soares afirmou que essa invasão "foi o pecado mortal da OEA: aquela OEA não serve para nós". Em 2016, durante a AGOEA de São Domingos, aprovou-se declaração pela qual a OEA declara "expressar seu desagravo ao povo dominicano pelas ações de abril de 1965 que interromperam o processo de restabelecimento da ordem constitucional na República Dominicana" (AG/Dec. 94 (XLVI-O/16)). Telegrama 878, de 01/07/2016, de Delbrasupa.

<sup>98</sup> O artigo 25 do Pacto de São José trata dos direitos políticos, que se referem aos direitos e às oportunidades de "(a) participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; (b) de votarem e serem eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto

A CIDH apresentou importantes denúncias de abusos na região, o que levou a AGOEA, entre 1971 e 1981, a aprovar vinte e seis resoluções sobre violações dos direitos humanos nos Estados membros. Por fim, o conflito na Nicarágua, entre o regime de Anastacio Somoza e a Frente Sandinista de Libertação Nacional, levou à convocação da XVII Reunião de Consultas ministerial por iniciativa do governo Jimmy Carter, que adotara política de promoção dos direitos humanos. Em 1979, após a incursão de tropas na Costa Rica, a reunião aprovou, com voto favorável do Brasil, resolução reconhecendo que o povo nicaraguense sofria "os horrores de um conflito armado", cuja responsabilidade cabia, sobretudo, à "conduta desumana do regime ditatorial". Defendeu a substituição definitiva do regime Somoza, o respeito aos direitos humanos e a realização de eleições livres no menor prazo possível, com vistas ao estabelecimento de um governo democrático<sup>99</sup>.

Apesar de acenar com a promessa de novos tempos "democratizantes" para a OEA, a condenação de uma ditadura de direita não teve seguimento nem influenciou a postura perante outros regimes militares. Tal promessa, aliás, foi esvaziada no início dos anos 1980, quando a administração Reagan se envolveu nos conflitos da América Central, sob o entendimento de que uma vitória comunista naquela região prejudicaria sua luta contra o bloco soviético. Esforços de países latino-americanos de buscar uma solução pacífica na OEA para a crise esbarraram na forte oposição norte-americana, o que levou à constituição, em 1983, do Grupo de Contadora (Colômbia, México, Panamá e Venezuela) e, em 1985, do Grupo de Apoio (Argentina, Brasil, Peru e Uruguai), como instâncias paralelas de concertação política, os quais ensejariam a criação do Grupo do Rio em 1986. A paralização da OEA nas grandes questões hemisféricas, em grande parte decorrente do unilateralismo da política norte-americana,

secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e (c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país".

<sup>99</sup> A resolução foi aprovada por 17 votos favoráveis, dois contrários (Nicarágua e Paraguai) e cinco abstenções (Guatemala, Honduras, El Salvador, Uruguai e Chile). PERINA, 2015, p. 41-42. LIMA CÂMARA, 1997, p. 27. ARRIGHI, 2015, p. 48-49. Sobre o voto brasileiro, em grande medida fundado na internacionalização da crise, cf. BARRETO, 2006, p. 430 e ss. As atividades da OEA em matéria eleitoral serão objeto de estudo no capítulo 2.

definiu sua imagem de irrelevância ao final da Guerra Fria. Em 1983, os EUA invadiram a ilha de Granada. Em 1989, intervieram no Panamá para capturar o general Noriega, sem considerar a missão de chanceleres da OEA que se encontrava na cidade<sup>100</sup>.

A OEA iniciou a década de 1980 em crise, a ponto de o SGOEA Alejandro Orfilla ser obrigado a renunciar ao cargo por acusações de conflito de interesses. Porém, seria beneficiada por uma série de fatores, como a redemocratização da América Latina, o final da Guerra Fria e o processo exitoso de paz na América Central. Em 1984, o Brasil sedia, por primeira vez, uma Assembleia Geral e, também por primeira vez, tendo um brasileiro à frente da Secretaria-Geral da OEA, o embaixador João Clemente Baena Soares, eleito poucos meses antes por unanimidade<sup>101</sup>. A Declaração de Brasília afirma, em seu segundo parágrafo, que os países representados "observamos, com beneplácito, o avanço promissor da democracia representativa no hemisfério, condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região" (grifos meus). Em meio a esse "novo clima de renovação e fortalecimento" 102 da OEA, a Assembleia convocou período extraordinário de sessões a fim de "examinar e, se for pertinente, adotar as propostas que os Estados membros acordarem sobre os instrumentos básicos" da OEA, e encomendou à Secretaria-Geral sistematizar um debate iniciado em 1973 com os trabalhos da Comissão Geral para Estudar o Sistema Interamericano e Propor Medidas para sua Reestruturação (CEESI), suspenso 4 anos depois sem avanços<sup>103</sup>.

A sistematização dos debates foi além do anteprojeto de reforma aprovado pelo Conselho Permanente em 1977, a partir das

BURREL; SHIFER. In: TICKNER, 2000, p. 38-39. HERZ, 2011, p. 16. Sobre a missão da OEA no Panamá, cujo mandato foi definido por resolução consensual na XXI Reunião de Consultas ministerial, cf. BAENA SOARES, 1994, p. 25-39. Sobre a coincidência de datas, cf. RAMACCIOTTI, 2009, p. 135, o que foi confirmado ao autor pelo ex-SGOEA Baena Soares em entrevista.

<sup>101</sup> OEA/Ser.P/X-E, de 12 de março de 1984. Em 1989, seria reeleito, também por unanimidade, para novo mandato de cinco anos.

<sup>102</sup> BAENA SOARES, 1994, p. 9. Vale lembrar que, no Brasil, "diferente do governo anterior, que apresentara avanços e recuos no retorno à democracia, o governo Figueiredo consolidou a abertura, o que permitiria novo tom diplomático". BARRETO, 2006, p. 350.

<sup>103</sup> OEA, 1984. Resoluções 745 (Instrumentos Básicos da OEA) e 747 (Declaração de Brasília). ORREGO VICUÑA, 1987. MONROY CABRA, 1993, atribui a proposta original da Res. 745 à Colômbia (p. 209).

recomendações do CEESI. Os vários estudos não apenas enfatizavam aspectos econômicos para a estabilidade regional, o que não surpreende, tendo em vista os primeiros sinais que levariam à crise da dívida no final da década. Propunham também, entre outras medidas, novo papel para o secretário-geral, que não se restringisse a ser um fiel executor das decisões dos Estados membros<sup>104</sup>. No que toca à democracia, o anteprojeto aprovado em 1977 não inovava em relação à Carta de Bogotá. A exceção era um adendo ao final do princípio de que "a solidariedade dos estados americanos e os altos fins que ela persegue requerem a organização política dos mesmos com base no exercício efetivo da democracia representativa *e participação plena*"<sup>105</sup>.

Em julho de 1985, o Conselho Permanente iniciou os debates, aproveitando-se da reação de alguns membros. O CP discutiu três propostas que mencionavam a democracia entre os objetivos da Organização. Duas genéricas (Peru e Honduras) e uma específica da Argentina, então sob o governo Raúl Alfonsín, cujo RP defendeu que "uma revisão dos instrumentos básicos da organização deve efetuar-se tendo em conta três elementos". O primeiro deles era "o avanço promissor da democracia representativa no hemisfério, destacado pela *Declaração de Brasília*". Para tanto, propôs dois parágrafos: o primeiro preambular, que repetia os termos acordados em Brasília – "convencidos de que a democracia representativa é condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região"; o segundo, e mais importante, operacional, inscrevendo, entre os propósitos da OEA, o de "promover e consolidar a democracia representativa no hemisfério" Aberto o XIV período extraordinário de sessões da Assembleia Geral (Cartagena,

<sup>104</sup> OEA. CP/doc. 1560/85 (parte I), de 9 de abril de 1985. ORREGO VICUÑA, 1987.

<sup>105</sup> Grifos meus. O anteprojeto de 1977 também sugeria alterar o próprio artigo 1º da Carta, de modo a incluir seu atual segundo parágrafo, segundo o qual "a Organização dos Estados Americanos não tem mais faculdades que aquelas expressamente conferidas por esta Carta, nenhuma de cujas disposições a autoriza a intervir em assuntos da jurisdição interna dos estados membros". OEA. CP/doc. 1551/85 corr. 2, de 15 de março de 1985.

<sup>106</sup> OEA. CP/CAJP-568/85 add. 3, de 9 de julho de 1985 (cópia em anexo). No discurso de abertura de Cartagena, o presidente colombiano Belisario Betancur lembrou que, entre 1984 e 1985, tinha havido eleições no Peru, na Bolívia, na Argentina e no Brasil e recordou a perspectiva de eleições na Guatemala e em Honduras. OEA, 1988, v. I.

dezembro de 1985), o tema foi debatido na terceira comissão, sob a presidência do RP do Brasil, embaixador Dário Castro Alves.

Ao contrário do que se possa imaginar, tendo em vista seu ineditismo e o papel que desempenharia no futuro, o mandato conferido à OEA na área da democracia não foi objeto de grandes debates em Cartagena. A negociação do Protocolo centrou-se nos procedimentos de solução de controvérsia, nas "funções políticas do secretário-geral" e em novo e extenso capítulo sobre desenvolvimento integral. As propostas argentinas foram discutidas em uma manhã e foram apoiadas pelo Brasil, então no início do governo Sarney<sup>107</sup>. O parágrafo preambular chegou a Cartagena como texto consensual. Por sua vez, o parágrafo operacional, embora ainda aberto, registrava apenas uma reserva do Peru. Eventuais dúvidas foram superadas com a introdução de um *caveat* proposto pelo próprio delegado argentino, no sentido de consignar que o novo mandato somente seria exercido "respeitado o princípio da não intervenção". O compromisso alcançado constitui o atual artigo 2º, letra "b" da Carta<sup>108</sup>.

O Protocolo de Cartagena entrou em vigor em novembro de 1988. Pode-se afirmar que o novo mandato debutou pouco depois, porém na área eleitoral, com a missão de observação enviada para as eleições na Nicarágua, no início de 1990 (cf. capítulo II)<sup>109</sup>. A Assembleia Geral desse mesmo ano, realizada em Assunção, incumbiu a Secretaria-Geral a criar uma *Unidade para a Promoção da Democracia (UPD)*, com o objetivo de

<sup>107</sup> Já em seu discurso de posse, o primeiro ministro das Relações Exteriores de Sarney, Olavo Setúbal, referiu-se ao compromisso do governo com a democracia, que lhe dava "legitimidade e autoridade moral", tema que Sarney retomaria em seu primeiro pronunciamento na AGONU, em setembro de 1985. Segundo o então assessor internacional na presidência, a redemocratização brasileira forneceu "a linha inicial de atuação da diplomacia brasileira no período Sarney". SEIXAS CORRÊA, 2007, p. 442. BARRETO FILHO, 2012.

<sup>108</sup> O Peru havia registrado reserva à proposta argentina para o mandato com receio de prejudicar seu "pluralismo ideológico". Após o caveat, Colômbia, Nicarágua, México, Brasil e Peru expressaram ou reafirmaram seu apoio. Paralelamente, o Peru defendeu, sem êxito, o adendo "e participação plena" para o princípio de solidariedade democrática. OEA, 1988, v. II. p. 426 e ss. Os EUA não se manifestaram na negociação, embora declarassem, ao firmar o Protocolo de Cartagena um ano depois, que a OEA se teria tornado "uma organização de estados democráticos". Cf. ORREGO VICUÑA, 1987, p. 84-85.

<sup>109</sup> Mesmo antes da entrada em vigor do Protocolo de Cartagena, a fuga de Jean-Claude Duvalier do Haiti, em maio de 1986, levou a AGOEA, após gestões do SGOEA, a constituir um fundo que favoreceria os "princípios essenciais da democracia representativa" naquele país. BAENA SOARES, 1994, p. 8-12.

"proporcionar ajuda para preservar ou fortalecer as instituições políticas e os procedimentos democráticos", com apoio político e financeiro do recém-incorporado Canadá. A *Declaração de Assunção*, então celebrada, afirmou, em seu parágrafo 5°, a decisão de "trabalhar juntos para que se consolidem as conquistas democráticas de nossas sociedades"<sup>110</sup>.

O papel da OEA no fortalecimento da democracia foi-se consolidando de modo gradual e em condições históricas favoráveis. Além da redemocratização da América Latina, beneficiou-se também do final da Guerra Fria, da democratização acelerada no antigo bloco soviético e da perspectiva que prenunciava uma nova ordem mundial, com base nos princípios do livre mercado e da democracia<sup>111</sup>. Em 1991, todos os membros efetivos – agora em número de 34 – tinham governos eleitos. Realizada no Chile, que ainda lidava com a herança da ditadura de Pinochet, a XXI Assembleia Geral adotou forte declaração, na qual os membros se comprometiam com uma "agenda relevante de trabalhos para os anos 90". Apesar de abranger outros temas, como segurança, desenvolvimento, investimento e até mesmo comércio, o Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano confere preeminência ao "compromisso indeclinável com a defesa e a promoção da democracia representativa e dos direitos humanos na região, dentro do respeito aos princípios de livre determinação e não intervenção" e a "firme vontade de impulsar o processo de renovação" da organização. Entre as prioridades, elege-se a luta contra a pobreza crítica, a fim de consolidar a democracia e o fortalecimento "da democracia representativa como expressão da legítima e livre manifestação da vontade popular". A declaração anuncia a determinação dos membros "de adotar um conjunto de procedimentos eficazes, oportunos e expeditos

<sup>110</sup> AG/Res 1063 (XX-O/90) (Unidade para a Promoção da Democracia) e e AG/Res 1064 (XX-O/90) (Declaração de Assunção). OEA, 1990. O Canadá tornou-se Estado membro em janeiro de 1990. Com o ingresso de Belize e Guiana, em 1991, completa-se o quadro atual de 35 Estados membros, contando Cuba. RAMACCIOTTI, 2009, p. 136. ROCHA MAGNO, 1995, p. 66-67.

<sup>111</sup> LAFER; FONSECA JR., Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas. In: FONSECA JR.; NABUCO DE CASTRO, 1994, p. 49 e ss. ROCHA MAGNO, 1995, p. 5.

para assegurar a promoção e defesa da democracia representativa, em conformidade com a Carta da OEA"<sup>112</sup>.

A importância e a sensibilidade da resolução AG/Res. 1080 (XXI-O/91) eram reconhecidas quando de sua adoção. O texto não consta do projeto de temário aprovado e foi tratado diretamente na plenária da AGOEA, em sessão específica que transcorreu quase toda de modo privado. Reaberta a sessão, o único a pronunciar-se foi o chanceler mexicano, que a ela se referiu como "resolução transcendental". Tratava-se, com efeito, da primeira vez que Estados independentes concordavam criar mecanismo coletivo que pudesse, de mote próprio, tomar partido em uma crise política interna. A Resolução 1080 intitulada "Democracia Representativa" – foi o resultado de iniciativa da Venezuela, cujo presidente, Carlos Andrés Perez, solicitou, em janeiro de 1991, a convocação de Reunião de Consulta ministerial para analisar as medidas que deveriam ser tomadas diante de ameaças que pairavam sobre as instituições democráticas no hemisfério. Embora aprovada pelo Conselho Permanente, a reunião acabou subsumida na AGOEA de Santiago. Frutificou na forma de uma resolução, com apoio decidido do país anfitrião e gestões dos Estados Unidos, apesar de forte oposição do México, cujo vice-chanceler havia declarado que seu país nunca concebera a OEA como mecanismo para supervisionar a democracia e "não vai permitir que isso ocorra". O Brasil adotou posição equilibrada e construtiva: buscou limitar a abrangência do mecanismo, de modo que não pudesse ser acionado perante meras ameaças de desestabilização do regime democrático, sempre ressaltando a complexidade que envolve a consolidação da democracia<sup>113</sup>.

<sup>112</sup> No discurso de abertura, o SOGEA já se referia a Santiago como "Assembleia Geral da democracia", o que foi repetido por várias delegações. OEA, 1991a. Posteriormente, explicaria que a Resolução 1080 se tornou possível "porque o caminho democrático já era uma realidade em quase todos os países-membros, e esses países procuraram se defender. Essa era a razão política do sistema". BAENA SOARES, 2006, p. 87.

<sup>113</sup> OEA, 1991a, p. 3 e ss., 147 e ss. e 349 e ss. Segundo o ex-SGOEA Baena Soares, em entrevista, a Resolução 1080 foi em grande medida redigida pelo chanceler chileno. Rocha Magno menciona non-paper entregue na SERE pelo qual os EUA defendiam mecanismos que "permitissem às democracias do hemisfério responder de forma efetiva e coletiva a golpes ou mesmo a tentativas", e cita intervenção do chefe da delegação brasileira, embaixador Marcos Azambuja, na abertura da AGOEA: "se é certo que a vontade democraticamente expressa da maioria é o marco que hoje determina nossas ações, não é menos concreto afirmar que são enormes os desafios que nos aguardam, individual e

O compromisso que resultou das negociações representou uma prova de fé na organização. Expandiu as atribuições do secretário-geral, que foi instruído a solicitar a convocação imediata do Conselho Permanente "caso ocorram fatos que causem interrupção abrupta ou irregular do processo político institucional democrático ou do legítimo exercício do poder por um governo democraticamente eleito". Determina que, no prazo de 10 dias, o CP decida sobre a convocação de reunião *ad hoc* de ministros das Relações Exteriores ou período extraordinário da AGOEA para "analisar coletivamente os fatos e adotar as decisões que forem consideradas apropriadas". A resolução não chega a determinar que, nesses casos, "se produza, de maneira imediata, a suspensão coletiva de relações diplomáticas", como na Ata de Caracas adotada no mês anterior pelo Pacto Andino, mas os poderes conferidos à OEA são significativos. Além do papel dado ao SGOEA, os termos utilizados são abrangentes, seja quanto à situação que pode ensejar a ação coletiva, seja quanto às medidas à disposição da organização para lidar com a crise. É também significativo que o princípio da não intervenção – que marcou o desenvolvimento da OEA e sempre acompanhou menções à democracia – não esteja referido na parte operativa, mas somente no preâmbulo, o que sugere o consenso de que o mecanismo de defesa da democracia não constitui intervenção nos assuntos internos, uma vez que fora consentido por todos os Estados membros<sup>114</sup>.

Não se pode desestimar a Resolução 1080 como mera consecução de antigo propósito dos Estados Unidos em sua relação com países latino-americanos. O mecanismo constituiu, também, objetivo de

coletivamente, ao início desta década. [...] Entendemos que os direitos humanos são indivisíveis e interdependentes. Não se restringem apenas à expressão da vontade política. A vigência dos direitos civis e políticos está vinculada à realização dos direitos econômicos e sociais". ROCHA MAGNO, 1995, p. 70-81.

<sup>114</sup> OEA, 1991a. A Resolução 1080 nunca foi revogada. A Acta de Caracas está disponível em: <a href="http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=10&tipo=SA&title=historial-">historial-</a>. Acesso em: 30 set. 2017. A compatibilidade do mecanismo com o princípio da não intervenção foi reconhecida pela CJI em 1995, que, instada pela AGOEA de Belém do Pará (1994), aprovou por unanimidade a Resolução "A Democracia no Sistema Interamericano" (CJI/Res.I-3/95), pela qual inverte a opinião que emitiu em 1946 e entende que "o princípio da não intervenção e o direito de cada Estado do sistema interamericano de escolher, sem ingerências externas, seu sistema político, econômico e social, bem como de organizar-se da maneira que mais lhe convenha não podem amparar a violação da obrigação de exercer efetivamente a democracia representativa nesse sistema e organização" (grifos meus). CJI, 2011, p. 163.

governos eleitos na América Latina, muitos dos quais então lidando com fragilidades institucionais em meio às consequências da crise da dívida externa. Surgiu no espírito de Cartagena, que levou a maior dinamismo da OEA. Somou-se a um conjunto de novas atividades da OEA, inclusive na área democrática, com a UPD e êxitos em matéria eleitoral (infra). Não por acaso, o procedimento para a ação coletiva em defesa da democracia inscreveu-se em foro multilateral, com princípios consolidados e sistema de votação igualitário. Dessa forma, criaram-se cautelas, como aumentar a maioria requerida – de simples para qualificada – para a tomada de decisões, especificar que toda decisão seria feita "de conformidade com a Carta e com o direito internacional" e dissociar o mecanismo criado da "matéria de reconhecimento de Estados e Governos", nos termos de seu preâmbulo. Embora constitua exceção ao princípio da não intervenção, já que poderia operar sem, ou mesmo contra a vontade do país concernido, a Resolução 1080 pode ser vista como tentativa para que a OEA lidasse com "as frequentes críticas justificadas, precisamente por sua ausência frente aos grandes temas do hemisfério e do mundo"115.

O mecanismo criado em junho, em Santiago, seria posto à prova três meses depois, na madrugada de 30 de setembro de 1991, com o golpe de Estado contra Jean Bertrand Aristide. Além de representar inequívoca situação de "interrupção abrupta ou irregular do exercício do poder", o Haiti era acompanhado há anos pela OEA, inclusive com o envio de numerosa MOE, que havia atestado a vitória de Aristide e auxiliado "os recém-instalados e ainda inexperientes órgãos eleitorais do Haiti". Na tarde do mesmo dia 30, o CP condenou o golpe militar e convocou reunião ministerial. Em 2 de outubro, os chanceleres reuniram-se para ouvir pronunciamento do presidente deposto e aprovar,

<sup>115</sup> Relatório do Grupo de Reflexão sobre o Sistema Interamericano, criado pela AG/Res. 986 (XIX-O/90), composto por 12 personalidades, entre elas o ex-chanceler Mário Gibson Barbosa, e apresentado durante o período preparatório da AGOEA de Santiago. O grupo, entretanto, não propôs um mecanismo coletivo de defesa da democracia, enfocando, em seu lugar, os problemas econômicos e sociais; sobre o tema, limitou-se a defender um "equilíbrio entre os princípios da livre autodeterminação e da não intervenção" (OEA. AG/CP/doc. 516/91, de 24/04/1991). Enquanto a convocação da Reunião de Consulta requer maioria simples do CP, a convocação do mecanismo de defesa, criado a partir da 1080, requer maioria qualificada de 2/3.

por unanimidade, resolução pela qual condenaram o golpe de Estado, instituíram regime recomendatório de sanções e consignaram como "únicos representantes legítimos do governo do Haiti junto aos órgãos, organismos e entidades do sistema interamericano aqueles designados pelo governo constitucional do presidente Jean-Bertrand Aristide". Ao mesmo tempo, criaram missão do SGOEA e de chanceleres, a qual não logrou equacionar a crise. Em 1994, o Conselho de Segurança da ONU autorizaria o recurso à força armada, ratificando a presença no Haiti de tropas em sua maioria norte-americanas e ensejando posterior missão das Nações Unidas no território<sup>116</sup>.

O segundo teste foi com o Peru, no chamado "autogolpe" do presidente Alberto Fujimori, em 5 de abril de 1992. Embora democraticamente eleito em 1990, Fujimori, então com grande popularidade, após vitórias contra o Sendero Luminoso, dissolveu o Congresso, destituiu os membros da Corte Suprema e decretou a suspensão de garantias constitucionais. A exemplo do caso haitiano, o CP decidiu, já no dia seguinte, aplicar a Resolução 1080. Uma semana depois, a reunião ad hoc ministerial solicitou ao governo peruano o restabelecimento imediato das instituições constitucionais e o respeito aos direitos humanos, criou nova missão integrada pelo SGOEA e por chanceleres, mas não adotou nenhuma sanção. A OEA foi alvo de duras críticas, sobretudo por setores opositores, que a consideraram complacente com o presidente. Porém, as gestões realizadas contribuíram para que Fujimori comparecesse, em pessoa e sem anuncio prévio, à AGOEA realizada em Manágua, em 1993, quando se comprometeu a realizar eleições para uma nova constituinte, sob observação da OEA<sup>117</sup>.

Antes disso, ainda em meio a ambas as crises, discutiu-se na Assembleia Geral de Nassau, em junho de 1992, proposta argentina de

<sup>116</sup> OEA, 1991b. Para análises sobre a crise haitiana no início dos anos 1990, cf. LIMA CÂMARA, 1996, e Baena Soares, 1994, p. 169-174.

<sup>117</sup> As eleições consolidaram o governo de Fujimori, que permaneceria no poder por toda a década. Em dezembro de 1994, a reunião ad hoc considerou que a constituinte permitia o restabelecimento da ordem democrática. ARRIGHI, 2015, p. 119-120. PERINA, 2015, p. 69-71. BAENA SOARES, 2006, p. 86 e ss.

incorporar, na Carta da OEA, "novos textos referentes à possibilidade de suspender os governos dos Estados membros onde ocorressem os fatos previstos na Resolução 1080". Aprovada por consenso na AGOEA, a resolução vinculava esse tema à "necessidade de enfrentar a pobreza crítica na região, que constitui uma das mais graves ameaças à democracia"118. A Comissão Especial do CP, criada para executar o mandato, foi presidida pelo Brasil, cujo RP apresentou, após primeira rodada de consultas, versão inicial do texto que viria a ser o artigo 9º da Carta da OEA, que prevê a suspensão de qualquer membro "cujo governo democraticamente constituído seja deposto pela força". Entre os temas discutidos na Comissão, Estados Unidos, Canadá e Costa Rica propuseram caracterizar como causa da suspensão não só a deposição mediante força, mas também a interrupção do processo institucional democrático, o que não prosperou. Além disso, houve consenso quanto à gradualidade na aplicação do mecanismo e à importância do progresso econômico-social, o que restou consignado em vários artigos. O projeto chegou ao XVI período extraordinário de sessões da AGOEA, realizado no final do mesmo ano, como texto de consenso, à exceção da maioria requerida para a suspensão (se dois terços ou três quartos, prevalecendo a primeira opção). O Protocolo de Washington foi aprovado por maioria, com voto contrário mexicano e duas abstenções, após o que várias declarações acentuaram o apego aos princípios da autodeterminação e da não intervenção. Na ocasião, o RP brasileiro leu declaração do chanceler Fernando Henrique Cardoso. Ao salientar a compreensão da "democracia na sua acepção ampla de paz e desenvolvimento", defendeu que:

> A adoção de regras básicas sobre as maneiras pelas quais a OEA deve promover e consolidar a democracia representativa permitirá que se

<sup>118</sup> Embora apresentada diretamente na AGOEA, a proposta argentina foi amadurecida após consultas informais e teve o copatrocínio de Antígua e Barbuda, Brasil, Canadá, Costa Rica, Chile, Estados Unidos, Haiti, Paraguai, Uruguai e Venezuela. ROCHA MAGNO, 1995, p. 76-78. OEA, 1992a.

evitem soluções *ad hoc*, inspiradas por circunstâncias conjunturais, muitas vezes más conselheiras em momentos de crise. <sup>119</sup>

A Resolução 1080 seria discutida em outras situações durante a década de 1990, com resultados dúbios. Por um lado, em maio de 1993, a tentativa do presidente da Guatemala, Jorge Serrano, de replicar o "autogolpe" peruano encontrou forte reação da população, rejeição pelo Poder Judiciário guatemalteco e a condenação da OEA em nível ministerial, que se somou a decisões bilaterais e de outros organismos internacionais. Em 1º de junho, Serrano renunciaria à presidência. O último país em que o mecanismo da 1080 foi aplicado seria o Paraguai, em duas ocasiões: em 22 de abril 1996, quando o então comandante do exército, Lino Oviedo, insta o presidente Juan Carlos Wasmony a renunciar ao cargo, o que levou à condenação por parte do CP no dia seguinte, à visita do então SGOEA César Gaviria a Assunção e a gestões de alto nível do MERCOSUL. Oviedo renunciaria no dia 24 de abril, afastando o risco de golpe de Estado. Quatro anos depois, após o assassinato do vice-presidente Luis Maria Argaña, a tentativa de golpe contra o presidente Luis González Machi levou novamente a gestões do SGOEA, à condenação do CP e a gestões do MERCOSUL<sup>120</sup>. Por outro lado, a Resolução 1080 não foi aplicada em 1997, quando o Congresso equatoriano destituiu, em 24 horas, o presidente Abdalá Bucarán por "incapacidade mental para governar", por maioria simples em lugar de qualificada, como demandava a Constituição, porém com apoio popular, em meio à profunda crise política. A convite de Bucarán, Gaviria viajou a Quito, mas não chegou a invocar a Resolução 1080, a qual tampouco

ROCHA MAGNO, 1995, p. 154. Sobre os trabalhos da Comissão Especial, cf. p. 107-146. Além de introduzir vários artigos na Carta, em prol da ação da OEA contra "a pobreza crítica", o Protocolo de Washington restringiu a suspensão a casos clássicos de golpe de Estado, o que permite inferir que tal medida estaria proscrita dentre as possíveis reações da OEA em outras situações de "interrupção [...] irregular [...] do legítimo exercício do poder", nos termos da Resolução 1080, como no caso de Fujimori. O Protocolo de Washington entrou em vigor em 1997, sem ter sido assinado pelo México nem ratificado por seis países da CARICOM. Nunca chegou a ser aplicado. No caso de Honduras, em 2009, a OEA suspendeu o país com base no artigo no artigo 21 da então já vigente Carta Democrática Interamericana (infra). O Protocolo de Washington seria acompanhado pelo Protocolo de Manágua, adotado na AGOEA do ano seguinte, pelo qual se criou o Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral.

<sup>120</sup> ARRIGHI, 2015, p. 120-122. PERINA, 2015, p. 72-74. GAVIRIA, 2004, p. 14-16.

foi invocada pelo RP equatoriano nem por países que haviam condenado a destituição do presidente<sup>121</sup>.

A despeito de haver adquirido vida própria, sendo compreensivamente objeto de estudos e ampla cobertura jornalística, o mecanismo de defesa da democracia não pode ser visto de modo isolado das demais atividades da organização nem de processos paralelos que marcaram o relacionamento hemisférico. O Compromisso de Santiago inaugurou diferenciação que perdura ainda hoje, entre atividades de promoção e atividades de defesa da democracia representativa<sup>122</sup>. Ainda que se possa questionar tal dicotomia e que essa declaração prenunciasse "procedimentos eficazes, oportunos e expeditos" para ambas as vertentes, a resolução 1080 tratava apenas da segunda. A primeira vertente – a de *promoção* da democracia – permaneceu dispersa e, em tese, deveria influenciar todas as atividades da OEA, como segurança, direitos humanos e desenvolvimento, como se depreende da própria declaração. A criação da UPD, no ano anterior, proporcionou foco para "responder, com prontidão e eficiência aos Estados membros que, em pleno exercício de sua soberania, solicitem assessoramento ou assistência para preservar ou fortalecer suas instituições políticas e procedimentos democráticos", nos termos da AG/Res. 1124 (XXI-O/91), adotada em Santiago. Inicialmente restrito à matéria eleitoral, o trabalho da UPD adquiriu maior envergadura sob o mandato do SGOEA Cesar Gaviria (1995-2004), em concepção abrangente de "fortalecimento das instituições e processos democráticos"123.

<sup>121</sup> Segundo Perina, "o Conselho não discutiu o assunto em sua sessão ordinária semanal, apesar de o embaixador dos EUA para a OEA, Harriet Babbit, buscar informalmente consenso para uma resolução do Conselho Permanente apoiando a democracia equatoriana. [...] Os governos da Argentina, Panamá, El Salvador, Costa Rica e Nicarágua condenaram a destituição de Bucarán por considerarem que os procedimentos utilizados violavam princípios constitucionais e democráticos". PERINA, 2015, p. 74-5.

<sup>122</sup> O artigo 2º, letra "b" da Carta confere mandato à OEA "para promover e consolidar a democracia representativa", o que engloba maior conjunto de atividades do que reação a rupturas da ordem democrática.

<sup>123</sup> Segundo o ex-SGOEA, a UPD passou a prestar "serviços em temas de alterações constitucionais, governabilidade em seus distintos aspectos, reforma e modernização do Estado, reconciliação nacional, educação democrática, participação cidadã, fortalecimento das instituições e processos eleitorais, estudos sobre democracia e informação e promoção do diálogo". GAVIRIA, 2004, p. 20. Cf. capítulo II.

Além de inserir-se no conjunto das atividades da OEA, o mecanismo de defesa da democracia foi influenciado pelo que, depois, denominou-se processo de Cúpula das Américas. Realizada em Miami por iniciativa do governo Bill Clinton e com a presença de 34 Chefes de Estado e Governo, à exceção de Cuba, a Cúpula das Américas de 1994 buscou inaugurar novo padrão de relacionamento hemisférico, com base em aparente "comunidade de ideais e valores do mundo ocidental" e mecanismos de implementação bem estabelecidos. Embora a iniciativa não escondesse a ênfase no aspecto econômico-comercial e na conformação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), o Plano de Ação então adotado dedicou o primeiro de seus guatro capítulos à preservação e ao fortalecimento da comunidade de democracias das Américas, reconhecendo a OEA como organismo primordial para tanto. No período preparatório, os países latino-americanos, concertados no âmbito do Grupo do Rio, cuja Secretaria pro tempore era brasileira, lograram enfatizar temas sociais, incorporar princípios como o da não intervenção e da inter-relação entre democracia e desenvolvimento, e evitar interpretação seletiva do mandato da OEA com foco na "ação coletiva" para a defesa da democracia, conforme a proposta original norte-americana<sup>124</sup>. O Brasil manteria papel relevante, ao coordenar, a partir de 1995, a implementação das medidas previstas em Miami, no que toca aos temas de democracia e dos direitos humanos, havendo sugerido o tema da educação como um dos quatro eixos da II Cúpula das Américas, realizada em Santiago em 1998, quando se inscreveram questões como o combate à corrupção, ao tráfico de drogas e delitos conexos como ameaças à democracia e, por

<sup>124</sup> SIMAS MAGALHÃES, 1999, p. 11, 120-121 e 164, comenta que o projeto original dos EUA "parecia disfarçar quer o desejo de ampliar certas áreas de competência da organização regional (como seria o caso da resolução 1080, ideia que constava do texto), quer o de introduzir conceitos e propostas de ação sobre os quais alguns países da região, inclusive o Brasil, tinham sérias reservas (por exemplo, novos instrumentos de segurança hemisférica)". Em 1995, a AGOEA de Montrouis aprovaria a declaração "Uma Nova Visão da OEA", que compilou os mandatos assignados em Miami, sob a premissa de que "o fortalecimento do exercício efetivo e a consolidação da democracia constituem a prioridade fundamental para as Américas". OEA. AG/Dec. 8 (XXV-O/95), sétimo parágrafo preambular.

sugestão do Grupo do Rio, o conceito de que a democracia pressupõe a participação direta da sociedade<sup>125</sup>.

A despeito da definição progressivamente abrangente da democracia no hemisfério, o mecanismo de defesa adquiriu impulso renovado em abril de 2001, por ocasião da III Cúpula das Américas, realizada em Quebec, no Canadá. Entre diversas medidas, 34 Chefes de Estado e de Governo do hemisfério aprovaram o que foi então chamada de cláusula democrática, ao dispor que "qualquer alteração inconstitucional ou interrupção da ordem democrática em um Estado do hemisfério constitui um obstáculo insuperável à participação do governo daquele Estado no processo de Cúpula das Américas" (grifos meus). Além disso, reconheceram que "as ameaças à democracia, hoje em dia, assumem distintas formas" e que, "para melhorar nossa capacidade de resposta a essas ameaças", seria negociada uma Carta Democrática Interamericana "que reforce os instrumentos da OEA para a defesa ativa da democracia representativa". A Declaração de Quebec condenava, em termos equivalentes, o golpe de Estado, cujo rechaço era, há muito, consolidado, e a degeneração de governos eleitos. Para tanto, abandonou o critério de interrupção (abrupta ou irregular) do processo democrático como causa para o acionamento do mecanismo, acolhendo, em seu lugar, o termo ainda mais impreciso de ameaca à democracia<sup>126</sup>.

Ainda que adotada no mais alto nível político, a decisão de negociar novo instrumento de defesa da democracia diante de "novas ameaças" não representou mera consecução de objetivo dos países desenvolvidos do hemisfério, consolidando posição tutelar sobre seus vizinhos ao sul. Por um lado, é certo que, pelo menos desde 1999, os Estados Unidos propunham meios adicionais para *prevenir* a interrupção da ordem democrática, por meio do armazenamento de informações

<sup>125 &</sup>quot;Se, em Miami, a OEA recebeu uma dezena de mandatos, esse número triplicou em Santiago. [...] A OEA incorporou os mandatos de Santiago com a metodologia que se aprovou na Assembleia de Caracas de 1998, que tornou a Cúpula nossa fonte principal de mandatos políticos". GAVIRIA, 2004, p. 85. SIMAS MAGALHÃES, 1999, p. 174. MAIERÁ, 2003, p. 42-43.

<sup>126</sup> A Declaração de Quebec está disponível em: <a href="http://www.summit-americas.org/">http://www.summit-americas.org/</a> iii\_summit\_iii\_summit\_dec\_pt.pdf>. A Venezuela manifestou reserva a todo o parágrafo.

que permitisse um "alerta antecipado" para a OEA. A rejeição de vários países latino-americanos levou, na AGOEA realizada naquele ano, à aprovação de resolução que se limitava a determinar que o CP "continue o exame [...] das medidas apropriadas para a manutenção, consolidação e fortalecimento da democracia representativa". Novas gestões norte-americanas lograram, na AGOEA do ano seguinte, realizada em Windsor, no Canadá, a constituição de fundo voluntário que poderia ser utilizado para preservar a ordem democrática, porém a pedido do país interessado<sup>127</sup>. Por outro lado, contudo, vários processos de concertação e integração sub-regional já apontavam para uma reação frente a "fatos que alterem o Estado de Direito" e condicionavam a participação de seus membros à "manutenção do Estado de Direito e [ao] pleno respeito ao regime democrático"128. Tanto o MERCOSUL como a Comunidade Andina, por exemplo, já dispunham, desde 1998, de cláusulas democráticas consignadas em tratado, ainda que os mecanismos de sanção estivessem então restritos à ruptura da ordem democrática<sup>129</sup>. Seja como for, cabe analisar como a exortação feita em Quebec, de caráter declaratório, traduziu-se institucionalmente na OEA, tanto no processo negociador que levou à CDI como em seu resultado, em comparação com os instrumentos e com as práticas até então vigentes.

Ao contrário do que se possa imaginar, a CDI foi iniciativa latino-americana, mais precisamente do Peru. No início de 2000, Fujimori havia sido reeleito para o terceiro mandato, em processo controverso, do qual a MOE da OEA se havia retirado em razão de fraudes. A AGOEA de Windsor realizou-se no período entre a primeira e a segunda rodadas

<sup>127</sup> OEA. AG/Res. 1696 (XXIX-O/99) e AG/Res. 1724 (XXX-O/00). Cf. Maierá, 2003, p. 53-56. Segundo Gaviria, "alguns analistas começaram a argumentar, com razão, que a resolução 1080 permitia intervenções demasiado tardias, quando uma situação de tensão e risco já se havia tornado uma crise. Muitos, sobretudo no mundo acadêmico, começaram a falar de mecanismos de 'monitoramento' e alerta antecipado que permitissem uma intervenção mais rápida, preventiva, antes que corretiva". GAVIRIA, 2004, p. 16.

<sup>128</sup> XI Cimeira do Grupo do Rio. Declaração sobre Defesa da Democracia, de agosto de 1997, e I Reunião de Presidentes da América do Sul. Comunicado de Brasília, de agosto de 2000, apud MAIERÁ, 2003, p. 45-49.

<sup>129</sup> Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile, de 24 de julho de 1998, e Protocolo Adicional ao Acordo de Cartagena sobre o Compromisso da Comunidade Andina com a Democracia, de 17 de outubro de 1998, respectivamente.

do pleito presidencial e discutiu o relatório da missão (infra). Não houve consenso sobre eventual reação, mesmo porque se tratava de situação inédita, que não se enquadrava, propriamente, no mecanismo criado pela Resolução 1080. A AGOEA limitou-se a manifestar preocupação com a credibilidade do processo eleitoral e a enviar missão ao Peru, a convite do governo do país. Os fatos precipitaram-se, e Fujimori renunciou em novembro daquele ano<sup>130</sup>. Com o intuito de imprimir nova imagem ao país, o governo provisório propôs a elaboração de uma Carta Democrática, o que encontrou eco entre várias delegações que haviam defendido ação mais enérgica da OEA em Windsor, como a canadense e a norte-americana. O primeiro texto, elaborado pelo Peru em colaboração com países convidados (Argentina, Canadá, Costa Rica e Estados Unidos), foi circulado no fim de abril, na Cúpula de Quebec, com foco na "atualização" do mecanismo de defesa da democracia. A cúpula mandatou a OEA a negociá-lo "no marco da próxima AGOEA", que se realizaria um mês e meio depois, em São José, na Costa Rica.

A negociação foi conduzida, inicialmente, em reuniões informais do CP e evidenciou divisão entre os Estados membros. De um lado, os cinco copatrocinadores, acompanhados por México, Nicarágua e Paraguai, defendiam transpor o princípio adotado em Quebec para a OEA, estabelecendo que *qualquer alteração inconstitucional* da ordem democrática também ensejasse a possibilidade de suspensão, o que ia além do recém-incorporado artigo 9º da Carta. De outro lado, Brasil, Venezuela, Panamá, Uruguai, Equador, Bolívia, Guatemala e os países da Caricom "mostraram-se contrários à elaboração imediata de novos instrumentos de defesa da democracia no âmbito da OEA, apresentando posição favorável à manutenção da linguagem da Carta" Sem consenso, a sétima versão do projeto – que incluía lista tentativa de elementos e

<sup>130</sup> A missão da OEA, encabeçada por Gaviria e o chanceler canadense, na qualidade de presidente da AGOEA, teria contribuído para a formação de governo de transição no Peru, cujo primeiro-ministro era o ex-secretário-geral das Nações Unidas Javier Perez de Cuellar. GAVIRIA, 2004, p. 38-39. Cf. AG/Res. 1753 (XXX-O/00) e ARRIGHI, 2015, p. 122-123.

<sup>131</sup> MAIERÁ, 2003, p. 59.

requisitos da democracia e capítulo denominado "cláusula democrática" – foi anexada à Resolução de São José, como "base para sua consideração final" em sessão extraordinária da AGOEA<sup>132</sup>, que se realizaria em Lima, no fatídico 11 de setembro de 2001.

A segunda fase de negociação teve participação ativa de todas as delegações, subsídios da CJI, por iniciativa brasileira, e comentários da sociedade civil. O texto final – acordado por consenso em sessão do CP, de 6 de setembro - expandiu, significativamente, a abrangência do projeto original. Além de enfatizar a inter-relação entre democracia, direitos humanos (capítulo II) e desenvolvimento (capítulo III), o texto elaborou elementos (art. 3º) e componentes fundamentais (art. 4º) da democracia e incluiu capítulo destinado à "promoção da cultura democrática" (capítulo VI). No que toca ao tema específico desta tese, reformulou o projeto peruano para um capítulo sobre Missões de Observação Eleitoral (*infra*) e acolheu, a partir de proposta venezuelana, o "caráter participativo da democracia", segundo o qual a participação dos cidadãos "é uma condição necessária para o exercício pleno e efetivo da democracia" (art. 6°), reconhecendo a complementariedade entre as chamadas democracia representativa e democracia participativa. Para o então SGOEA, a CDI teria consolidado a ampliação do conceito de democracia que ocorreu ao longo da década de 1990<sup>133</sup>.

Apesar de inovar em vários aspectos, a CDI é quase exclusivamente conhecida por seu capítulo IV, que trata do "fortalecimento e preservação da institucionalidade democrática" (artigos 17 a 22). O foco já era evidente na sua negociação. O chanceler peruano, no discurso de abertura da sessão em Lima, afirmava de antemão que a carta "tem como núcleo central

<sup>132</sup> Resolução AG/1838 (XXXO-O/01), intitulada "Resolução de São José da Costa Rica – Carta Democrática Interamericana". OEA, 2001.

<sup>133</sup> MAIERÁ, 2003, p. 65-87. GAVIRIA, 2004, p. 41. Durante o debate em São José, o chanceler venezuelano, Luis Alfonso Dávila, defendeu a inclusão do conceito de democracia participativa, consagrado na Constituição bolivariana de 1999: "queremos ser claros e categóricos para evitar confusões. Não contrapomos a democracia participativa à democracia representativa. A primeira não é uma alternativa à segunda. [...] Representação e participação são componentes indissociáveis da democracia. A democracia representativa é o exercício do poder por parte do povo, através de representantes livremente eleitos. A livre escolha é uma forma essencial de participação". OEA, 2003, p. 39.

uma redefinição e ampliação dos mecanismos de ação para preservar e defender a institucionalidade democrática"134. Dito isto, é curioso que haja controvérsia sobre o grau de inovação do mecanismo se comparado com a Resolução 1080. Uma "alteração da ordem constitucional que afete gravemente a ordem democrática" (artigo 20 da CDI) - termo que prevaleceu sobre o de ameaça à democracia, porém ainda dando margem a ações impositivas – pouco se diferencia, na prática, de uma interrupção irregular do "legítimo exercício do poder por um governo democraticamente eleito", o que havia habilitado a ação da OEA nos chamados "autogolpes" no Peru e na Guatemala. O procedimento para a aplicação da CDI, de modo similar, segue o acordado em Santiago dez anos antes, só ampliando ao permitir que outro membro solicite a convocação do CP. Mesmo o gradualismo, que teria sido abraçado em Lima, poderia representar "apenas um detalhamento do que ocorreu no passado", segundo o ex-SGOEA Baena Soares<sup>135</sup>. De inovação concreta, restaria a suspensão de membro em razão da degeneração de sua ordem democrática, o que vai além da codificação no Protocolo de Washington, expandindo, por assim dizer, os critérios de associação no "clube democrático" 136.

A exemplo da Resolução 1080, o balanço da aplicação do mecanismo de defesa criado na CDI acumulou êxitos e fracassos em seus 16 anos de existência. Os primeiros testes foram controversos. Ainda em 2001, acentuou-se a grave crise no Haiti, que era acompanhada, há anos, pela OEA, sem ensejar a aplicação da CDI pela recusa do governo Aristide,

<sup>134</sup> Humberto de la Calle, RP colombiano que presidiu as negociações no CP, prenunciava, ao dar por aprovado o texto que subiria à Lima, "uma nova forma de diplomacia preventiva nas Américas". Idem, p. 111 e 52.

<sup>135</sup> Entrevista ao autor em 21/10/2016. Possíveis exemplos seriam os casos do Paraguai e do Equador na década de 1990. Mesmo Humberto de la Calle, que presidiu sua negociação, parece admitir isso, ao explicar "a sujeição da aplicação de toda a cláusula 'aos princípios da Carta da OEA' e 'todas suas normas'. [...] Exceto em casos de urgência, requerem-se gestões diplomáticas prévias, como estabelecido na Carta da OEA". OEA, 2003, p. 284. Na visão chilena, a história teria demonstrado a insuficiência da Resolução 1080, "pois sua interpretação inadequada permitiu a entronização de regimes antidemocráticos" (grifos meus). Idem, p. 269. Cf. as observações da CJI ao projeto de CDI (CJI/RES.32 (LIX-O/11)), detendo-se na "contradição" com o Protocolo de Washington no que tange à suspensão. CJI, 2011, p. 255-267.

<sup>136</sup> Restrito à suspensão, o Protocolo de Washington limitou-se a disciplinar casos de deposição pela força e teria incorporado, "ao ordenamento jurídico institucional, a noção de que a OEA é um clube democrático". PERICÁS, B. Perspectivas do Sistema Interamericano. In: FOSECA JR; NABUCO DE CASTRO, 1994, p. 125.

que negava "a ameaça de ruptura da ordem democrática"<sup>137</sup>. A primeira vez que o mecanismo foi utilizado ocorreu em razão da tentativa de golpe contra Hugo Chavez, em abril de 2002. Ainda que então elogiada, a aplicação da CDI ocorreu somente após a reassunção de Chavez ao poder, quase 48 horas depois da invasão do palácio presidencial e apesar de o Grupo do Rio, reunido na mesma data, por coincidência, haver solicitado imediatamente a aplicação da carta sob seu artigo  $20^{138}$ . Houve, no entanto, crises em que a CDI teria contribuído positivamente. Vários governos solicitaram o apoio da OEA com base na CDI, como a Nicarágua (2004 e 2005), a Bolívia (2003, 2005 e 2008), o Peru (2004) e o Equador (2005 e 2010).

No que toca a ações impositivas, há menor coincidência sobre as três ocasiões em que a OEA chegou a debater a aplicação do mecanismo. Em Honduras, o golpe contra Manuel Zelaya em 2009 levou à suspensão do país com base no artigo 21 da CDI. Após novas eleições e um acordo político negociado fora da OEA, a suspensão levantou-se conforme o procedimento do artigo 22<sup>139</sup>. Por sua vez, a destituição de Fernando Lugo, em 2009, levou à suspensão do Paraguai do MERCOSUL e da UNASUL, mas não recebeu o mesmo tratamento na OEA, sem prosperar gestões de Argentina, Brasil e Uruguai<sup>140</sup>. Por fim, ainda se discute, por ocasião da redação desta tese, a aplicação da CDI contra o governo Maduro, na Venezuela, apesar de o SGOEA Luís Almagro tê-la invocado desde maio de 2016 e pleiteado, no início de 2017, a suspensão do país por *ruptura* 

<sup>137</sup> MAIERÁ, 2003, p. 88-93.

<sup>138</sup> Vale registrar que, até hoje, não se encontra disponível a ata da sessão do CP realizada em 13 de abril de 2001, embora haja relato em Calle, 2008. O pedido do Grupo do Rio está em anexo à nota do SGOEA. In: OEA. CP/INF. 4663/02, de 13/04/2002. Cf. MAIERÁ, 2003, p. 93-103 e ANDRADE FILHO, 2009, p. 133-134, que, com base em expedientes sigilosos, atribuem o atraso à hesitação do SGOEA e à oposição dos EUA e da Colômbia.

<sup>139</sup> Para relato dos casos, Cf. OEA, 2011, p. 27-33. ARRIGHI, 2015, p. 126-132, o qual, em entrevista ao autor, ressaltou que, com a suspensão de Honduras, a OEA viu-se impedida de manter contato tanto com o governo de fato quanto com o governo deposto, acarretando consequências até mesmo para bolsistas hondurenhos no curso de direito internacional da CJI.

<sup>140</sup> Vale ressaltar que Lugo não solicitou a aplicação da CDI antes de sua destituição, e o RP paraguaio, munido de instruções do novo governo, opôs-se à sua aplicação nos debates no CP. Com o consentimento paraguaio, foi enviada missão que concluiria ser a suspensão do país contraproducente. Cf. inter alia os telegramas 653, de 12/06/2015, de Delbrasupa, e 1.314, de 22/08/2012, de Brasemb Assunção.

da ordem democrática, o que seria a primeira vez que tal medida seria aplicada em razão da degeneração de um governo eleito<sup>141</sup>.

A dificuldade para utilizar o mecanismo criado na CDI contra a vontade do governo afetado revela não somente a distância entre o compromisso, em princípio aceito por todos, e sua aplicação em casos concretos, na qual influências e assimetrias cobram seu preço. Demonstra também, como reiterado uma e outra vez nos debates, a persistência seja do receio de vários membros, sobretudo caribenhos, de interferência em seus assuntos domésticos, seja de divergências sobre os critérios que definiriam a "democracia" no hemisfério e que permitiriam uma convergência, ainda que majoritária, sobre a qualificação a ser dada a uma crise interna e os melhores meios de enfrentá-la. Tais incertezas já eram evidentes quando da aprovação da CDI, refletidas, inclusive, no debate sobre sua relação com os princípios e normas da Carta da OEA. O compromisso alcançado nos breves cinco meses de negociação, o de que a resolução poderia ser vista como "desenvolvimento progressivo dos princípios ordenadores da democracia representativa", apesar de evitar o demorado e incerto processo de celebração e ratificação de tratados, demonstra, ao mesmo tempo, a fragilidade do consenso alcançado.

Em contraste com o curto prazo de sua negociação, a CDI foi objeto de longos debates desde sua adoção. Antes mesmo de seu primeiro aniversário, foi tema do diálogo de chefes de delegação na AGOEA de Barbados (2002) e recebeu "testemunhos interpretativos" de 17 Estados membros<sup>142</sup>. Desde 2003, seu acompanhamento foi declarado "tema permanente" da Assembleia Geral [AG/Res 1957 (XXXIII-O/03)], a qual tem encomendado debates e análises sobre seu conteúdo. Em

<sup>141</sup> Desde maio de 2016, a situação venezuelana foi abordada em mais de 10 sessões ordinárias e extraordinárias do CP, porém sem aplicação explícita da CDI. Em abril de 2017, foi convocada uma Reunião de Consultas ministerial em lugar do procedimento previsto na CDI, o que ensejou a Venezuela a denunciar o tratado da OEA. Após duas sessões, em 31/05/2017 (Washington) e 19/06/2017 (Cancún), a reunião não logrou aprovar declaração, embora permaneca aberta.

<sup>142</sup> O termo foi utilizado por Humberto de la Calle, ao apresentar a publicação, na qualidade de coordenador editorial. Em sua "reflexão", o Canadá, por exemplo, considera a CDI "o fruto imperfeito de compromisso" e recorda declaração que formulara por ocasião de sua adoção quanto ao caráter político do instrumento, a fim de afastar implicações do "direito à democracia" proclamado na CDI. OEA, 2003, p. viii e 265.

2005, a AGOEA de Fort Lauderdale, sem lograr acordo sobre proposta norte-americana, com apoio de México, Chile, Peru e outros, de criar mecanismo permanente de avaliação da democracia, incumbiu o SGOEA de elaborar sugestões para o melhor cumprimento do capítulo IV da CDI. O relatório apresentado dois anos depois pelo SGOEA José Miguel Insulza sugeriu, entre outras recomendações, maior precisão nos termos empregados no artigo 20 da CDI: "se o principal bem a custodiar é a democracia, como podemos fazê-lo se não definimos com claridade quando e como ela se encontra em perigo?" Embora reiterasse tal sugestão em novo relatório apresentado ao CP em 2010, a proposta não chegou a ser considerada<sup>143</sup>. Ao longo do ano seguinte, a OEA e seus membros conduziram extenso "diálogo sobre a Carta Democrática Interamericana" em comemoração a seu décimo aniversário. O diálogo concluiu com "acordo manifesto" em manter o texto da CDI, enumerando propostas que não lograram consenso, como um mecanismo de avaliação conjunta (peer review), o fortalecimento de medidas preventivas com "alertas antecipados" e a criação do cargo de relator especial para a democracia. O Brasil copatrocionou a proposta do diálogo. Enfatizando a inter-relação entre democracia, direitos humanos e desenvolvimento, rejeitou "potencializar" a CDI e apoiou proposta de exame periódico das ações da OEA destinadas ao combate à pobreza, previsto no artigo 14 da CDI. Apoiou, também, a adoção de uma Carta Social das Américas, cujo debate se iniciara em 2005 com vistas a "complementar" a CDI, a qual viria a ser aprovada na AGOEA do ano seguinte [AG/Res 2699 (XLII-O/12)]<sup>144</sup>.

<sup>143</sup> Relatório do secretário-geral em cumprimento das resoluções AG/Res 2154 (XXXV-O/05) e AG/Res 2251 (XXX-VI-O/06). In: INSULZA, 2015, p. 199-222, e CP/doc. 4487/10, de 04/05/2010. A CJI endossou tal preocupação e considerou que, além dos elementos e dos componentes da democracia dos artigos 3º e 4º da CDI, os atributos reconhecidos no Compromisso de Santiago de 1959 "estão plenamente vigentes". CJI/Res. 159 (LXXV-O/09). In: CJI, 2011 p. 623

<sup>144</sup> Cf. Relatório Final do Diálogo sobre a Eficácia da Aplicação da Carta Democrática Interamericana, aprovado na sessão de 14/12/2011 do CP (CP/doc. 4669/11 rev. 3), com 23 anexos. No que toca ao mecanismo de defesa, "ainda que, nesse debate, aceitou-se a ideia de que uma 'ruptura' da democracia não se produz somente com um golpe de Estado", segundo o ex-SGOEA, "os países foram reticentes em resolver de maneira imediata que outras circunstâncias podiam considerar-se como 'rupturas'". INSULZA, 2015, p. 62. Apesar de elaborar conceitos, como diversidade cultural e desenvolvimento econômico inclusivo e equitativo, a Carta Social das Américas não prevê mecanismos de implementação

A falta de resultados concretos no diálogo conduzido em 2011 foi interpretada como evidência da paralisia da OEA em razão da divergência ideológica de seus membros, que impedia, inclusive, debate sobre as grandes crises no hemisfério<sup>145</sup>. Embora a AGOEA continuasse a aprovar resoluções anuais sobre o acompanhamento da CDI, o próximo desenvolvimento na matéria teve caráter gerencial e ocorreria somente em 2014, quando a AGOEA acolheu proposta feita alguns anos antes por Insulza, em prol de "nova visão estratégica" para a OEA. Pela AG/ Res 2814 (XLIV-O/14), especificada em sessão extraordinária realizada alguns meses depois, a OEA determinou que todas as suas atividades devam visar a "objetivos estratégicos" que se fundam em quatro pilares, nos seguintes termos:

> A OEA é o fórum hemisférico de caráter político integrado por todos os países das Américas que, em condições de igualdade e de maneira interdependente, fortalece a democracia, promove e protege os direitos humanos, incentiva o desenvolvimento integral e fomenta a segurança multidimensional, em benefício do bem-estar com justiça e inclusão social dos povos das Américas.

Um dos quatro pilares da OEA teria por objetivo "contribuir para o fortalecimento da democracia e a consolidação do Estado de Direito, zelando pelos princípios adotados na Carta da OEA e na CDI". Para tanto, a organização deveria colaborar em três áreas: no aperfeiçoamento da gestão pública, no fortalecimento de uma cultura democrática e de respeito ao Estado de Direito e, em particular, "na consolidação dos processos e na modernização e fortalecimento das instituições eleitorais no hemisfério, respeitando o princípio de não intervenção e pleno respeito à soberania". A AGOEA aprovou, também, "orientações" para a elaboração de um plano estratégico quadrienal, priorizando certas áreas para o pilar de democracia, como transparência e acesso à informação pública, combate

além do compromisso de "cooperação hemisférica". Para Jean Michel Arrighi, em seu lugar, bastaria implementar as dezenas de artigos que já constam da Carta da OEA na matéria. Entrevista ao autor em 22/09/2017. 145 PERINA, 2015, p. 206.

à corrupção e cooperação entre autoridades com responsabilidades em matéria de justiça, além de sugerir o "acompanhamento dos relatórios e recomendações das MOEs".

Ao responder à aparente paralisia da organização por meio de maior eficiência gerencial, "a visão estratégica" consolidou a distinção entre atividades técnicas e políticas. Reserva, às últimas, breve menção genérica, ao assumir o objetivo de "intensificar sua atuação política no hemisfério, fortalecendo a AGOEA, o CP e o CIDI" No que toca à democracia, a tentativa de adotar uma "gestão por resultados" parece haver cimentado a diferenciação entre atividades de promoção e de defesa da ordem democrática. O debate sobre a implementação da visão estratégica à OEA teve continuidade sob Luis Almagro, que assume como SGOEA em 2015 e reorganiza a atual Secretaria de Fortalecimento da Democracia (SFD).

Em 2016, com o objetivo de sintetizar as dezenas de resoluções adotadas a cada ano, a AGOEA agrupou-as com temas mais ou menos relacionados. A resolução *omnibus* intitulada "Fortalecimento da Democracia" discriminou certos itens, como gestão pública efetiva, combate à corrupção e "cooperação técnica e missões de observação eleitoral". No item destinado ao "acompanhamento da carta democrática", os membros limitam-se a reafirmar os mandatos em vigor, a continuar promovendo a cooperação hemisférica e a encarregar o CP a continuar o diálogo sobre a eficácia da aplicação da CDI. Nessa mesma AGOEA, aprovou-se breve declaração sobre o 15° aniversário da CDI, considerada uma "contribuição do hemisfério à comunidade das nações", o que ensejaria cerimônia em celebração à data<sup>147</sup>.

<sup>146</sup> AG/Res 1 (XLVII-E/14), intitulada "Orientações e Objetivos da Visão Estratégica da Organização dos Estados Americanos". O plano estratégico da OEA seria adotado, parcialmente, somente no fim de 2016. Cf. telegrama 1.338, de 03/11/2016, de Delbrasupa. Encontram-se ainda em discussão, ao final de 2017, a definição das metas, os indicadores de desempenho e os mecanismos de avaliação "a fim de que a organização disponha de informação quantitativa e qualitativa sobre os resultados e o impacto" do plano estratégico.

<sup>147</sup> AG/Res 2894 (XLVI-O/16) e AG/Dec 93 (XLVI-O/16), respectivamente. A cerimônia contou com a presença dos ex-presidentes do Peru, Ollanta Humalá, e Guatemala, Álvaro Colom, do ex-primeiro-ministro canadense Jean Chrétien e do então subsecretario de Estado para assuntos políticos dos Estados Unidos, Thomas Shannon, que fora o chefe da delegação norte-americana para a negociação da CDI.

## 1.3 O diálogo hemisférico sobre a democracia

A julgar pela singela celebração do 15° aniversário da Carta Democrática Interamericana e pela aparente paralisia da OEA diante de graves crises no continente, o mandato de promover e consolidar a democracia, inscrito no artigo 2°, letra "b" da Carta, parece estar ele próprio em crise. Aproveitando a metáfora da "terceira onda", de Huntington, caberia perguntar se não estaríamos em momento de recessão, no qual a OEA nada mais seria que outra vítima. As análises conceitual e histórica empreendidas, no entanto, permitem visão menos pessimista, a partir da proposta de que a OEA proporciona foro relevante para um diálogo em curso sobre a democracia no hemisfério 148.

A análise teórica incentiva um afastamento crítico quanto à possibilidade de consenso sobre o que é democracia, sobre como avaliá-la e sobre como fortalecê-la. Ao problematizar a questão da representação política, buscou demonstrar que o conceito de democracia representativa – tal como elevado na Carta da OEA – não se esgota na realização de eleições "livres, periódicas e justas". Ao mesmo tempo, contudo, evidenciou que todas as teorias modernas sobre a democracia reconhecem a importância do voto, ainda que com distintos pesos e justificativas. A mesma coincidência é vista no debate político hemisférico. Há muito, se é que já foi algum dia, o voto não é tido como condição suficiente para o regime democrático, mas é condição necessária. Seja como for, tal consenso não impediu o uso do ideal de "solidariedade democrática" contra seus próprios objetivos, tendo por epítome a constituição de uma Força Interamericana de Paz, que apoiou, em 1965, a deposição de um presidente eleito, na República Dominicana.

A dicotomia entre, de um lado, a preocupação hemisférica com a democracia e, de outro lado, o princípio da não intervenção sobre

<sup>148</sup> Para esta tese, entendo por diálogo o "processo por meio do qual os pressupostos e os argumentos feitos pelos participantes em comunicação são sujeitos à discussão e à crítica, a fim de serem aceitos ou rejeitados". Edgar, 2006, p. 42. Tal opção não implica que "a qualidade da articulação de um conjunto de conceitos baste, seja para que o discurso diplomático incorpore esses conceitos, seja, a fortiori, para que mesmo um discurso que se venha a basear nessas 'boas ideias' seja eficaz politicamente". Cf. PAROLA, 2007, p. 73.

assuntos internos proporciona um recorte para explicar tal contradição. A relação é, por definição, complexa: não se trata de um conflito entre dois princípios irreconciliáveis; envolve, antes, debates sobre o sentido da soberania nacional, a natureza do processo político e a expectativa de emancipação de um povo. Na OEA, em particular, essa relação é fundamental tanto em sua história, como no exercício atual de suas funções. A forma como variou ao longo do tempo, porém, permite interpretações.

Como compromisso multilateral no hemisfério, a democracia precede a OEA. Surgiu de proposta norte-americana para unificar o continente diante do risco nazifascista. Ainda que restrita a fórmulas declaratórias, só foi incorporada à experiência pan-americana após os Estados Unidos reconhecerem, em tratado, o princípio da não intervenção. O final da II Guerra Mundial não lhe expurgou o viés de segurança, pois logo passou a ser utilizada contra o risco da instalação de regimes comunistas. As negociações que levaram à Carta da OEA, em 1948, evidenciam a habilidade de seus redatores. De um lado, os Estados Unidos buscavam consolidar uma aliança que respondesse a suas preocupações da incipiente confrontação Leste-Oeste. De outro lado, os países latino-americanos, a despeito de diferenças, buscavam assegurar a preservação de suas autonomias perante os avanços da hegemonia norte-americana. Nesse quadro, a mera inclusão da democracia como princípio da organização veio acompanhada do fortalecimento do princípio da não intervenção.

À medida que se consolidou a Guerra Fria, houve curiosa conjugação entre ambos os princípios. A resolução de Caracas de 1954 contra o comunismo internacional declarava-se "destinada a proteger, e não menoscabar, o direito inalienável de cada estado americano de escolher livremente sua própria forma de governo e sistema econômico" 149.

<sup>149</sup> OEA, 1954, resolução XCI. Segundo Mônica Herz, a Guerra Fria levou a "um casamento ideacional entre a Doutrina Monroe e a contenção do bloco soviético, permitindo uma ação coletiva contra quaisquer países que se apartavam da influência de Washington". HERZ, 2011, p. 12.

O medo de "cubanização" permitiria que a não intervenção passasse a ser usada contra a infiltração de doutrinas hostis e estrangeiras, o que justificaria ditaduras que pouco ou nenhum compromisso tinham com a identidade democrática que propagavam.

O fim da Guerra Fria e a redemocratização da América Latina permitiram imaginar uma nova OEA, na qual maior número de países assumisse "papéis diferentes e mais ambiciosos, promovendo a democratização em nível regional"150. A despeito das assimetrias, diferentes países lograram imprimir seus interesses na renovação da organização, que também se expandia e tornava-se, de fato, hemisférica. A assunção do mandato de "promover e consolidar a democracia" veio acompanhada de novo fortalecimento do princípio da não intervenção, bem como de extensos compromissos na área econômico-social e de crescente vinculação com os direitos humanos. Com o início dos anos 1990 e o novo contexto hemisférico e mundial, estabeleceu-se, apesar do histórico da organização, inédito mecanismo coletivo de defesa da democracia. Embora habilitasse, por primeira vez, que outros membros questionem a qualidade do governo, abrindo exceção à não intervenção, a Resolução 1080 estabelecia procedimentos formais, válidos para todos por igual e, em princípio, consensuais.

A partir de então, passou-se a falar de um paradigma ou regime democrático na OEA<sup>151</sup>. Apesar de nunca dissociar-se da expansão do conjunto das atividades da organização nessa área, tal paradigma teve por foco a reação coletiva diante de crises políticas em países latino-americanos e caribenhos. Desde tal enfoque, a Resolução 1080 não escapou a críticas, sobretudo nos casos em que se contrapunha à vontade do governo instituído. Foi sucedida pela Carta Democrática Interamericana, que tampouco se tem mostrado eficiente para lidar, por

<sup>150</sup> COOPER; LEGLER, 2006, p. 15, que se referem ao fato de que os novos líderes do continente, eleitos por suas populações, "compartilhavam objetivos e preocupações similares, e acordaram coordenar a ação em uma série de temas internacionais que consideravam importantes para a consolidação dos processos domésticos". Idem, p. 18.

<sup>151</sup> O ex-SGOEA Gaviria referia-se ao "paradigma da solidariedade democrática". GAVIRIA, 1998. Cf. inter alia PERINA, 2015, p. 75. HERZ, 2011, p. 59 e ss. COOPER; LEGLER, 2006, p. 19.

exemplo, com o crescente autoritarismo na Venezuela, sob o governo Maduro. Tal enfoque, contudo, é limitado, e não resiste a uma leitura histórica, que confere a atenção devida aos textos que resultaram de larga negociação diplomática, sobretudo em área que questiona elemento essencial da soberania do Estado: seu governo.

A revisão histórica demonstra que é um erro considerar que a democracia, como "fundamento e propósito" da OEA, é um interesse imposto ou alheio à maioria de seus membros. Ainda que fosse objetivo permanente dos Estados Unidos – o que, à parte de outras considerações, permitiu-lhes instrumentalizar a organização em casos pontuais – e depois do Canadá, a incursão da OEA no tema foi, uma e outra vez, produto de propostas latino-americanas, sempre em reação a experiências concretas. Em 1948, as breves menções à "solidariedade democrática" de resoluções anteriores foram expandidas no tratado constitutivo, por gestões de países como Brasil, Uruguai e Colômbia. Em 1985, a OEA assumiu mandato no tema por proposta da Argentina, com apoio de Brasil, Peru e outros. A Resolução 1080, de 1991, adveio de iniciativa da Venezuela, com forte apoio do Chile. O atual artigo 9º da Carta da OEA, que prevê suspensão em caso de deposição pela força, foi iniciativa argentina. A CDI, em 2001, deveu-se, em grande medida, ao Peru e teve seu texto final influenciado por países da Caricom. A OEA também deve ser vista como instrumento para consolidar tendência ainda incerta quer nos países proponentes, quer na região. Ao assim proceder, tais países não só expandiram a noção original de paz democrática<sup>152</sup>, agregando-lhe, sobretudo, viés econômico-social, como também buscaram contrabalançar a influência norte-americana.

O Brasil, em particular, teve papel preponderante para a forma em que a OEA promove e defende a democracia no hemisfério. Fiel a seu peso no continente, não só propôs vários elementos que foram incorporados ao longo do tempo, como também guiou momentos

<sup>152</sup> A tese de que as democracias tendem, naturalmente, a manter relações pacíficas entre si é atribuída ao projeto da paz perpétua de Kant. Cf., *inter alia*, FONSECA JR., 1998, p. 68 e ss. PAROLA, 2007, p. 205.

cruciais do processo, sobretudo durante o mandato do SGOEA Baena Soares. Nessa época, o RP brasileiro, Bernardo Pericás Neto, resumiu a posição do Brasil, que permanece atual:

A moldura jurídica dentro da qual a OEA deve mover-se reflete o necessário e delicado equilíbrio entre a defesa da democracia e o pleno respeito à personalidade dos estados. O desenvolvimento do papel e da capacidade de atuação desta organização será tanto mais confiável, seguro e duradouro quanto mais estreitamente respeite esse equilíbrio cuidadoso que fomos capazes de estabelecer, ao balizarmos nossa área de atuação. 153

Longe de rejeitar o mandato democrático, o Brasil tem historicamente mantido atitude construtiva, ainda que cautelosa<sup>154</sup>. Essa é a posição que prevaleceu na OEA, cujos textos na matéria sempre foram resultado de compromissos, os quais evoluíram ao longo do tempo. O resultado é uma atuação que, em sua quase totalidade, observa a vontade do Estado concernido e é parte de uma construção comum. Ao evitar leitura simplista que contrapõe a soberania à democracia<sup>155</sup>, percebe-se que o foco do novo paradigma, por assim dizer, está na promoção, e não na defesa da democracia. Esta última, ainda que vista como fracasso das atividades de promoção, permanece, de qualquer modo, importante. Afinal, como lembrou o então secretário-geral das Relações Exteriores, Osmar Chofi, durante o diálogo dos chefes de delegação à AGOEA de 2002, "a democracia é um processo permanente, um longo caminho de aperfeiçoamento pelo qual evoluímos. Não está assim isenta de crises e de impasses"<sup>156</sup>.

<sup>153</sup> Intervenção na Comissão Geral da AGOEA de 1992, ao confirmar o copatrocínio ao projeto argentino que resultaria na constituição de grupo de trabalho para a negociação do atual artigo 9º da Carta da OEA. Cf. ROCHA MAGNO, 1995, p. 76-78.

<sup>154</sup> SABOIA, 2017.

<sup>155</sup> Por exemplo, a opinião de que "a prova derradeira de que soberania permanece forte em relação à democracia e à norma de intervenção é a estipulação de que a OEA deve ser formalmente convidada pelos governos anfitriões a fim de perseguir suas atividades pró-democracia dentro de suas fronteiras". COOPER; LEDGER, 2006, p. 152.

<sup>156</sup> OEA, 2003, p. 202.

Situações de crise política forçam a decisão por parte do conjunto dos Estados membros. Vista como interrupção do diálogo em curso, a decisão não representará um acordo substantivo sobre a qualidade da democracia no país, mesmo porque as divergências não são de caráter hermenêutico e estarão sempre sujeitas a considerações de conveniência. Em outras palavras, "não há uma receita específica para defender a democracia" Necessariamente *ad hoc*, tal decisão será tanto mais exitosa se observar os procedimentos acordados e se corresponder às distintas perspectivas nacionais sobre o que é a democracia, distanciando-se de "padrões de governabilidade" impostos de fora. De qualquer modo, conforme demonstra a história da organização, a forma como se lidará com tais crises tende a influenciar o rumo e a velocidade do diálogo em curso.

Além de não esconder seus destinatários, as medidas de proteção partem de um consenso inexistente sobre o que se deve proteger, abrindo-se às assimetrias e às desconfianças. Em lugar de presumir um modelo ideal e culpar os interesses nacionais pelo malogro, o enfoque que privilegia a construção da democracia é uma obra inacabada. Ainda que incerta, envolve todos os membros e põe-se à prova, pelo aprendizado e pelo convencimento<sup>158</sup>. A experiência ditatorial que marcou a América Latina durante a Guerra Fria formou consenso bem estabelecido, por exemplo, de apego às eleições e de rejeição à deposição de governos pela força armada. Nesse caso, não há democracia. Por um lado, a ampliação de tal consenso para abranger ações impositivas a um país que perde "sua legitimidade de origem"<sup>159</sup> será sempre incerta, sobretudo em razão do foro, cujas assimetrias e cuja história justificam a apreensão

<sup>157</sup> Argumento do ex-SGOEA Baena Soares durante debate na CJI sobre o tema "a democracia representativa nas Américas". Embora rejeite a ideia de "alertas antecipados" para casos em que a democracia "esteja em perigo", o ex-SGOEA considera a prevenção fundamental, porém na forma do apoio que a OEA pode oferecer aos estados. OEA, 2017a, p. 57.

<sup>158 &</sup>quot;É no desempenho de um papel menos confrontador e mais cooperativo que a OEA encontra sua força política, sobretudo em se tratando de um tema sensível como a democracia, em que a negociação, o diálogo e as fórmulas de compromisso estão na essência mesma do processo". LIMA CÂMARA, 1996, p. 178. Sobre a constituição dos interesses, cf. PAROLA, 2007, p. 73 e ss.

<sup>159</sup> Esse termo é utilizado nos terceiro e quarto relatórios do SGOEA Luís Almagro, em favor da suspensão da Venezuela.

de vários de seus membros. Por outro lado, a ampliação do conceito de democracia tem-se mostrado suficiente para atividades de cooperação, de caráter consensual, inclusive para o acionamento do mecanismo de defesa a pedido ou com o consentimento do Estado.

A enumeração de elementos, requisitos e características da democracia na CDI, em particular, ainda que visasse permitir o uso do mecanismo de defesa diante de "ameaças" à democracia, pode ter levado a uma reformulação do mandato da organização na matéria. A interdependência entre democracia, direitos humanos e desenvolvimento, consagrada naquele texto, faz que o mandato inscrito no artigo 2º, letra "b" da Carta da OEA deixe de ser um objetivo específico, para tornar-se verdadeiro filtro para a maioria, senão a totalidade, das atividades da organização, reforçando visão já expressa no Compromisso de Santiago, de 1991. Embora contrarie a visão de que a OEA se baseia em pilares "iguais e interdependentes", essa perspectiva – que confere primazia à democracia, em sentido *lato* – reinterpreta a tensão com o princípio da não intervenção e confere avaliação menos pessimista da CDI, a qual estaria sendo aplicada diariamente, em concerto com a vontade dos estados, nas distintas atividades de cooperação da organização 160. O consenso alcançado de que "não basta que um governo seja eleito democraticamente, também deve governar democraticamente"161, ao tempo em que afasta qualquer interpretação que restrinja a democracia ao processo eleitoral, passa a orientar atividades de todos os chamados pilares da OEA.

Tal perspectiva, contudo, não implica que as atividades de cooperação sejam neutras ou imparciais, graças ao consentimento do Estado. A distinção, comum em análises sobre a OEA, entre atividades técnicas e atividades políticas da organização deve resistir a um olhar

<sup>160</sup> Segundo Arrighi, "é fácil ver quantas crises ocorreram. Muito mais difícil é determinar quantas não ocorreram graças a instituições que se tornaram mais robustas, a um compromisso mais forte com a democracia e a ameaça de possíveis sanções no caso de interrupção da ordem democrática". ARRIGHI, J. M. "The Democracy Clause" in the Americas. In: BONAFÈ, 2015.

<sup>161</sup> INSULZA, 2015, p. 202, que cita o relatório sobre o estado da democracia na América Latina apresentado pelo PNUD em 2004, segundo o qual "o sujeito da democracia não é o eleitor, mas o cidadão" (p. 221).

mais atento, que analise o funcionamento do secretariado. Tal dúvida paira, inclusive, na atividade tida como central para a promoção da democracia, que alcançou reconhecimento internacional e consenso entre os membros: a cooperação em matéria eleitoral.

## Capítulo 2 A experiência da OEA na cooperação eleitoral

Quis custodiet ipsos custodes?

 $Juvenal^{162}$ 

A OEA tem atuado, há mais de 30 anos, explicitamente em favor da promoção da democracia no continente americano. Ao contrário do que possa sugerir a vasta experiência acumulada, contudo, ainda hoje não há consenso sobre o que seria exatamente promover a democracia, quer entre os Estados membros, quer entre distintos secretários-gerais. Desde a leitura da CDI que a considere uma "constituição das Américas", tal como sugerido pelo atual SGOEA, ou mesmo que saliente a interdependência entre democracia, direitos humanos e desenvolvimento, chega-se à conclusão de que a grande maioria, senão a totalidade, das ações da OEA teria por objetivo "promover e consolidar a democracia representativa" no hemisfério, nos termos do artigo 2º, letra "b" da Carta da OEA (supra). Em seu relatório de 2007 sobre o acompanhamento e a aplicação desse instrumento, o ex-SGOEA Insulza equiparou a promoção da democracia às atividades de "cooperação" da OEA, desde que realizadas na "área política" (sic). Cita como exemplos a observação eleitoral, a prevenção

<sup>162 &</sup>quot;Quem vigiará os vigilantes?" – Sátira VI (s. I-II d.C.).

de crises e missões especiais, o apoio e o fortalecimento dos partidos políticos, a promoção da "governabilidade democrática", a promoção da cidadania, os direitos humanos, a liberdade de imprensa e expressão, a discriminação, o gênero e, por fim, a probidade<sup>163</sup>.

A abrangência de tal mandato não surpreende. Reflete não só a dificuldade para definir o que seja a democracia, como também distintas visões sobre como promovê-la. A depender do país e do analista, a promoção da democracia envolveria benefícios e punições (carrots and sticks), incluindo pressão diplomática, sanções econômicas, condicionalidades financeiras e até mesmo intervenção militar. Em sua maioria, contudo, as ações para tal fim teriam caráter cooperativo, o que distinguiria a *assistência à democracia* de outras ações mais controversas. Hoje, mais de 100 países são beneficiários de programas de apoio a grupos civis, de educação cívica, de treinamento dos meios de comunicação, de capacitação de agentes públicos, entre outros, implementados por ampla gama de instituições governamentais, intergovernamentais e não governamentais164. Há consenso de que o fim da Guerra Fria propiciou a disseminação de tais atividades pelo mundo, sob a iniciativa dos Estados Unidos, vinculadas à expansão da economia de mercado e enfocadas, sobretudo, nos países da Europa Oriental e da antiga União Soviética. Superada a ameaça comunista, nessa ótica, os EUA teriam passado a considerar "o avanço global da democracia como útil aos interesses norte-americanos e globais", em favor de um mundo mais "pacífico, próspero e humano". Tal mudança foi antecipada, em 1982, pelo presidente Reagan em discurso no parlamento britânico, quando anunciou o compromisso de seu país de "apoiar a infraestrutura da democracia" pelo mundo, em clara oposição ao autoritarismo soviético 165.

<sup>163</sup> Relatório do secretário-geral em cumprimento das resoluções AG/Res 2154 (XXXV-O/05) e AG/Res 2251 (XXXVI-O/06). In: INSULZA, 2015, p. 206-213. Cf. ALMAGRO, 2016.

<sup>164</sup> CAROTHERS, 1999, p. 3-18. BUSH, 2015, p. 4.

<sup>165</sup> WOLLACK, 2010. Cf., 2005a, p. 65.

Ainda que reorientasse a postura norte-americana, levando, por exemplo, à criação de várias ONGs que ainda hoje atuam em prol da democracia no mundo<sup>166</sup>, tal compromisso adquiriu, na América Latina, forma e interpretações próprias. Foi lido à luz tanto do renovado unilateralismo norte-americano dos anos 1980, que levaria às intervenções em Granada e no Panamá, como da longa relação dos Estados Unidos com seus vizinhos, onde a defesa da democracia, além de não impedir ditaduras, chegou a justificar a deposição de governos eleitos. O próprio discurso de Westminster havia sido proferido durante a Guerra das Malvinas e dedicou quatro parágrafos às eleições presidenciais de 1982 em El Salvador, cuja realização havia contado com apoio norte-americano, sem impedir, contudo, a ajuda velada para um dos candidatos. Mesmo o apoio à organização das eleições salvadorenhas – que, segundo especialistas, teria inaugurado as atividades de assistência à democracia que se tornariam comuns a partir dos anos 1990 – não era algo particularmente novo no hemisfério. No início do século XX, por exemplo, os Estados Unidos haviam apoiado eleições como exit strategy de intervenções militares em países centro-americanos e caribenhos<sup>167</sup>.

À luz de tais incongruências, não surpreende que a promoção da democracia tenha recebido perspectiva própria na OEA. Por um lado, a convergência sobre os benefícios do regime democrático – que orientaria, a partir dos anos 1990, a política externa de vários países de dentro e fora do continente americano – era proclamada, há décadas, entre os membros da organização. Pelo menos desde 1954, já era interpretada em oposição à ideologia comunista. Por outro lado, contudo, o debate na OEA nunca se resumiu à contraposição de ingerências do gigante do Norte contra

<sup>166</sup> Nos anos 1980, foram criados o National Endowement for Democracy (NED), o National Democratic Institute (NDI), o Internatonal Republican Institute (IRI), o Center for International Private Enterprese (CIPE) e o Solidarity Center, os quais funcionam, ainda hoje, com apoio financeiro do governo.

<sup>167</sup> CAROTHERS, 1999, p. 19, 25 e 34-35. Cuba, por exemplo, sofreu intervenção em 1906. As tropas norte-americanas permaneceram por três anos, negociando a paz e "ajudando a minutar e implementar uma nova legislação eleitoral e supervisionando uma eleição", após a qual deram por encerrada sua missão. TICKNER, 2000, p. 29. No discurso de Westminster, Reagan refere-se à Guerra das Malvinas como uma luta pela legítima defesa e pelo princípio de que "o povo deve participar nas decisões do governo". Disponível em: <a href="http://www.heritage.org/europe/report/20-years-later-reagans-westminster-speech">http://www.heritage.org/europe/report/20-years-later-reagans-westminster-speech</a>>. Acesso em: 12 out. 2017.

resistências de seus vizinhos ao Sul, a começar pelas fortes diferenças entre países latino-americanos, cujos interesses na matéria variaram ao longo da Guerra Fria. De qualquer modo, a partir do *Compromisso de Santiago*, de 1991, consolidou-se a distinção entre atividades de promoção da democracia, que teriam caráter cooperativo, e atividades de defesa da democracia, centradas no mecanismo da Resolução 1080. Desde então, considera-se que as atividades de promoção da democracia na OEA teriam caráter técnico e imparcial, a cargo de unidade específica na Secretaria e alheias, de modo geral, aos órgãos políticos da organização, como o Conselho Permanente e a Assembleia Geral.

O consentimento do Estado, contudo, não tem o condão de, por si só, garantir a isenção das atividades de promoção da democracia na OEA, ou da chamada assistência à democracia de modo geral. Nada impede, por exemplo, que ações em princípio técnicas sejam usadas para fins estratégicos, como o papel da organização durante a Guerra Fria demonstrou uma e outra vez, inclusive na área eleitoral. De modo similar, conforme apontado por críticos, mesmo as melhores intenções podem refletir percepções incompletas e levar à imposição de modelos estrangeiros, o que se torna problemático, sobretudo, à luz das grandes assimetrias que caracterizam as relações no hemisfério.

Este capítulo tem por objetivo explorar possíveis incongruências na principal atividade de promoção da democracia na OEA: o envio de Missões de Observação Eleitoral (MOEs) e a cooperação eleitoral de modo geral. A pesquisa histórica e comparativa sobre o surgimento e o uso atual desse instrumento de assistência à democracia pelo mundo (2.1) visa situar a experiência da OEA na matéria (2.2), de modo a discutir o argumento de que se trata de um apoio técnico e isento em benefício de qualquer país que dele faça uso (2.3).

## 2.1. A cooperação internacional em matéria eleitoral

O termo "cooperação internacional em matéria eleitoral" não é comum. Quando se deseja abordar o conjunto de atividades nesse campo,

indo além da observação eleitoral, utiliza-se, mais frequentemente, o termo assistência eleitoral, entendida como tipo da assistência à democracia. A Divisão de Assistência Eleitoral da ONU já prestou serviços a mais de 100 países desde 1991. Distingue três áreas de ação: assistência técnica, observação eleitoral e organização ou supervisão de eleições<sup>168</sup>. Tal terminologia, além de ser usada por outras agências da família das Nações Unidas, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é também seguida, entre outros, pelo Conselho da Europa, cuja Divisão de Assistência Eleitoral presta apoio aos Estados membros interessados, e por várias agências governamentais (USAID, CIDA, DFID) e não governamentais (IFES, NED, ECES)<sup>169</sup>.

Esta tese utilizará o termo *cooperação*. Além de ser empregado pela OEA, cujo Departamento de Cooperação e Observação Eleitoral (DECO) é o foco das atividades pesquisadas, esse termo possui conotação importante, que busca superar "a dicotomia clássica entre 'provedores' e 'beneficiários' da assistência", tal como defendido, hoje, pelo Instituto para a Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA)<sup>170</sup>. A cooperação em matéria eleitoral pode ser entendida, assim, como toda atividade realizada fora das fronteiras nacionais e de modo consensual, tendo por objetivo aperfeiçoar o processo eleitoral em um país. Pode ser dividia em cinco modalidades, as quais poderiam sobrepor-se: a garantia da boa administração de eleições, a educação eleitoral, a observação eleitoral, a mediação eleitoral e, como já ocorreu, o próprio desenho do sistema eleitoral<sup>171</sup>.

Dentre esse conjunto de atividades, sobressai-se o envio de MOEs, que é visto como o principal instrumento da promoção da democracia

<sup>168</sup> Cf. <a href="www.un.org/undpa/en/elections">www.un.org/undpa/en/elections</a>>. LUDWIG, R. The UN's electoral assistance: challenges, accomplishments, prospects. In: NEWNAM; RICH, 2004, p. 169-187.

<sup>169</sup> Cf. as páginas eletrônicas da Agência para a Cooperação dos Estados Unidos (USAID), da Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (CIDA), do Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID), da Fundação Internacional para Sistemas Eleitorais (IFES), do Fundo Nacional para a Democracia (NED), os dois últimos norte-americanos, e do Centro Europeu para o Apoio Eleitoral (ECES). Os acrônimos usados nesta tese seguirão a versão em inglês, exceto quando o português seja língua oficial da instituição.

<sup>170</sup> Grifos meus. IDEA, 2012, p. 3.

<sup>171</sup> CAROTHERS, 1999, p. 131-138.

como um todo. Nos últimos 30 anos, a par do maior número de eleições sendo conduzidas em todos os continentes, conjunto significativo de organizações internacionais e não governamentais passou a oferecer tal serviço, a ponto de que, hoje, a maior parte das mais de 100 eleições realizadas por ano são acompanhadas por, pelo menos, uma missão internacional de observação<sup>172</sup>. Em 2006, 80% das eleições teriam sido observados<sup>173</sup>. Trata-se de mudança radical: entre 1945 e 1990, apenas 9% das eleições foram acompanhados; no período entre 1990 e 2011, essa percentagem subiu para 63%<sup>174</sup>. Seria algo tão comum que a literatura especializada tem defendido, há alguns anos, a emergência de um direito à observação eleitoral, que uma autora chegou a definir como "a crença compartilhada de que, em princípio, todas as eleições democráticas são observadas internacionalmente, e que qualquer eleição que não seja observada não é democrática"<sup>175</sup>.

Quer se concorde ou não com tal apreciação, alertava-se sobre a indústria de MOEs já no fim da década de 1990. A eleição presidencial na Nicarágua em 1996, por exemplo, teria sido acompanhada por cerca de 80 organizações<sup>176</sup>. Ainda que se reduza o balanço para aquelas mais conhecidas, os números impressionam: entre 1975 e 2004, segundo Kelley, teriam sido realizadas 903 missões internacionais de observação eleitoral por, pelo menos, 23 organizações. Entre as intergovernamentais, as mais atuantes eram a Organização para a Segurança e Cooperação da Europa (OSCE), com 124 missões, o Conselho da Europa, com 75, a OEA, com 71, e a Organização Internacional da Francofonia (OIF), com 60. Entre as não governamentais, destacavam-se o Instituto Republicano Internacional (IRI), com 63 missões, o Instituto Democrático Nacional

<sup>172</sup> NORRIS; NAI, 2017, p. 31. KELLEY, 2012, p. 3-15.

<sup>173</sup> HYDE, 2011, p. 3.

<sup>174</sup> FLORES, 2013, p. 432.

<sup>175</sup> HYDE, p. 5, que vê a possível sanção de retirada de benefícios internacionais. Tal direito estaria relacionado com o famoso "direito à democracia", que já se resumia ao direito a eleições, tal como proposto inter alia por FRANCK, 1992, p. 46-91.

<sup>176</sup> CAROTHERS, 1999, p. 124.

(NDI), com 58, a Fundação Internacional para Sistemas Eleitorais (IFES), com 38, e o Centro Carter, com 33<sup>177</sup>.

Tal quantificação, entretanto, depende de como se define o que seja uma observação eleitoral internacional. Alguns autores distinguem a supervisão, a observação e o acompanhamento de eleições. A supervisão seria feita por organizações internacionais ou governos e visaria apoiar a própria realização do certame, algo mais comum após conflitos armados ou em processos de descolonização. A observação, realizada por órgãos intergovernamentais e não governamentais, ocorreria em países soberanos e teria caráter abrangente, cobrindo todo o processo eleitoral e concluindo com relatório público. A esse tipo refere-se Kelley, porém sob o termo – que se tornou comum na literatura norte-americana – de "monitoramento eleitoral". O acompanhamento, por sua vez, embora também realizado em países soberanos, teria caráter restrito, próximo de mero testemunho do pleito. Seria feito por entidades públicas e por personalidades internacionais, sem a necessidade de emitir relatório público. Os "visitantes internacionais" estariam enquadrados nessa última categoria<sup>178</sup>.

Além de não estar consagrada, essa diferenciação não é seguida pelos principais organismos internacionais envolvidos na matéria, que utilizam os termos indistintamente. Pressupõe modelos que se misturam na prática. É preferível, assim, falar de uma escala de atividades de observação eleitoral, entre as menos e as mais "intrusivas", caso se deseje, com base, sobretudo, na quantidade de elementos analisados e na qualidade da informação obtida. Esta tese empregará os termos sem levar em conta tal classificação, a fim de permitir ampla latitude para o conceito de *observação eleitoral*. Tal "monitoramento" pode, portanto, ser realizado por poucos ou muitos indivíduos, pode resultar

<sup>177</sup> Outras organizações com grande número de missões seriam o Parlamento Europeu (59), a União Africana (47), as Nações Unidas (47), a Commonwealth (46), a União Europeia (34), a Comunidade dos Estados Independentes (14) e a Rede Asiática para Eleições Livres (12). KELLEY, 2012, p. 35-36. CAROTHERS, 1999, p. 130. Os números referem-se às eleições realizadas até 2004. Atualmente, só o Centro Carter teria observado 104 eleições em 39 países, e a OSCE 300 eleições em 56 de seus 57 membros, porém com distintos critérios (infra).

<sup>178</sup> BJORNLUND, 2004, p. 38-39. ANDRADE FILHO, 2009, p. vi.

ou não na publicação de relatório ao final e pode estar a cargo de órgãos governamentais, intergovernamentais e não governamentais, internacionais ou domésticos. Com efeito, de certo modo, sempre existiram observadores eleitorais: "a mera presença de delegados partidários ou de candidatos no centro de votação constitui um modo de observar o desenvolvimento do escrutínio"<sup>179</sup>.

Na área internacional, a prática de avaliar a qualidade das eleições em um território é, porém, recente. Embora haja um precedente que remonte à Guerra da Crimeia e outros à época da Liga das Nações<sup>180</sup>, a atividade ganhou forma na segunda metade do século XX, quando a ONU se converteu "no elemento propulsor" da aplicação do princípio da autodeterminação dos povos. Tal prática era, porém, realizada em territórios sem autogoverno e apenas quando interessava à potência colonial. Isso não impediu que a ONU supervisionasse 30 plebiscitos ou referendos de 1956 a 1989, levando à adoção das primeiras resoluções que autorizaram uma instituição multilateral a, "quando julgar necessário", observar procedimentos eleitorais<sup>181</sup>. As primeiras missões enviadas a países soberanos, a pedido do governo, foram realizadas pela OEA em 1962, na Costa Rica e na República Dominicana, e permaneceram restritas ao continente americano até o início da década de 1980<sup>182</sup>. Ainda que o atual modelo das MOEs pouco se assemelhe à experiência anterior (*infra*), não cabe minimizar a importância do consentimento do Estado avaliado, como se as missões da OEA na Guerra Fria tivessem

<sup>179</sup> NDOUMOU, 2012, p. 5.

<sup>180</sup> Embora também abordassem plebiscitos para decidir o destino de territórios, os antecedentes foram, em sua imensa maioria, conduzidos por potências vencedoras e com interesse concreto no resultado. A única missão conduzida pela própria Liga ocorreu na região do Sarre, na fronteira franco-alemã. ANDRADE FILHO, 2009, p. 5-14, que menciona, também, a missão de observação de 1948 enviada à Guerra da Coreia, que serviu de base para o reconhecimento do governo sul-coreano na ONU, bem como duas propostas, que não prosperaram, para plebiscitos na Alemanha recém-dividida e na Caxemira.

<sup>181</sup> Nações Unidas, AG/Res. 1541 (XV), de 15/12/1960. Cf. ANDRADE FILHO, 2009, p. 15-16.

<sup>182</sup> SANTA-CRUZ, 2005, p. 5, que realça a "fenda (gap) ontológica" entre ambas as experiências: "do fato de que a ONU tinha um direito legal a intervir e sancionar processos eleitorais em territórios sob tutela ou coloniais não decorre que a prática eventualmente se estenderia para países soberanos".

por "objetivo principal legitimar uma eleição, não a monitorar ou avaliar sua justiça (fairness)"<sup>183</sup>.

Independentemente de sua paternidade, a prática do envio de observadores internacionais para eleições nacionais consagrou-se nos vinte e cinco anos que se seguiram à queda do muro de Berlim. Até então, ampla maioria de países ainda "considerava todos os aspectos relativos ao processo de celebração de eleições nacionais assunto de jurisdição exclusivamente doméstica"<sup>184</sup>. Já no início da década de 1990, o objetivo principal da observação internacional deixou de ser o apoio à descolonização, em prol da "transição democrática" de regimes autoritários, com o objetivo de consolidar "novas democracias"<sup>185</sup>.

Tal mudança refletiu-se em duas séries de resoluções aprovadas quase anualmente na Assembleia Geral da ONU, por um período de 15 anos. Embora instrumentos de direitos humanos já previssem direitos políticos e obrigação correlata de eleições "periódicas e autênticas" 186, o envolvimento das Nações Unidas em pleitos cujo aspecto internacional era duvidoso levaram os EUA a proporem, inicialmente em 1987, resolução sobre o "Fortalecimento da Eficácia do Princípio da Celebração de Eleições Periódicas e Autênticas". Após modificações e esclarecimentos, foi aprovada por consenso no ano seguinte (AG/Res. 43/157)187. Sua reedição, em 1989, inaugurou série paralela de resoluções anuais, a primeira das quais de origem cubana, denominada inicialmente de "Respeito aos Princípios de Soberania Nacional e de Não Ingerência

<sup>183</sup> CARTER CENTER apud KELLEY, 2012, p. 19, que desestima tais missões por serem "sobretudo simbólicas".

<sup>184</sup> ANDRADE FILHO, 2009, p. 5.

<sup>185</sup> Embora os autores não concordem sobre quais seriam, exatamente, as "novas democracias", a tendência é que seriam aquelas surgidas a partir dos anos 1980, o que excluiria Portugal e Espanha. De qualquer modo, 85% de todas as "democracias não estabelecidas" teriam sido acompanhados em 2004. KELLEY, 2012, p. 16.

<sup>186</sup> ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 21, par. 3º) e Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 25, letra "b"), cuja interpretação, durante a Guerra Fria, ficou restrita à proteção de eleitores contra pressões ou fraudes: "não era necessária a participação de várias agremiações, já que os partidos únicos poderiam representar as diferentes opiniões da sociedade, por meio de suas distintas facções internas, ou serem porta-vozes de eventuais pontos de vista homogêneos da população". ANDRADE FILHO, 2009, p. 58.

<sup>187</sup> O texto final reconhecia "o valor da assistência em questões eleitorais", condenava o regime do *apartheid* por discriminatório ao exercício do voto e resguardava "o direito soberano de que cada Estado desenvolva seus sistemas político, social econômico e cultural". A ONU havia recebido pedidos para *supervisionar* eleições em Angola, Camboja, El Salvador, Moçambique e Nicarágua. LUDWIG. In: NEWNAM; RICH, 2004, p. 170.

nos Assuntos Internos dos Estados em seus Processos Eleitorais" (AG/Res. 44/147). Consulta do SGONU aos Estados membros, enviada em 1991, não evitou que ambas fossem sendo votadas até 2005. No entanto, diminuíram, a cada ano, tanto a resistência à resolução sobre assistência eleitoral como o apoio à resolução concorrente, o que se refletiu na linguagem de ambas ao longo do tempo: a primeira cada vez mais incisiva; a segunda cada vez mais branda. Subsiste, hoje, apenas a primeira resolução, a qual, ainda que sujeita à votação, tem sido adotada pela Assembleia Geral bianualmente <sup>188</sup>.

A razão para tal evolução é objeto de longa controvérsia. Por um lado, é certo que países doadores e instituições financeiras multilaterais passaram a condicionar recursos ao compromisso de reformas e a convite para que observadores internacionais acompanhem as eleições. Houve, também, aumento significativo dos fundos disponíveis para atividades de *assistência à democracia* como um todo<sup>189</sup>. Por outro lado, a consolidação de tal "limitação à soberania" não está isolada da euforia dos anos 1990 por "temas globais", como os direitos humanos, o desenvolvimento sustentável e a democracia, levando vários estados a buscarem legitimação externa e interna. As eleições, nessa ótica, significavam clara ruptura com a prática autoritária anterior<sup>190</sup>. Ao final dessa década, amplo número de países de todas as regiões havia estendido convite para o acompanhamento de suas eleições, inclusive por parte de outras organizações regionais, como a Comunidade Econômica dos

<sup>188</sup> Cf. a análise cuidadosa do debate in ANDRADE FILHO, 2009, p. 59-75, com registro da posição brasileira, que se manteve inalterada em suas grandes linhas, no sentido de não haver conflito entre a realização de eleições periódicas e autênticas e a liberdade dos estados na matéria, uma vez que não existia "qualquer sistema político ou método eleitoral que devesse ser igualmente prescrito para todas as nações". Proposta brasileira e norueguesa de que as missões de observação fossem formalizadas e definidas por meio de acordos entre os países interessados e a ONU foi incorporada à resolução sobre assistência eleitoral. Em 2015, a resolução teve 155 votos favoráveis, nenhum contrário e 15 abstenções. Telegrama 2.588, de 18/10/2017, de Delbrasonu.

<sup>189</sup> KELLEY, 2012, p. 29, que menciona como exemplos de pressão para o recebimento de MOEs eleições no Quênia (1992), Uganda (1996), Indonésia (1999) e Zimbábue (2002), além da constituinte que se seguiu ao chamado "autogolpe" de Fujimori no Peru. Cf. a transcrição do telefonema entre o então presidente George H. W. Bush com Fujimori, recentemente desclassificada. Disponível em: <a href="http://larepublica.pe/politica/863294-difunden-conversacion-entre-george-bush-y-alberto-fujimori-luego-del-autogolpe">http://larepublica.pe/politica/863294-difunden-conversacion-entre-george-bush-y-alberto-fujimori-luego-del-autogolpe</a>>. Acesso em: 4 nov. 2016.

<sup>190</sup> BJORNLUND, 2004, p. 8. LINDGREN ALVES, 2001, p. 31 e ss. O conceito de limitação à soberania na área eleitoral foi utilizado pela Corte Internacional de Justiça. Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua vs. USA), 1986, §259. Disponível em: <a href="https://www.icj-cij.org/">https://www.icj-cij.org/</a>>. Acesso em: 16 out. 2017.

Estados da África Ocidental (ECOWAS), a Rede Asiática para Eleições Livres (ANFREL), a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC). Em 2001, a Comunidade de Estados Independentes (CEI) assumiria também a função.

A multiplicação de organizações – públicas e privadas – que passaram a conduzir tais missões evidenciou, contudo, que nem todas concordavam em suas avaliações. Houve vários casos em que missões de observação chegaram a conclusões distintas sobre a mesma eleição, a ponto de afirmar-se que as organizações divergem em mais de 1/3 dos pleitos monitorados<sup>191</sup>. A diferença de opiniões tornou-se patente à medida que mais organizações passaram a criticar, abertamente, as eleições: enquanto algumas denunciavam manipulação, outras atestavam sua lisura ou, ao menos, minimizavam as possíveis fraudes. Esse tipo de divergência teria ocorrido em, pelo menos, 34 eleições entre 1990 e 2004, principalmente em missões a países da África e da Europa Oriental<sup>192</sup>.

A denúncia de inconsistência quanto aos procedimentos e aos critérios de avaliação entre distintas missões, contudo, precedeu tais números. Parece ter acompanhado o próprio surgimento da prática, o que põe em dúvida não só o profissionalismo das missões como a credibilidade do próprio exercício de observação eleitoral. A fim de explicar as discrepâncias, boa parte da literatura tem enfocado os interesses políticos que sempre estariam em jogo, seja pela inclinação de organizações internacionais, seja pela agenda de ONGs e seus financiadores. De um lado, autores criticam o duplo padrão em que o resultado da avalição depende das circunstâncias no país observado e visa a influenciar o desenvolvimento político interno. Como observa Andrade Filho em tese de CAE sobre a matéria:

<sup>191</sup> KELLEY, 2012, p. 48, de uma base de 1.323 eleições analisadas entre 1975 e 2004.

<sup>192</sup> Idem, p. 51, que inclui três eleições no continente americano: República Dominicana em 1994 (aprovada pela OEA e criticada pelo NDI), Haiti em 1995 (aprovada pela OEA e criticada pelo Carter Center e pelo IRI) e Haiti em 2000 (aprovada pela OIF e criticada pela OEA). Kelley recorda, contudo, as eleições no Afeganistão de 2009: embora "a fraude fosse evidente", não houve condenação em razão do interesse na estabilidade do país (p. 47). Sobre a maior propensão para denunciar fraudes eleitorais, cf. HYDE, 2011, p. 112.

Algumas críticas e condenações contundentes, como aquelas realizadas pelas missões da OEA durante o período de coleta de assinaturas e de *reparos* na Venezuela [em 2004], ou exemplos de avaliações lenientes, como a apresentada pela *Commonwealth* com relação às falhas de organização e práticas fraudulentas de voto durante as eleições presidenciais na Nigéria em 2007, sinalizariam – mais do que as reais condições verificadas nos pleitos – os distintos interesses nacionais e os objetivos de política externa dos governos envolvidos nas atividades de monitoramento. <sup>193</sup>

De outro lado, os interesses políticos teriam igualmente dado ensejo ao desenvolvimento de um "mercado paralelo" (*shadow market*) de observadores, voltado para propiciar opiniões favoráveis aos países monitorados. Esse seria o caso, por exemplo, de missões parlamentares de países amigos e, segundo alguns analistas, da CEI e da Organização de Cooperação de Xangai. A análise de casos parece confirmar a intuição de que alguns governos tendem a convidar observadores complacentes, o que permite a "ditadores que controlam a mídia doméstica redirecionar a história para sua audiência e para governos aliados" ou, pelo menos, contrabalançar críticas de outras MOEs<sup>194</sup>. Apesar de não ser o foco das análises internacionais, o continente americano poderia não estar isento desse "forum shopping", o que será analisado no próximo subcapítulo.

A resposta à politização tem sido a busca de maior profissionalização das organizações que prestam o serviço. A fim de lidar com a variedade de estruturas institucionais, de recursos disponíveis e de procedimentos utilizados, tem-se buscado acordo sobre quais seriam as melhores práticas da observação eleitoral e os padrões comuns de avaliação. Além de "separar o joio do trigo", o aprimoramento técnico garantiria a qualidade dos relatórios. Já em 1984, a ONG *International Human Rights* 

<sup>193</sup> ANDRADE FILHO, 2009, p. 191. Sobre os pleitos mencionados, cf. a nota de rodapé na mesma página, que discorre sobre a opinião da missão da UE de que o pleito nigeriano "não seria crível", bem como o capítulo 4 da tese, que relata, em pormenores, a observação do referendo revogatório presidencial na Venezuela, em 2004 (p. 130-186), quando a OEA aceitou – de modo tardio e recalcitrante – a vitória chavista no referendo. Sobre a parcialidade das missões, cf. CAROTHERS, 1997, p. 133 e 144.

<sup>194</sup> KELLEY, 2012, 43-58. ARCENEUX, C; LEITHNER, A. International Monitors. In: NORRIS; NAI, 2017, p. 33. DEBRE; MORGENBESSER, 2017, que consideram que "a legitimação conduzida por grupos paralelos (shadow groups) tornou-se estratégia aplicada globalmente".

*Law Group* elaborou primeiro guia em busca de maior rigor das MOEs. Uma década depois, o NDI publicou um manual, ao qual se seguiria outro, em 1996, da OSCE<sup>195</sup>.

A grande tentativa de sistematização na matéria deu-se, no entanto, sob a égide da ONU. Por iniciativa de sua Divisão de Assistência Eleitoral, do NDI e do Centro Carter, 22 organizações intergovernamentais e não governamentais, entre elas a OEA, a OSCE e a União Africana, assinaram em 2005 - sem envolvimento direto de governos - uma "Declaração de Princípios de Observação Eleitoral Internacional", acompanhada de "Código de Conduta para Observadores Eleitorais". A declaração define o que seria uma observação eleitoral internacional neutra e fornece diretrizes sobre sua dimensão, duração e abrangência. Delineia condições para seu êxito, tanto por parte do país observado, como a liberdade de informação e de acesso a locais de votação e escrutínio, quanto por parte das missões, que devem recusar fundos do país visitado, agir com transparência e publicar relatórios, "quando possível" com recomendações. Os signatários comprometem-se, como já era a prática inclusive da ONU, a não enviar observadores caso sua presença possa "servir para dar legitimidade a um processo eleitoral claramente não democrático". Os documentos, como assinalou a presidente do NDI, Madeleine Albright, identificariam "aqueles que estão comprometidos com a correta observação eleitoral" 196 e deram ensejo a encontros anuais das instituições signatárias, "uma comunidade profissional de grupos de observação eleitoral"197. Em 2012, os dois documentos foram espelhados na Declaração e Código de Conduta para "observação apartidária", firmados por mais de 250 ONGs nacionais de 80 países<sup>198</sup>.

<sup>195</sup> BJORNLUND, 2004, p. 94 e ss.

<sup>196</sup> Os textos encontram-se disponíveis em: <a href="http://www.osce.org/odihr/16935">http://www.osce.org/odihr/16935</a>> e contavam, ao final de 2016, com 48 signatários, entre os quais a Liga dos Estados Árabes e a União Interparlamentar. O discurso da presidente do NDI, proferido por ocasião de sua assinatura em 27 de outubro de 2005, está disponível em: <a href="https://www.ndi.org/albright\_remarks">https://www.ndi.org/albright\_remarks</a>>. Acesso em: 17 out. 2017.

<sup>197</sup> THE CARTER CENTER, 2014, p. 8.

<sup>198</sup> A Declaração de Princípios Globais para Observação e Monitoramento Apartidário por Organizações Civis e seu Código de Conduta teriam sido negociados pela "Rede Global de Monitores Eleitorais Nacionais (GNDEM)", com apoio da Divisão de Assistência Eleitoral da ONU e do NDI. Cf. <a href="http://www.gndem.org/">http://www.gndem.org/</a>). Acesso em: 19 out. 2017.

Ainda que grande número de organizações se tenha comprometido a seguir bons procedimentos, as divergências não foram superadas, mesmo entre instituições signatárias da declaração de 2005. O pleito de fevereiro de 2016, em Uganda, constitui exemplo eloquente: enquanto a missão da UE o considerou manipulado em favor da quinta reeleição do presidente Yoweri Museveni, a UA julgou-o satisfatório<sup>199</sup>. Apesar dos acordos alcançados, como o de que as eleições não se resumem a jornadas realizadas a cada quatro ou cinco anos, pois envolvem ciclo que começa e termina com cada pleito, a experiência dos últimos anos parece demonstrar que "preocupações políticas ainda podem sobrepor-se até mesmo a avaliações sistemáticas". Isso seria também evidenciado pela leniência de algumas avaliações, seja por simpatias políticas, seja por tendência de não censurar eleições onde haja receio de violência ou países que, na opinião dos observadores, estejam avançando na direção correta<sup>200</sup>.

As dúvidas alcançam a eficácia da observação eleitoral. Aponta-se não somente a incapacidade para detectar fraudes, como parecem indicar, por exemplo, as eleições de agosto último no Quênia, que foram anuladas pela Suprema Corte do país, mas bem avaliadas pelas nove missões que a observaram, incluindo UE, UA e Centro Carter<sup>201</sup>. A análise de casos parece demonstrar, também, que medidas tomadas com anterioridade em relação à data das eleições continuam a ser desconsideradas. Diante da engenhosidade política para manipular as variáveis institucionais ou do aparente retrocesso da democracia pelo mundo, os mais críticos passaram a questionar se o envio de observadores melhora, de fato,

<sup>199</sup> UNIÃO AFRICANA, 2016, que a considerou "relativamente pacífica, mas não sem deficiências". União Europeia, 2016, para quem o domínio do partido de Musevine "distorceu a justiça (fairness) da campanha, e atores públicos foram instrumentais para criar atmosfera de intimidação para os eleitores e para os candidatos".

<sup>200</sup> KELLEY, 2012, p. 57, para quem "muitas organizações, inclusive os signatários mais experientes, continuam a violar seu conteúdo". "A noção de que é importante oferecer pelo menos algum encorajamento a sociedades que estão lutando contra o básico [...] os leva a minimizar sérios problemas". CAROTHERS, 1999, p. 130 a 138. Sobre "ciclo eleitoral", cf. inter alia <a href="http://aceproject.org/electoral-advice/electoral-assistance/electoral-cycle">http://aceproject.org/electoral-advice/electoral-assistance/electoral-cycle</a>. Acesso em: 18 out. 2017.

<sup>201</sup> RUTHRAFUFF, 2017.

a qualidade das eleições a longo prazo ou se contribui à promoção da democracia de modo geral<sup>202</sup>.

Eleições são eventos ilusoriamente simples. Não se resumem à contagem de votos. A importância de seus métodos já era discutida na República romana. Na época moderna, o Marquês de Condorcet, pouco antes da Revolução Francesa, já questionava as limitações da regra da maioria quando há mais de duas escolhas possíveis. No século seguinte, John Stuart Mill, desde a teoria política, discutiu propostas para melhorar a escolha de representantes<sup>203</sup>. Ainda hoje, a análise comparativa entre sistemas eleitorais, inclusive de "democracias consolidadas", demonstra a variedade de experiências, entre modelos presidencialistas e parlamentares, republicanos e monarquistas, com voto proporcional ou majoritário, além de distintos "órgãos de administração eleitoral", normas para apresentação de candidaturas, sistema partidário, condução de campanhas, delimitação de distritos eleitorais, identificação de eleitores, uso de tecnologias, meios de contestação, entre outros elementos<sup>204</sup>. Ainda que se aceite que certames eleitorais tenham um conjunto de desafios relativamente consistentes, não há receita única para superá-los: "o que os observadores devem observar e como eles devem observar permanece algo indefinido"205.

Mesmo que distintas organizações colham seus dados de modo similar, nada garante que sejam interpretados e traduzidos de modo uniforme. Descartada a tese de exportação de modelos democráticos, tornou-se comum lembrar a ausência de definição sobre quais seriam as características essenciais de um processo eleitoral democrático. Já nos anos 1990, alertava-se que "a frase 'livre e justa' não pode denotar a observância de padrão fixo e universal de competição eleitoral: não há

<sup>202</sup> KELLY, 2012, p. 58-76 e 131-154; HYDE, 2011; FLORES, 2013. BUSH, 2016, para quem a necessidade de consentimento do Estado "domestica" a promoção da democracia, sobretudo por ONGs (p. 5). Cf. RAE, 1971.

<sup>203</sup> SHAPIRO et al. 2009, p. 300. CONDORCET, On Elections. In: DAHL et al. 2003, p. 315-316. MILL, 1990, p. 378.

<sup>204</sup> KLINGEMANN, 2012.

<sup>205</sup> ARCENEAUX; LEITHNER. In: NORRIS; NAI, 2017, p. 35, segundo os quais "a comparação dos relatórios de missões para a mesma eleição [torna] ainda mais claro que não há um padrão universal de como as organizações de monitoramento eleitoral lidam com o ciclo eleitoral". CAROTHERS, 1999. BJORNLUND, 2004.

tal padrão, e a complexidade do processo eleitoral torna irreal a noção de qualquer fórmula simples"<sup>206</sup>. Não por acaso, a grande maioria das MOEs deixou de utilizar o conceito de "livres e justas", ao avaliar uma eleição: além de fortes divergências entre organizações e especialistas sobre o conteúdo desse conceito, qualquer lista que identifique "elementos mínimos" não lograria responder em que circunstâncias tais critérios estariam presentes ou qual peso relativo deve ser dado a cada elemento no caso concreto<sup>207</sup>.

Na declaração de princípios firmada em 2005, optou-se – deliberadamente – por harmonizar o procedimento operacional de distintas organizações, evitando-se a tentativa de definir quais seriam os "padrões eleitorais" que balizariam as avaliações. Embora ressalte, por exemplo, que a vontade do povo "deve determinar-se por eleições autênticas", a declaração limita-se a recordar que estas devem ser celebradas periodicamente e que devem garantir:

O direito e a oportunidade de votar livremente e de ser eleito imparcialmente, mediante o sufrágio universal e igual, por voto secreto ou outro procedimento equivalente que garanta a liberdade de voto e cujos resultados sejam exatamente contados, proclamados e respeitados. Por conseguinte, para se alcançar eleições democráticas autênticas, incide importante quantidade de direitos e liberdades, processos, leis e instituições.<sup>208</sup>

A dificuldade de definir quais seriam tais diretos e liberdades, processos, leis e instituições, contudo, não tem impedido que diversos autores e organizações continuem a defender o que se passou a chamar de "integridade eleitoral". Nos últimos anos, multiplicaram-se metodologias que visam uniformizar critérios "objetivos e transparentes"

<sup>206</sup> ELKLIT; SVENSSON, 1997, p. 32-46. CAROTHERS, 1999, p. 133. ANDRADE FILHO, 2009, p. 37, sobre as conclusões da supervisão da ONU ao plebiscito que levou à independência da Namíbia. A noção de exportação da democracia denota a implantação de um modelo ocidental sem atenção às peculiaridades do país, o que teria sido o caso do Iraque após a intervenção norte-americana em 2003. Cf. CAVELL, 2002. HOBSBAWN, 2005.

<sup>207</sup> BJORNLUND, 2004, p. 95-128, para análise comparativa entre critérios então usados por 11 organizações.

<sup>208</sup> SGOEA, SGONU et al. Declaração de Princípios para a Observação Internacional de Eleições, parágrafo 3º.

para avaliar eleições, valendo-se, inclusive, de indicadores e recursos computacionais<sup>209</sup>. Para tanto, várias instituições têm advogado, de modo mais ou menos genérico, o recurso a normas internacionais, sobretudo na área de direitos humanos. Ao considerar eleições como um direito político do indivíduo, decorrem obrigações que se refletiriam em certos elementos específicos do processo eleitoral, como o direito e a oportunidade de participar nos assuntos púbicos, a igualdade de voto, a não discriminação e a igualdade entre homens e mulheres<sup>210</sup>.

Há alguns anos, discute-se, entre os grupos signatários da declaração de princípios de 2005, a possibilidade de consenso sobre tais padrões. De modo individual, a União Europeia publicou um Compêndio de Padrões Internacionais para Eleições, cuja 4ª edição, em 2016, abrange instrumentos universais, instrumentos regionais, compromissos políticos e boas práticas, com comentários e interpretações de órgãos de direitos humanos e de tribunais regionais. Por sua vez, o Centro Carter e o IDEA acordaram 21 obrigações relevantes que formariam a base para o julgamento, a primeira das quais seria "refletir a expressão livre da vontade popular", e, a última, promover o Estado de Direito. A Comissão de Veneza, embora não observe eleições (como o IDEA, aliás), adotou tanto um Código de Boas Práticas em Assuntos Eleitorais, referendado pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa em 2003, como um Código de Boas Práticas para Referendos, em 2005, os quais balizariam "a herança eleitoral europeia" para os 47 Estados membros da organização<sup>211</sup>.

<sup>209</sup> Cf. inter alia CARTER CENTER. Elections Obligations and Standards Database. Disponível em: <a href="https://eos.cartercenter.org/">https://eos.cartercenter.org/</a>. NDI. Open Election Data Initiative. Disponível em: <a href="https://www.openelectiondata.net/en/">https://www.openelectiondata.net/en/</a>. NORRIS et al. The Electoral Integrity Project. Disponível em: <a href="https://www.electoralintegrityproject.com/">https://www.electoralintegrityproject.com/</a>. KELLY et al. Data on International Electoral Monitoring: three global datasets on election quality, election events and international election observation. Disponível em: <a href="https://www.icpsr.umich.edu/icpsrweb/ICPSR/studies/31461/version/1">https://www.icpsr.umich.edu/icpsrweb/ICPSR/studies/31461/version/1</a>. Acessos em: 18 out. 2017.

<sup>210</sup> Nesse sentido, cf. o Comentário Geral n. 25 da então Comissão de Direitos Humanos da ONU, com base no § 4º do artigo 40 do Pacto de Direitos Civis e Políticos (CCPR/C/21/Ver. 1/Add. 7, de 27/08/1996).

<sup>211</sup> Pelo IDEA, cf. <a href="https://www.idea.int/sites/default/files/publications/international-electoral-standards-guide-lines-for-reviewing-the-legal-framework-of-elections.pdf">https://democracy-reporting.org/newdri/wp-content/uploads/2016/03/Report.pdf</a>. Pelo Centro Carter, cf. <a href="https://democracy-reporting.org/newdri/wp-content/uploads/2016/03/Report.pdf">https://democracy-reporting.org/newdri/wp-content/uploads/2016/03/Report.pdf</a>. Pela UE, cf. <a href="https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/compendium-en-n-pdf.pdf">https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/compendium-en-n-pdf.pdf</a>. A Comissão para a Democracia pelo Direito (Comissão de Veneza) foi estabelecida em

Paralelamente, a Comissão Global de Eleições, Democracia e Segurança, coordenada pela Fundação Kofi Annan e pelo IDEA, discutiu como aumentar a credibilidade das eleições, tendo em vista que "a dispersão da democracia pelo mundo" fez que eleições sejam hoje realizadas "em países democráticos, autoritários e em conflito". Assim, entende, em seu relatório de 2012, que "uma diferença entre o verniz de legitimidade democrática e a verdadeira legitimidade democrática é a integridade eleitoral". Uma eleição íntegra seria:

Qualquer eleição que é baseada nos princípios democráticos de voto universal e igualdade política tais como refletidos em padrões e acordos internacionais, e é profissional, imparcial, e transparente em sua preparação e administração por todo o ciclo eleitoral.<sup>212</sup>

A expansão da análise para todo o *ciclo eleitoral* – do registro eleitoral à assunção nos cargos – apresenta consequências contraditórias. Por um lado, confere a necessária atenção ao período entre os pleitos, afastando a interpretação de que o processo se resuma à jornada eleitoral. Por outro lado, leva a áreas necessárias para o exercício dos direitos políticos, como a qualidade da campanha eleitoral, a proteção das liberdades civis e a solidez das instituições nacionais, o que implica questionar não somente a lei eleitoral do país como também sua constituição e a forma como é respeitada ou não. Torna-se difícil, nesse sentido, argumentar que o relatório sobre uma eleição não signifique avaliação sobre a qualidade da democracia no país e, como se pretende, da legitimidade de seu governo<sup>213</sup>.

Tendo em vista as implicações de tal julgamento e seu grau de ingerência sobre os assuntos internos, surpreendem não só a latitude e a subjetividade dos termos empregados, mas, principalmente, a

<sup>1990</sup> como órgão de aconselhamento ao Conselho da Europa. É composta por especialistas de 59 Estados (Brasil), incluindo os 47 membros da organização. Cf. <a href="http://www.venice.coe.int/">http://www.venice.coe.int/</a>. Acessos em: 18 out. 2017.

<sup>212</sup> IDEA, 2012, p. 12-15 (grifos meus).

<sup>213</sup> ARCENEAUX; LEITHNER. In: NORRIS; NAI, 2017, p. 41, segundo os quais "a fronteira entre a observação eleitoral e a apreciação da democracia é nebulosa e ambígua".

expectativa de que sejam padrões universais. Nessa ótica, instrumentos formais, compromissos políticos e opiniões de órgãos técnicos ou judiciais internacionais teriam definido obrigações que valem, inclusive, para estados que não ratificaram a Convenção das Nações Unidas sobre Direitos Civis e Políticos, como Arábia Saudita, China e Santa Sé<sup>214</sup>. Diversos autores e organizações entendem, ademais, ser necessário fazer valer tais "padrões", assegurando a *compliance* dos estados sob observação. Entre as recomendações da Comissão Global de Eleições, Democracia e Segurança, por exemplo, está a de que "organizações regionais devem criar e comunicar claramente suas 'linhas vermelhas' – graves irregularidades (*malpractices*) eleitorais que, se violadas, darão ensejo à condenação e sanção"<sup>215</sup>.

Em lugar do enfoque que privilegia a aplicação de "padrões internacionais", alguns autores e organizações têm buscado alternativas, como limitar a avaliação ao cumprimento das leis domésticas do país observado ou à pergunta se o eleitorado aceita o processo como justo. Ambas têm seus méritos e limitações. A primeira deve, certamente, ser levada em conta, porém pode impedir análise crítica das leis em vigor, sem explicar de onde viriam eventuais recomendações para a melhoria do sistema. A segunda, ainda que importante, minimiza a possibilidade de divergências sobre o processo e o risco de que a sociedade esteja acostumada com o mau gerenciamento eleitoral. Outra linha reformula a pergunta e questiona se o processo eleitoral cumpre seu papel na democracia. Esse enfoque tem sido criticado pela variedade de opiniões sobre o que constituiria um regime democrático, levando a diferentes patamares a depender da definição que se dê ao conceito<sup>216</sup>.

<sup>214</sup> A Convenção foi ratificada por 169 países. No continente americano, Antígua e Barbuda, Cuba, São Cristóvão e Nevis e Santa Lúcia não são parte. Disponível em: <a href="http://indicators.ohchr.org/">http://indicators.ohchr.org/</a>. Acesso em: 19 out. 2017.

<sup>215</sup> IDEA, 2012, p. 9. Cf. inter alia DONNO, International Enforcement. In: NORRIS; NAI, 2017, p. 54-71, que estuda como a responsabilização do Estado "empodera a oposição doméstica [e] aumenta os incentivos do governo para reformar as instituições de administração e fiscalização eleitorais" (p. 55).

<sup>216 &</sup>quot;O ponto entre a avaliação eleitoral e a promoção da democracia requer uma presunção do que seja a democracia e qual forma ela deveria tomar no país sendo observado". ARCENEAUX; LEITHNER. In: NORRIS; NAI, 2017, p. 37. ELKLIT; REYNOLDS, 2005. BIRCH, S. Electoral Corruption. In: LANDMAN; ROBINSON, 2009, p. 395-405.

Embora parta das profundas diferenças teóricas e práticas que existem sobre o que seja a democracia, tal crítica pode ser precipitada. Esse enfoque tem o benefício de retomar a justificativa para o próprio exercício de observação eleitoral: a promoção da democracia. Confere, ademais, maior latitude tanto para contextualizar a MOE à luz das condições do país monitorado, como para inquirir a existência de uma definição de democracia que seja suficiente para balizar critérios de avaliação do certame. Nesse sentido, em lugar de buscar "padrões eleitorais" universais, que se aplicariam em situações tão distintas, como na Suécia, na China socialista e na África subsaariana, cabe analisar a existência de aproximações regionais sobre as características do regime democrático que possam servir de guia para o trabalho de uma missão de observação eleitoral, sobretudo se realizada por organização da qual faça parte o país avaliado. Tendo em vista o longo diálogo em curso sobre o tema no âmbito interamericano, a OEA surge como óbvia opção para testar esse último enfoque.

## 2.2. A OEA e a cooperação eleitoral

A OEA é sempre lembrada por inaugurar a observação internacional de eleições em países soberanos, com o envio de duas missões em 1962: Costa Rica, em janeiro, e República Dominicana, em dezembro. O monitoramento eleitoral surgiu como tema, contudo, três anos antes na organização. Em 1959, durante a V Reunião de Consultas ministerial, convocada para tratar da instabilidade no Caribe, o governo da Nicarágua apresentou projeto de resolução para a "designação de observadores para as eleições de autoridades supremas". O tema foi encaminhado ao Conselho da Organização para análise, porém não teve seguimento. Em 1960, na VII Reunião de Consulta, realizada em São José da Costa Rica, duas propostas similares foram apresentadas e tiveram a mesma sorte do projeto nicaraguense: uma pela Argentina, outra pelos Estados

Unidos<sup>217</sup>. A despeito de a *Declaração de Santiago*, adotada em 1959, listar – entre os oito atributos de regimes democráticos – que "os governos das repúblicas americanas devem surgir de eleições livres"<sup>218</sup>, esse compromisso permanecia exclusivamente doméstico.

Além disso, três países já haviam convidado a OEA a enviar observadores eleitorais, porém sem sucesso: a própria Costa Rica, em 1958, seguida por Cuba, no fim do mesmo ano, e a República Dominicana, em 1960. Nos três casos, a motivação parece ter sido a busca de respaldo internacional, embora por diferentes motivos. No primeiro caso, o presidente José Figueres, eleito quatro anos antes, queria demonstrar a lisura do processo que levaria a seu sucessor. No segundo, o ditador Fulgencio Batista lidava com o avanço da revolução cubana e com o recém-imposto embargo militar por parte dos EUA. No terceiro, o ditador Rafael Trujillo era acusado de apoiar uma tentativa de golpe contra o presidente venezuelano. Dias antes do convite, seu governo sofreu sanções da OEA durante Reunião de Consultas na Costa Rica. Não surpreende, portanto, que o convite apresentado pelo chanceler dominicano diretamente a seus homólogos tenha sido recusado<sup>219</sup>.

Ainda que dois dos três primeiros convites para o envio de observadores tenham sido feitos por ditadores em busca de apoio, e os três tenham sido negados, a prática tornou-se frequente na região nos anos seguintes. Antes da MOE à Costa Rica, aprovou-se resolução intitulada "Celebração de eleições livres" durante a VIII Reunião de Consultas, realizada em Punta del Este, a qual passaria à história pela exclusão (sic) de Cuba (supra). Embora não mencionasse a observação eleitoral, a Resolução IV de Punta del Este recomendava: "Aos governos

<sup>217</sup> OEA, 1960b. A proposta dos EUA limitava-se a encarregar a recém-criada CIDH a estudar meios para que a OEA prestasse, a pedido, assessoramento técnico sobre procedimentos eleitorais, inclusive com o envio de "observadores imparciais". A Argentina encontrava-se, então, sob o interregno do governo radical de Arturo Frondizi, precedido e sucedido por governos de fato.

<sup>218</sup> OEA, 1960b. Resolução X (Designação de Observadores para as Eleições de Autoridades Supremas). Sobre a *Declaração de Santiago*, cf. capítulo 1.2. SANTA-CRUZ, 2005, p. 46.

<sup>219</sup> Os convites em 1958 da Costa Rica e de Cuba foram formulados tanto para o SGOEA como para o SGONU, que também recusou. HYDE, 2011, p. 56-57. SANTA-CRUZ, 2005, p. 48.

dos estados americanos cuja organização ou funcionamento não seja compatível com o exercício efetivo da democracia representativa, que procedam à celebração de eleições livres em seus respectivos países" 220.

Independentemente da motivação dos líderes que as convidavam e da organização que as respaldava, a OEA enviou 31 missões a 12 Estados membros entre 1962 e 1990, com pequenas diferenças. Após a primeira missão na Costa Rica, com três membros, realizou-se no fim do mesmo ano, na República Dominicana, um "1º Simpósio sobre Democracia Representativa", organizado pelo governo provisório com o apoio da OEA, concomitantemente às eleições presidenciais para substituir Trujillo, assassinado no ano anterior. As autoridades locais solicitaram que os 36 participantes, encabeçados pelo SGOEA José Antonio Mora, "presenciassem o desenvolvimento e os resultados das eleições", que levariam Juan Bosch à presidência. O simpósio concluiu que os países americanos deveriam solicitar esse tipo de assistência técnica, que não constituiria intervenção nos assuntos internos, antecipando debate que ocorreria, posteriormente, na ONU e na OEA<sup>221</sup>. Essa primeira fase das missões da OEA estendeu-se até 1972. Caracterizou-se por missões restritas ao dia do pleito e compostas, geralmente, por dois ou três integrantes indicados pelo SGOEA e escolhidos pelo anfitrião, que lhes custeava as despesas. O relatório, quando elaborado, era feito a título pessoal e entregue ao governo, o qual decidiria sobre sua publicação.

Exceção a tal formato ocorreu, uma vez mais, na República Dominicana, cujas eleições, em 1966, contaram com o apoio de missão da OEA com 41 integrantes, quer para sua organização, quer para seu acompanhamento. No ano anterior, os EUA haviam intervindo contra Juan Bosch, o que havia levado à constituição da Força Interamericana de

<sup>220</sup> OEA, 1962 (Resolução IV). Embora lembre que o apoio dos EUA à democracia durante a Guerra Fria não se sobrepôs ao interesse de prevenir o avanço do comunismo na região, Hyde explica que, por essa época, a administração Kennedy questionava se o apoio a ditadores não se havia tornado causa de instabilidade na região, favorecendo o avanço da ideologia que visava afastar, tal como alertado por uma "coalização de estados pró-democracia na OEA". HYDE, 2011, p. 96-97.

<sup>221</sup> O simpósio foi precedido de missão de cooperação técnica cujos três integrantes apoiaram a organização do pleito nos meses que o precederam. BAENA SOARES, 1994, p. 133-134. OEA/Ser. G. CP/CAJP-231/72, de 15/05/1972.

Paz durante a X Reunião de Consultas ministerial (*supra*). A necessidade de eleições foi defendida pelo Brasil ao liderar a criação da FIP, sob o argumento de que seriam o "único meio de assegurar o efetivo respeito ao princípio da não intervenção em São Domingos". Além de assessorar na organização do pleito, coube ao Brasil – então sob regime de exceção – apresentar o projeto de resolução que autorizava a observação eleitoral, o qual ensejou fortes debates na reunião. O texto de consenso foi, afinal, aprovado para garantir a restauração da normalidade democrática e a retirada das tropas. Embora autorizasse a OEA a custear a missão, a resolução deixava claro que os observadores agiam a convite do governo provisório e não representavam a organização. As contradições tentaram ser explicadas pelo então SGOEA adjunto, o norte-americano William Sanders, que justificou a atividade nas normas sobre assistência técnica vigentes, uma vez que a observação teria "natureza apolítica e índole de caráter nitidamente técnico" <sup>222</sup>.

Esse entendimento explica por que nenhuma das missões inicialmente enviadas foi objeto de consulta às delegações. Segundo Andrade Filho:

A tentativa de caracterização das atividades de monitoramento eleitoral da OEA como apolíticas e de cunho técnico objetivava evitar debate sobre sua clara utilização como instrumento de reconhecimento internacional e legitimação de governos eleitos. [...] O reduzido número de observadores, a designação efetuada apenas dias antes das eleições, sua incapacidade de efetivamente verificar sequer as mesas eleitorais das capitais visitadas e a restrição de suas atividades ao dia da votação retiravam qualquer qualidade técnica ao exercício. <sup>223</sup>

<sup>222</sup> As eleições permitiram o regresso ao poder de Joaquim Balaguer, próximo do ex-ditador Trujillo, derrotando Juan Bosch. Documentos norte-americanos desclassificados comprovam o apoio significativo da CIA a Balaguer nas eleições, o qual permaneceria no poder por doze anos, reeleito em certames monitorados pela OEA. Foi novamente presidente por mais dez anos, entre 1986 e 1996. RABE, 2007, p. 953-957. RICUPERO, 2017, p. 485. ANDRADE FILHO, 2009, p. 21-30, onde analisa a missão às eleições de 1966 na República Dominicana e a posição brasileira com base em expedientes telegráficos e documentos da época.

<sup>223</sup> ANDRADE FILHO, 2009, p. 30.

Em 1972, após haver enviado quatro missões com base nesse entendimento, o então SGOEA Galo Plaza sugeriu que o Conselho Permanente regulamentasse a prática. Seis anos depois, os membros consideraram que o envio de MOE não tinha base legal. Assim, cada convite passou a ser objeto de aprovação *ad hoc* por parte do CP. Paralelamente, constituiu-se Grupo de Trabalho para estudar a matéria. O novo regime perduraria de 1978 a 1984. Em todos os convites formulados, o SGOEA foi autorizado a prestar a colaboração requerida pelo Estado membro, que se responsabilizava pelas despesas<sup>224</sup>.

Mudança significativa ocorreria em 1985. Nesse ano, o CP aprovou resolução pela qual, segundo o então SGOEA Baena Soares, a organização "lavava as mãos da observação eleitoral no hemisfério"<sup>225</sup>. Aprovada por 26 votos a favor e uma abstenção, a resolução acolhia as conclusões do GT criado anos antes, cuja maioria considerara que "a OEA não deve ter participação substantiva na observação de atos eleitorais nem assumir responsabilidade alguma na matéria, pois isso tornaria inevitável, voluntária ou involuntariamente, uma intervenção nos assuntos internos"<sup>226</sup>. As MOEs voltaram à responsabilidade exclusiva do SGOEA, em caráter puramente administrativo e com o esclarecimento de que nem a atuação dos observadores, nem suas conclusões seriam sequer consideradas pela OEA<sup>227</sup>. Nos cinco anos seguintes, oito missões foram enviadas nesse modelo, com duas ou três personalidades que, custeadas pelo governo solicitante, testemunhavam o dia das eleições e não publicavam suas conclusões.

<sup>224</sup> BAENA SOARES, 1994, p. 135-138. ANDRADE FILHO, 2009, p. 31-32, que registra países favoráveis (Costa Rica e Equador) e contrários (México, Argentina, Chile e Uruguai) à continuidade das missões, refletindo "o quadro político da época, com regimes autoritários, governos militares e sucessivas rupturas da ordem democrática".

<sup>225</sup> BAENA SOARES, 1994, p. 139. Cf. CP/Res. 421 (606/85), de 27 de março de 1985.

<sup>226</sup> OEA. Relatório do Grupo de Trabalho Encarregado de Estudar o Procedimento e as Normas para Designação de Observadores em Processos Eleitorais, OEA/SerG, CP/CG-1086/80, de 10 de abril de 1980.

<sup>227</sup> Andrade Filho explica essa decisão, adotada após a *Declaração de Brasília* (1984) e meses antes do Protocolo de Cartagena (*supra*), não só pela reserva tradicional de alguns países, como o México, como também pelo esvaziamento político da organização durante o governo Reagan e a "reserva de muitos estados com relação ao papel desempenhado pela OEA no apoio à democracia nos anos anteriores". ANDRADE FILHO, 2009, p. 35.

Até então, fala-se da "primeira geração" de missões de observação eleitoral da OEA. Apesar de suas limitações, as missões consolidaram a organização como o único foro internacional que observou pleitos em estados soberanos de forma sistemática, para o que contribui o fato de que, no período, nenhuma missão tenha questionado publicamente os resultados oficiais da eleição que acompanhou<sup>228</sup>. Seja como for, a ONU, por exemplo, recebeu convites similares pelo menos desde 1957, mas apenas inicia a prática em 1990, na Nicarágua, sob o argumento de que o pleito estaria inserido em seu mandato na área de paz e segurança. Nessa época, algumas ONGs já haviam começado a atuar na área, como no pleito filipino de 1986, no plebiscito chileno de 1988 e nas eleições panamenhas de 1989, cuja anulação, após constatação de fraude, acabaria em intervenção militar poucos meses depois<sup>229</sup>.

As eleições de 1990 na Nicarágua representaram, igualmente, um divisor de águas na OEA. Não só contaram com 433 observadores, mas, principalmente, inauguraram o modelo seguido, até hoje, pela organização. O pleito era, sob vários aspectos, excepcional, sobretudo por inserir-se no processo de paz da América Central. Em 1987, com base em gestões dos Grupos de Contadora e de Apoio e do presidente costarriquenho Oscar Arias, celebrou-se o Acordo Esquipulas II, que enfatizava a importância de eleições como elemento de reconciliação nacional<sup>230</sup>. Em 1988 e 1989, El Salvador e Honduras realizaram sufrágios, que receberam missões de "primeira geração" da OEA. Em fevereiro de 1989, pela "Declaração de Costa del Sol", o governo sandinista na

<sup>228</sup> A Commonwealth observou algumas eleições na África no início da década de 1980, mas somente retomou a prática em 1991, com as eleições na Zâmbia. HYDE, 2011, p. 68, para quem "a história inicial da observação eleitoral mostra uma maioria de casos em que líderes buscavam demonstrar que estavam conduzindo transições genuínas para a democracia e, em poucos casos, como na República Dominicana em 1966, na Bolívia em 1978 e na Nicarágua em 1963, em que autocratas eleitorais tentaram alcançar alguma legitimidade democrática que não mereciam, ao realizar eleições e permitir transição orquestrada para um presidente-fantoche" (p. 58).

<sup>229</sup> SANTA-CRUZ, 2005. ANDRADE FILHO, 2009. Sobre a intervenção norte-americana no Panamá, cf. capítulo 1.2.

<sup>230</sup> Em seu artigo 4º, estipulava que "criadas as condições inerentes a toda democracia, deverão celebrar-se eleições livres, pluralistas e honestas", prevendo o envio de observadores para eleições concomitantes para um Parlamento Centro-americano. Disponível em: <a href="https://es.wikisource.org/wiki/Acuerdo\_de\_Esquipulas\_II">https://es.wikisource.org/wiki/Acuerdo\_de\_Esquipulas\_II</a>. Acesso em: 23 out. 2017. A partir de fins 1986, tanto a OEA como a ONU passaram a envolver-se no processo de paz, por iniciativa de seus respectivos secretários-gerais. Entre os possíveis serviços oferecidos pelo SGOEA, estava a observação eleitoral. BAENA SOARES, 1994, p. 177-211.

Nicarágua foi além: confirmou eleições no início do ano seguinte e comprometeu-se a convidar observadores da OEA e da ONU para "se fazerem presentes em todos os distritos eleitorais", durante todo o processo eleitoral, com o objetivo de "constatar [sua] pureza". No fim do mesmo mês, estendeu o convite à OEA<sup>231</sup>.

A abrangência da missão era inédita, porém explicava-se. Pela ótica sandinista, era um gesto destinado aos Estados Unidos, tanto que o Centro Carter também foi convidado. A vitória de Ortega era dada como certa, de modo que o novo governo George H. W. Bush poderia ver-se forçado a modificar a política de não reconhecimento de Reagan, cujo apoio aos "contras" havia fracassado e levado a críticas generalizadas. Para a OEA, a MOE representava oportunidade de inserir-se, de modo construtivo, no principal conflito armado na região, aproveitando-se do "esmaecimento quase absoluto do conflito ideológico entre as superpotências" 232. Na ausência de mandato específico, o SGOEA valeu-se dos termos gerais de resoluções em apoio ao processo de paz na América Central e, no espírito de Cartagena, deu início aos trabalhos menos de um mês após receber o convite<sup>233</sup>.

O modelo que se construiu durante treze meses, na Nicarágua, introduziu diversas práticas hoje corriqueiras. Celebrou-se o primeiro acordo de privilégios e imunidades para os membros de uma MOE, semelhantes àqueles facultados a agentes diplomáticos, a fim de assegurar sua independência. A missão cobriu desde as etapas pré-eleitorais até as pós-eleitorais e presenciou a tramitação de leis eleitorais, o registro de eleitores, a campanha política, a totalização dos votos e a transmissão dos cargos. Nesse ínterim, inaugurou a tarefa de receber e acompanhar

<sup>231</sup> A Declaração foi assinada pelos cinco presidentes centro-americanos e incluía a desmobilização dos grupos formais e informais que atuavam na região. Disponível em: <a href="http://sajurin.enriquebolanos.org/vega/docs/86\_Declaracion\_Costa\_del\_Sol.pdf">http://sajurin.enriquebolanos.org/vega/docs/86\_Declaracion\_Costa\_del\_Sol.pdf</a>>. Acesso em: 23 out. 2017. BAENA SOARES, 1994, p. 143.

<sup>232</sup> Discurso do SGOEA Baena Soares na abertura da XIX AGOEA, em 1989. OEA, 1989, p. 13.

<sup>233</sup> As eleições foram acompanhadas por 2.600 estrangeiros, mas apenas os delegados da OEA, da ONU (237), e do Centro Carter foram considerados observadores. Participaram, ainda, 30 mil fiscais partidários. SANTA-CRUZ, 2005, p. 93-130. ANDRADE FILHO, 2009, p. 47-55. Cf. inter alia AG/Res. 870 (XVII-O/87), intitulada "Relatório sobre o Procedimento para Estabelecer a Paz Firme e Duradoura na América Central".

denúncias, que encaminhou às autoridades competentes, além de facilitar a negociação entre governo e oposição. Incorporou, por primeira vez em organismo internacional, um sistema estatístico por amostragem, desenvolvido por técnicos brasileiros da UNICAMP. O chamado *quick-count* não só garante o conhecimento dos resultados com certa antecedência, o que se pode mostrar útil para gestões em prol da estabilidade pós-eleitoral, como também introduz elemento de dissuasão de possíveis fraudes ou, mesmo, de exposição de manipulação eleitoral. Nessa missão, que se mostrou fundamental para a transferência pacífica do poder à oposição, deu-se início a relatórios públicos sobre as eleições, que, nesse caso, foram periódicos e influenciaram o próprio desenvolvimento do processo<sup>234</sup>.

Embora o primeiro dos quatro relatórios da missão tenha sido divulgado em agosto, a pedido do governo nicaraguense, os Estados membros somente viriam a manifestar-se sobre o que se conheceria por "missões de segunda geração" quando a MOE já se encontrava em seu oitavo mês. Na XIX Assembleia Geral, realizada em novembro de 1989, aprovaram resolução intitulada "Direitos Humanos e Democracia – Observação Eleitoral", na qual consagraram o novo modelo. Após lembrar o mandato incorporado pouco antes de "promover e defender a democracia", introduzido no Protocolo de Cartagena, a AGOEA destacou a decisão dos Estados membros em prol de "sistemas autenticamente democráticos e participativos" e vinculou os direitos humanos à "realização de processos eleitorais honestos e periódicos, nos quais seja livremente expressa e respeitada a vontade popular na eleição dos governantes, sem ingerências externas". Nesse sentido, reiterou (sic) ao SOGEA recomendação de:

<sup>234</sup> BAENA SOARES, 1994, p. 143-167. Embora os relatórios abordem temas sensíveis, como o uso da máquina pública, os meios de comunicação e o financiamento de campanha, várias recomendações foram adotadas pelas autoridades nicaraguenses ao longo do processo eleitoral, inclusive a reabertura do período de inscrição no colégio eleitoral. A confiança alcançada levou as duas grandes forças políticas a solicitar a permanência da MOE até a transmissão do poder. Em entrevista ao autor, o ex-SGOEA lembrou que, na Nicarágua, teve início a exibição do símbolo da OEA. Justificou o sistema de cômputo paralelo de votos na responsabilidade de saber como se desenvolve o escrutínio oficial: "a OEA não declara vencedores; observa o processo".

Organizar e enviar missões àqueles Estados membros que, no exercício de sua soberania, o solicitem, com o propósito de observar o desenvolvimento, sendo possível em todas as suas etapas, de cada um dos respectivos processos eleitorais [...], emit[indo] relatórios públicos e periódicos.<sup>235</sup>

Tratava-se de mudança significativa se comparada à decisão adotada quatro anos antes, pela qual a OEA se desvencilhou dessa prática tanto quanto possível. Surpreende que a resolução em 1989 tenha sido adotada por consenso na plenária, para o que vários fatores contribuíram. Além do *espírito de Cartagena*, na esteira do processo de redemocratização latino-americano, as eleições na Nicarágua inseriam-se no mais grave conflito regional. O texto, aliás, é de origem nicaraguense e teve apoio dos países centro-americanos e respaldo, mesmo que discreto, dos membros dos Grupos de Contadora e de Apoio, à exceção do México, cujo RP se opôs na Comissão Geral, sob o argumento de que "a OEA não é órgão supervisor ou qualificador de eleições". Após negociações, precisou-se a necessidade de convite pelo Estado interessado. Ainda assim, a proposta foi levada a voto na Comissão Geral a pedido do Chile, que, embora retomasse o argumento mexicano, restou isolado como única abstenção, frente a 24 votos a favor. O tema não foi retomado na plenária. Outro motivo que influenciou a mudança foi a entrada, na OEA, de mais países caribenhos e do Canadá, este último no mesmo ano em que a resolução foi aprovada. De modo similar, os Estados Unidos, que, pouco antes, haviam tentado questionar o envolvimento do SGOEA na América Central, sem êxito, apoiaram o texto e financiariam quase integralmente a MOE à Nicarágua<sup>236</sup>.

<sup>235</sup> AG/Res. 991 (XIX-O/89), intitulada "Direitos Humanos e Democracia – Observação Eleitoral". OEA, 1989 (cópia anexa). O Protocolo de Cartagena entrou em vigor em novembro de 1988.

<sup>236</sup> Em 1987, os EUA solicitaram sessão extraordinária do CP "a fim de dar ao secretário-geral a oportunidade de informar o Conselho" a respeito de suas ações na América Central, incluindo a "autorização para a iniciativa tomada". Na sessão, 17 delegações, com única exceção, apoiaram o SOGEA. BAENA SOARES, 1994, p. 182-184. ANDRADE FILHO, 2009, p. 53. Sobre a negociação do projeto de resolução, apresentado diretamente à AGOEA, cf. OEA, 1989, p. 358 e ss. A OEA enviaria MOEs de "segunda geração", ainda que menores, às eleições na Guatemala (1990), na República Dominicana (1990), em El Salvador (1991) e em Honduras (1993).

Qualquer reticência quanto ao risco de intervenção nos assuntos internos por atos de cooperação eleitoral da OEA foi superada, pelos menos formalmente, no ano seguinte. A criação da Unidade para a Promoção da Democracia (UPD) teve apoio decidido do Canadá, que não só propôs o projeto que levaria à Resolução AG/Res. 1063 (XX-O/90), como também logrou que nacionais canadenses a chefiassem nos primeiros anos. A resolução reconhece que "não há um sistema político ou método eleitoral que seja igualmente adequado para todas as nações e seus povos". Após elogiar a missão na Nicarágua, estabelece que a nova unidade deve oferecer "um programa de apoio para a promoção da democracia" que, elaborado pelo SGOEA em consulta com o CP, deve responder aos membros que, "no pleno exercício de sua soberania, solicitem assessoramento ou assistência". Lista como exemplos de ações não só o envio de MOE, mas também o intercâmbio de conhecimento especializado "por meio de seminários e programas de capacitação", entre outros, os quais serão prestados "com o devido respeito ao princípio da não intervenção" e tomando em conta os recursos disponíveis<sup>237</sup>.

O programa de apoio da UPD demoraria um ano e meio para ser finalizado, em razão, sobretudo, do debate sobre o custeio de suas atividades. Foi apresentado pelo SGOEA em novembro, no CP, e discutido em dezembro, na CAJP. Recebeu comentários de Canadá, EUA, Costa Rica, El Salvador, Bahamas e Brasil, que defendeu duas atribuições principais para a nova unidade: programas de apoio ao fortalecimento da democracia, de caráter mais permanente, e a observação eleitoral, de caráter *ad hoc*<sup>238</sup>. O debate, porém, não frutificou a tempo da AGOEA, em junho de 1991, quando se adotaram tanto a Resolução 1080 quanto o *Compromisso de Santiago sobre a Democracia* e *Renovação do Sistema Americano*, cujo silêncio no que tange à observação eleitoral é eloquente. Em outra resolução adotada em Santiago, os estados expressaram sua

<sup>237</sup> AG/Res. 1063 (XX-O/90). OEA, 1990, p. 109-110 (cópia anexa).

<sup>238</sup> OEA/Ser.G. CP/CAJP 816/1991, de 15/03/1991. Durante os debates do programa, pesou o custeio das novas atividades, sobretudo à luz da dimensão da MOE na Nicarágua. Vários países manifestaram o entendimento de que as missões deveriam continuar a ser financiadas pelo Estado que as solicita.

satisfação pelas MOEs a Haiti, Guatemala, El Salvador, Panamá, Paraguai e Suriname – o que atesta a difusão do novo modelo – e instaram os membros "que ainda não o fizeram" a opinar sobre o programa sugerido pelo SGOEA<sup>239</sup>.

Poucos meses depois, o CP aprovou o Programa de Apoio para a Promoção da Democracia, que se encontraria ainda hoje em vigor. O programa distingue dois "campos de ação": o assessoramento (advisory services), que abrange atividades de informação, pesquisa, formação, educação e apoio institucional, inclusive a autoridades eleitorais; e a assistência (assistance), que enfoca duas atividades de cooperação eleitoral – a observação e a colaboração "para a preparação, o desenvolvimento e a celebração de eleições". Tal divisão justificava-se, sobretudo, por questões financeiras. O programa estabelecia, de modo claro, que o assessoramento poderia ser coberto pelo fundo regular, enquanto os recursos para a assistência "serão provenientes unicamente de fontes externas, e poderão ser de caráter financeiro ou em forma de assistência técnica, logística ou material"<sup>240</sup>.

Tendo por base tais lineamentos, a UPD adquiriu importância crescente na promoção da democracia no hemisfério, tendo por foco, sobretudo, a observação eleitoral. Até o final da década de 1990, a organização manteria a média de 6 MOEs por ano, com 63 missões a eleições realizadas em 18 Estados membros. Até 1997, seis outros países haviam tido eleições avaliadas pela OEA (Peru, Venezuela, Panamá, Colômbia, Equador e Bolívia). Nesse mesmo ano, iniciou-se sequência de convites por parte de países caribenhos: Guiana e Belize (1997), Granada (1999), aos quais se seguiriam, posteriormente, São Vicente

<sup>239</sup> AG/Res. 1124 (XXI-O/91). OEA, 1991a, p. 119. O Compromisso de Santiago sequer mencionava eleições explicitamente, embora estabelecesse como prioridade "fortalecer a democracia representativa como expressão da legitima e livre manifestação da vontade popular, dentro do respeito imutável pela soberania e independência dos Estados membros" e anunciasse a "determinação de adotar um conjunto de procedimentos eficazes, oportunos e expeditos para assegurar a promoção e defesa da democracia representativa" (grifos meus).

<sup>240</sup> OEA/Ser. G. CP/Res. 572 (882/91), de 10/12/1991 (cópia anexa). Como diria o atual secretário de Assuntos Jurídicos da OEA, Jean Michel Arrighi, durante debate na CJI, em 2016, "quando o doutor Baena Soares iniciou as missões eleitorais, os estados cortaram os fundos". OEA, 2017a, p. 60. Embora o ex-SGOEA conclua seu relato sobre as MOEs afirmando que "considero conveniente que se adote um sistema para a distribuição equitativa do custo desta atividade" (BAENA SOARES, 1994, p. 174), a limitação perduraria até 2017.

e Granadinas (2001), Santa Lúcia (2006), Jamaica (2007), Dominica (2009), Antígua e Barbuda (2009), São Cristóvão e Névis (2010) e Bahamas  $(2012)^{241}$ .

Embora a observação eleitoral seja sua atividade mais visível, a UPD, desde suas origens, manteve programas de largo prazo em alguns membros. Na área eleitoral, a OEA realizou projetos de fortalecimento das instituições nacionais competentes, em estreita vinculação com as MOEs enviadas. No Haiti, por exemplo, contribuiu à própria realização de eleições em 1991, com assistência "legal, profissional, logística e técnica", nos termos de seu acordo de imunidade. No Suriname, apoiou a consolidação do Conselho Eleitoral Independente de 1991 a 1994. No Paraguai, ajudou, em 1993, o Tribunal Eleitoral Superior a modernizar o registro civil no país, mantendo programas no Ministério da Educação e nos poderes Legislativo e Judiciário. A partir de 1998, prestou assistência técnica eleitoral a Belize, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Granada e São Cristóvão e Nevis<sup>242</sup>.

As atividades de cooperação da UPD, com efeito, nunca estiveram restritas à área eleitoral. Em 1993, os estados afirmavam que "o apoio e a cooperação da OEA para o fortalecimento das instituições democráticas" constituía a base do novo compromisso hemisférico e orientaram seu trabalho na Declaração de Manágua para a Promoção da Democracia e do Desenvolvimento. No Plano de Ação da I Cúpula das Américas, adotado no ano seguinte, em Miami, os chefes de Estado e de governo da região registraram o compromisso de apoiar as iniciativas da OEA na promoção da democracia e mencionaram a UPD em particular, cujas atividades incluiriam a cooperação eleitoral e a assistência "em assuntos tais como processos legislativos e judiciais, reformas governamentais e outras mudanças institucionais". O apoio a pesquisas, seminários e

<sup>241</sup> Fonte: Base de datos de Misiones de Observación Electoral y Recomendaciones (doravante Base de Dados de MOEs). Disponível em: <a href="http://www.oas.org/EOMDatabase/default.aspx?Lang=es">http://www.oas.org/EOMDatabase/default.aspx?Lang=es</a>>. Acesso em: 24 out. 2017. Para uma cronologia da aceitação de MOEs da OEA, cf. cap. 2.3 . As missões incluem diferentes pleitos, como eleições presidenciais, legislativas, municipais e plebiscitos. Em alguns casos, os números referem-se aos desdobramentos de mesma MOE.

<sup>242</sup> LIMA CÂMARA, 1996, p. 49. BAENA SOARES, 1994, p. 126. TICKNER, 2000, p. 250/251. GAVIRIA, 2004, p. 20.

projetos de cooperação acompanharia a história da UPD, que manteria, por exemplo, forte programa de apoio às instituições legislativas de 1994 a 2005. Segundo o ex-SGOEA Gaviria, o foco da UPD estaria no fortalecimento das instituições e dos processos democráticos, nas reformas estruturais, na modernização de processos eleitorais, na participação cidadã e na promoção do diálogo<sup>243</sup>.

Por sua dimensão, visibilidade e impacto, contudo, a cooperação eleitoral era a principal atividade de promoção da democracia da UPD. A literatura, aliás, aponta várias eleições complexas nas quais as missões tiveram papel de destaque, a começar pela própria missão à Nicarágua em 1990 e, no ano seguinte, ao Haiti, quando a presença da missão OEA/ CARICOM assegurou a transferência pacífica de poder. Em 1993, no Paraguai, a missão da OEA facilitou a assinatura de um acordo entre os principais candidatos, afastando rumores de golpe no país recém-saído da ditadura Strossner. Em 1994, o mecanismo foi posto à prova, com as eleições presidenciais na República Dominicana, cujos resultados oficiais reelegiam, uma vez mais, Joaquín Balaguer, em meio a amplas denúncias de fraude. A OEA confirmou haver constatado irregularidades e expressou a confiança nas autoridades eleitorais "para descobrir a origem e os responsáveis". Em cooperação com a Igreja Católica, facilitou negociações que culminaram na antecipação das eleições e na superação da crise<sup>244</sup>.

Não só o crescimento no número de países que aceitavam missões, como também o fato de que estes países continuavam a convidar a OEA para eleições futuras atestavam, pelo menos, a percepção generalizada de que as MOEs eram uma atividade vantajosa. Mesmo nos casos em

<sup>243</sup> Cf. AG/Dec. 4 (XXIII-O/93), "Declaração de Manágua para a Promoção da Democracia e do Desenvolvimento". OEA, 1993. Primeira Reunião de Cúpula das Américas. Plano de Ação. Disponível em: <a href="http://www.summit-americas.org/i\_summit/i\_summit\_poa\_pt.pdf">http://www.summit-americas.org/i\_summit/i\_summit\_poa\_pt.pdf</a>>. Acesso em: 24 out. 2017. GAVIRIA, 2004, p. 19 e ss. PERINA, 2015, p. 111 e ss.

<sup>244</sup> BAENA SOARES, 1994, p. 143-174, sobre as MOEs à Nicarágua e ao Haiti. Cf. também PERINA, 2015, p. 151-152 e DONNO. In: NORRIS; NAI, 2017, p. 62. As eleições dominicanas, antecipadas para 1996, levaram Leonel Fernández à presidência, o qual seria reeleito em 2004 e chefiaria, posteriormente, MOEs da OEA e também da UNASUL. Em entrevista ao autor, Fernández, que, em 1994, era candidato à vice-presidente na chapa encabeçada por Juan Bosh, salientou a importância das MOEs para aumentar a confiança no sistema eleitoral, ao conferir "garantias e segurança psicológica na população".

que a OEA não exerceu papel mediador entre as forças políticas locais, a presença de missão de observação independente era vista como fator de estabilização que contribuía à lisura do pleito, sobretudo se dotada de mecanismo de contagem paralela dos resultados.

Não obstante, a prática da observação eleitoral, de modo geral, e seu exercício pela OEA, em particular, nunca estiveram isentos de críticas, as quais vinham de lados opostos. Uns questionavam a ingerência da organização em assuntos domésticos. Vale lembrar que cerca de metade dos Estados membros não se havia incorporado ao modelo até o fim da década de 1990, ainda que se reconhecesse, pelo menos desde 1989, que se tratava de ação feita sempre a convite. Outros criticavam a aparente leniência perante abusos. Ao lidar com eleições, não causa surpresa que o lado perdedor questione os resultados e acuse os observadores de cumplicidade. Esse foi exemplo no Peru, durante a década de 1990, onde partidos de oposição acusavam a OEA de legitimar o governo autoritário de Fujimori, em razão das cinco MOEs enviadas entre 1992, para a escolha dos novos constituintes após o "autogolpe" (supra), e 1998, quando acompanhou as eleições municipais.

As duas vertentes críticas colidiriam nas eleições peruanas de 2000, nas quais Fujimori buscava seu terceiro mandato. A missão chefiada pelo ex-chanceler guatemalteco Eduardo Stein, com 100 observadores e especialistas, detectou graves irregularidades desde o início do processo eleitoral e recomendou o adiamento do segundo turno presidencial, ainda que de forma menos crítica que a missão conjunta NID/Carter Center e de influente ONG local. A decisão da Junta Nacional Eleitoral de manter a data em fins de maio levou não somente o candidato opositor, Alejandro Toledo, a sair da disputa, como também a missão da OEA a anunciar que não iria observar o pleito. Três dias depois, os EUA invocaram a aplicação da Resolução 1080 ao Peru. O apoio do Canadá, do Chile e da Argentina não logrou, contudo, que o tema fosse abordado no Conselho Permanente. Em seu lugar, acordou-se, com anuência peruana e apoio do Brasil, do México e da Venezuela, que se discutisse

a questão na AGOEA de Windsor, cuja reunião se daria em poucos dias. Stein apresentou relatório crítico na Assembleia, a qual aprovou resolução na qual expressava sua preocupação sobre a "credibilidade tanto do processo como do resultado" das eleições e, a convite do Peru, enviava à Lima uma missão do SGOEA e do presidente da AGOEA<sup>245</sup>. Embora tenha facilitado a negociação para antecipar novas eleições, a missão foi atropelada pela renúncia de Fujimori em meio a escândalo de corrupção e espionagem. O governo provisório, contudo, retomaria o tema com determinação na Cúpula das Américas de Quebec, em abril de 2001, o que levaria à negociação e à aprovação, em setembro, da Carta Democrática Interamericana (*supra*)<sup>246</sup>.

O precedente das eleições peruanas pôs em relevo o choque entre a imparcialidade que se espera de uma missão de observação eleitoral e o respeito à soberania do Estado, "em tema tão sensível e fundamental para a soberania quanto o processo eleitoral". Como exporia o então chanceler brasileiro, Luiz Felipe Lampreia:

Para mim, a questão essencial era: poderia o Brasil aceitar que seu sistema eleitoral – leis, justiça, procedimentos e resultados – fosse questionado e invalidado por decisões de organismos internacionais ou de alguns países? [...] A resposta era obviamente negativa.<sup>247</sup>

Tratava-se, com efeito, da primeira vez que um instrumento de promoção da democracia era utilizado como causa para uma ação em defesa da democracia. O autoritarismo de Fujimori, evidentemente, não era desconhecido no hemisfério. Em julho de 1999, seu governo havia anunciado que não mais reconheceria a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Não obstante, a vinculação das

<sup>245</sup> AG/Res. 1753 (XXX-O/00), adotada em 05/06/2000, "Missão do Presidente da Assembleia Geral e do secretário-geral da OEA ao Peru". OEA, 2000.

<sup>246</sup> Sobre as eleições peruanas em 2000, seus precedentes e debates na OEA, cf. SANTA-CRUZ, 2005, p. 167-198. ANDRADE FILHO, 2009, p. 78-79. HYDE, 2011, p. 117-118. PERINA, 2015, p. 152, assim como matéria no jornal Folha de S. Paulo de 01/06/2000, "Brasil impede sanções da OEA ao Peru". A OEA, igualmente, criticou as eleições legislativas e municipais de 2000 no Haiti, que reascenderam a crise política haitiana e levaram a série de missões da OEA e, em 2004, à renúncia do presidente Aristide. MAIERÁ, 2003, p. 88-93. ARRIGHI, 2015, p. 122.

<sup>247</sup> LAMPREIA, 2010, p. 249.

conclusões de uma missão eleitoral à alegação de interrupção do regime democrático em um Estado membro parece conferir uma nova dimensão à observação, o que será abordado nas conclusões deste capítulo.

Ainda que as conclusões da MOE sobre as eleições de 2000 no Peru, conjugadas ao silêncio da OEA diante do autoritarismo do governo Fujimori, ensejassem o instrumento que, hoje, baliza o esforço de "promover e consolidar a democracia representativa" no hemisfério, a Carta Democrática Interamericana não determina que "eleições viciadas" causem, per se, a aplicação do mecanismo de defesa da democracia. O Peru propôs tal vinculação sem sucesso, mas ela permanece, de forma mitigada, no atual artigo 25 da CDI, segundo o qual as missões "deverão informar o Conselho Permanente, por meio da Secretaria-Geral, caso não existam as condições necessárias para a realização de eleições livres e justas". Em tese, tal previsão aumentou o poder de pressão sobre o governo local, já que a recusa de enviar a MOE ou seu abandono em meio ao processo eleitoral equivaleriam a julgamento crítico às instituições nacionais. Porém, ela nunca chegou a ser utilizada, mesmo porque, caso o país considere haver tal risco, a OEA simplesmente não será convidada a observar a eleição<sup>248</sup>.

Com efeito, o texto que resultou no atual capítulo V da CDI – "A democracia e as missões de observação eleitoral" – difere quase integralmente do projeto, mesmo em sua 7ª versão, tal como anexada à AG/RES. 1838 (XXXI-O/O1), adotada em São José. O projeto, então, continha dois artigos relacionados às MOEs. Ambos apenas detalhavam o que fazer caso não houvesse "garantias mínimas para a realização de eleições livres e justas", em viés claramente conflitivo<sup>249</sup>. Em menos

A possibilidade de negar o envio de observadores, que já era seguida por algumas ONGs, foi posteriormente consignada na Declaração de Princípios assinada na ONU, em 2005 (supra). Não obstante, permanece a tendência entre as instituições signatárias de enviar observadores mesmo em situações em que se preveja a ocorrência de graves fraudes e, sendo o caso, posteriormente, denunciá-las. HYDE, 2011, p. 109 e ss. ANDRADE FILHO, 2009, p. 162, lembra que, por ocasião do referendo revocatório presidencial na Venezuela, em 2004, a MOE da OEA, então sob chefia de Fernando Jaramillo, ameaçou abandonar o acompanhamento da coleta de assinaturas, a fim de pressionar determinadas ações por parte do Conselho Nacional Eleitoral venezuelano.

<sup>249</sup> Artigos 17 e 18 da "Carta Democrática Interamericana – projeto de resolução (rev. 7)", anexo à AG/RES. 1838 (XXXI-O/01). OEA, 2001, p. 194.

de três meses, o capítulo seria reescrito a exemplo do conjunto da CDI (*supra*), retomando o entendimento consagrado na OEA sobre a matéria. O atual capítulo V recorda que os Estados membros são os responsáveis por realizar eleições "livres e justas", aos quais compete, soberanamente, a decisão de "solicitar à OEA assessoria ou assistência para o fortalecimento e o desenvolvimento de suas instituições e seus processos eleitorais". Reitera, nesse sentido, a necessidade de um convênio que determine "o alcance e a cobertura da missão", a qual se deve realizar "em conformidade com os princípios e normas da OEA". O artigo 24, em particular, prevê que: "A Organização deverá assegurar a eficácia e a independência dessas missões, para o que as dotará dos recursos necessários. Elas serão realizadas de forma objetiva, imparcial e transparente, e com a devida capacidade técnica."<sup>250</sup>

Esse artigo, introduzido por iniciativa do México durante a negociação no grupo de trabalho do CP, não fala mais que o óbvio, porém foi a primeira vez que se registraram, de modo claro e em instrumento consensuado, os desafios desse importante instrumento de promoção da democracia no hemisfério. Além de eficaz, a MOE deve ser independente e imparcial, o que se relaciona com a forma de seu financiamento.

A CDI, curiosamente, diz que a OEA deve dotar as missões com os recursos necessários, o que parece desconsiderar a proibição do uso do fundo regular para financiá-las. É certo, contudo, que ninguém considerou o novo artigo como uma modificação da decisão de 1991. Independentemente de falhas na redação, entretanto, a CDI reconhece que a necessidade de recorrer a fundos voluntários compromete a independência das missões. Pelo menos, desde 1996, já se discutia, por iniciativa da própria UPD, a criação de fundo próprio para que a OEA contasse com recursos disponíveis e suficientes, a fim de desdobrar crescente número de MOEs sem necessidade de solicitações periódicas. Em 1999, foi criado o Fundo Específico Permanente para Financiar

<sup>250</sup> Artigos 23, 24 e 25 da CDI (AG/RES. 1 (XXVIII-E/01)), de 11/09/2001.

Atividades Relacionadas com Missões de Observação Eleitoral da OEA, que, entretanto, não se tornou operacional durante vários anos<sup>251</sup>. Ainda hoje, seu aporte é subsidiário, e a decisão sobre a dimensão, a duração e o alcance das missões permanece influenciada pelo interesse de pequeno número de países.

O segundo desafio trata da necessária imparcialidade de qualquer observação, uma vez que é inevitável que represente avaliação das eleições e das próprias instituições do país visitado, sobretudo à medida que analisa o ciclo eleitoral em seu conjunto. Ao lidar com a própria transferência do governo, a missão não pode depender da inclinação da disputa eleitoral sob pena de ingerência nos assuntos internos. Nesse tema, a organização também tem recebido críticas oriundas de espectros políticos opostos. Enquanto uns alertam que a observação da OEA reflete interesses norte-americanos, outros criticam as missões por serem lenientes com governos populistas e autoritários<sup>252</sup>. A despeito do foro, cuja experiência durante a Guerra Fria não favorece a expectativa de objetividade, tais críticas não são exclusividade da OEA. Refletem debate comum à observação eleitoral de modo geral, já que, "ao injetar-se no processo eleitoral doméstico", para Hyde, uma MOE "levanta muitas questões interessantes sobre sua conduta e seus efeitos e, por extensão, sobre as motivações dos atores internacionais que a financiam"253. A exemplo das demais organizações que prestam tal serviço, a OEA tem buscado enfrentar o desafio da imparcialidade por meio do aprimoramento de sua metodologia.

Embora o desenvolvimento das MOEs pareça haver sido um exercício de erros e acertos, em 1998, a OEA publicou primeiro manual

<sup>251</sup> AG/Res. 1637 (XXOX-O/99), cuja cópia está anexa e que menciona resolução de 1996 sobre a possibilidade de estabelecer um fundo permanente voluntário.

<sup>252</sup> Há vários exemplos em ambos os sentidos. Apenas para mencionar diferentes opiniões em mesmo país, cf. o progressivo desconforto do governo da Venezuela com missões da OEA, acusadas de parciais em favor da oposição e de interesses do governo norte-americano, o que levaria o país a não mais convidar MOEs da OEA a partir de 2006. Ao mesmo tempo, a oposição venezuelana não reconheceu as conclusões das MOEs aos pleitos de 2004, 2005 e 2006, que, embora apontassem irregularidades, não consideravam que estas influenciassem os resultados. ANDRADE FILHO, 2009, p. 132 e ss. PERINA, 2015, p. 154 e ss.

<sup>253</sup> HYDE, 2012, p. 6.

que buscava disciplinar a atuação das missões no terreno<sup>254</sup>. No entanto, o tema não atraiu maior atenção. Mesmo a CJI, no âmbito de debates que vinha travando sobre democracia representativa, considerou, nesse mesmo ano, que "todo o atinente aos processos eleitorais [...] não foi, até a data, abordado pelo ordenamento jurídico internacional e, portanto, forma parte do domínio reservado ou jurisdição interna ou exclusiva do Estado"255. As eleições de 2000 no Peru, contudo, alteraram essa percepção. Dois meses depois da AGOEA de Windsor, a CJI inverteria sua posição e consideraria aconselhável, à luz do princípio da segurança jurídica, "procurar maior precisão na determinação dos princípios, normas, critérios e práticas internacionais relativos [à observação eleitoral] no âmbito interamericano", recomendação essa que reiteraria, em seus comentários, ao projeto da Carta Democrática Interamericana<sup>256</sup>. Entre os membros, de modo similar, a "elaboração de normas gerais para a realização de missões de observação eleitoral" foi levada à AGOEA de São José (junho de 2001) pelo México, que, entretanto, retirou-a<sup>257</sup>. A preocupação manifestada pela CJI, porém, restou, de certo modo, refletida no artigo 24 da CDI.

O tema somente seria retomado sob a gestão do SGOEA Insulza, que assumiu em maio de 2005. Entre suas primeiras medidas, reorganizou a UDP, agora nomeada Secretaria de Assuntos Políticos (SAP), à qual confiou ao ex-chanceler argentino Dante Caputo, quem, nos anos anteriores, havia dirigido extenso projeto do PNUD sobre o estado da democracia na América Latina. Ao enfocar desafios específicos da região, como a pobreza e a desigualdade, esse projeto partia de conceito abrangente de democracia e criou distintos índices para avaliar seu

<sup>254</sup> PERINA, 2015, p. 146 e 161, o qual participou em sua elaboração e afirma que "as versões recentes desse manual não modificam os padrões essenciais então estabelecidos". GAVIRIA, 2004, p. 37.

<sup>255</sup> OEA/Ser.Q. CJI/Res. 5/LII/98, de 19/03/1998, ao que complementa: "Todos os cursos para o tratamento do tema, como por exemplo o estudo das ideias e instituições que formam parte da democracia representativa, são matéria própria do direito comparado".

<sup>256</sup> OEA. CJI/Res. 17 (LVII-O/00), de 19/08/2000. Observações e Comentários da Comissão Jurídica Interamericana sobre o Projeto de Carta Democrática Interamericana, § 47. CJI, 2011, p. 208 e 267.

<sup>257</sup> AG/doc.4026/01, de 30/05/01. OEA, 2001, p. 207. O projeto encarregava o Conselho Permanente de elaborar tais normas para as MOEs.

desenvolvimento. Entre eles, desenvolve um Índice de Democracia Eleitoral (IDE), com quatro componentes "estritamente observáveis": direito ao voto, eleições limpas, eleições livres e cargos públicos eletivos. O IDE, por opção analítica, exclui, conscientemente, outros elementos, como o comparecimento às urnas, a diferença entre sistemas majoritários ou proporcionais, entre regimes presidencialistas ou parlamentaristas, por exemplo<sup>258</sup>.

Tendo Caputo à frente da SAP, a OEA não apenas participou da assinatura da Declaração de Princípios sobre Observação Eleitoral, celebrada na ONU, em 2005, como também desenvolveu, no início de 2006, a metodologia até hoje empregada pela organização para observar eleições em seus Estados membros. Em 2008, foram publicados dois manuais para as MOEs da organização: um genérico, em que se discriminam a estrutura e as atribuições dos distintos membros de uma missão ao longo do processo eleitoral; outro específico, com os critérios utilizados para "avaliar um processo eleitoral em seu conjunto, para identificar suas fortalezas e debilidades e para elaborar recomendações". Além de representar exercício de transparência, os manuais tinham por objetivo responder à exigência do artigo 24 da CDI e contribuir à padronização e à credibilidade do trabalho realizado pela organização<sup>259</sup>.

No que tange aos critérios de avaliação, em particular, a OEA adota, em suas grandes linhas, o IDE desenvolvido pelo PNUD. Embora não se refira ao antecedente e não tenha por objetivo comparar Estados membros, a OEA define como democráticas as eleições que apresentam quatro atributos: sejam inclusivas (exercício do voto universal e secreto), sejam limpas (respeito às preferências dos eleitores), sejam competitivas (opções imparciais entre diferentes candidatos) e constituam o meio de

<sup>258</sup> Embora afirme que a democracia vai além do regime político e não se pode resumir a um só índice, negando a intenção de qualificar governos ou estabelecer "rankings", o IDE assigna pontuações para que "possa ser interpretado claramente como medida do grau em que o Estado garante os direitos da cidadania em referência ao regime político" e permitir "propósitos comparativos". PNUD, 2004, p. 39, 77 e 207-213.

<sup>259</sup> OEA, 2008a. OEA, 2008b. O manual sobre critérios de observação foi apresentado durante a II reunião do grupo de signatários da Declaração de Princípios de 2005, que se realizou em Washington, em 2007. Seria o primeiro de seu gênero. Cf. OEA, 2008c, p. 26.

acesso aos altos cargos públicos. Os manuais, por sua vez, desenvolvem cada atributo em componentes e subcomponentes, os quais orientam a formulação dos questionários dos observadores e os aspectos eleitorais sendo analisados, tais como, a inscrição e o registro eleitoral, o escrutínio dos votos, a igualdade de oportunidades entre os candidatos e a irreversibilidade dos resultados eleitorais. Tais critérios decorreriam, segundo os manuais, de instrumentos interamericanos – a Carta da OEA, a Declaração Americana dos Direitos do Homem, o Pacto de São José da Costa Rica e a CDI –, porém sem esclarecer a correlação específica entre o critério escolhido e a norma que o fundamentaria. O "direito a um sistema de financiamento de campanhas balanceado e transparente", por exemplo, decorreria do artigo 4º da CDI, que é absolutamente mudo a respeito<sup>260</sup>.

Tal imprecisão não significa, necessariamente, que os critérios utilizados não se justifiquem. Os indicadores escolhidos podem representar objetivos compartilhados entre os distintos sistemas eleitorais na região. No entanto, a necessidade de recorrer a obrigações internacionais genéricas, algumas das quais sem passar pelo processo de ratificação de tratados, põe em dúvida se os Estados membros concordaram, efetivamente, com tais escolhas ou se, na verdade, as opções metodológicas da Secretaria-Geral não se valeriam do manto da técnica para avançar interpretação específica do que seja a democracia representativa no hemisfério. A fim de avaliar essa possibilidade, cabe analisar a reação nos órgãos políticos à metodologia difundida pela OEA.

Tendo em vista a importância que a observação eleitoral adquiriu no conjunto de atividades da OEA, surpreende a pouca atenção dada às missões nos debates anuais da Assembleia Geral. Desde a adoção da CDI, em 2001, a AGOEA tem aprovado resoluções anuais sobre seu

<sup>260</sup> OEA, 2008a, p. 27. O artigo 4º da CDI estipula que: "São componentes fundamentais do exercício da democracia a transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública, o respeito dos direitos sociais e a liberdade de expressão e de imprensa. A subordinação constitucional de todas as instituições do Estado à autoridade civil legalmente constituída e o respeito ao Estado de Direito por todas as instituições e setores da sociedade são igualmente fundamentais para a democracia".

acompanhamento, que tratam de distintos aspectos desse instrumento. Com poucas exceções, tais resoluções não mencionam a cooperação eleitoral, embora tratem de outros aspectos de promoção da democracia, como ações em prol das instituições, do Estado de Direito e dos valores democráticos. No primeiro ano de mandato de Insulza, por exemplo, a AGOEA limitou-se a instruir a Secretaria-Geral a fortalecer "suas iniciativas em matéria de observação e assistência técnica eleitoral, promovendo a cooperação horizontal"<sup>261</sup>. Em 2006, inaugurou-se, por iniciativa da Venezuela com copatrocínio brasileiro, série de resoluções sobre "Modernização e Uso das Tecnologias Eleitorais no Hemisfério", que tinham por foco estimular "mecanismos de cooperação horizontal em matéria de organização de processos eleitorais". Tais resoluções seriam adotadas anualmente, até 2009, porém cairiam em descrédito, por serem tidas como exercício de propaganda sobre as eleições na Venezuela<sup>262</sup>.

Em 2007, um ano após a OEA aplicar sua nova metodologia, a AGOEA decidiu solicitar à Secretaria-Geral, no âmbito da resolução de acompanhamento da CDI, um relatório sobre as melhores práticas obtidas nos três anos anteriores. Apresentado poucos meses depois ao CP, mencionava as 40 MOEs realizadas de 2004 a 2007 e resumia a metodologia de indicadores eleitorais que seria discriminada nos manuais publicados no ano seguinte. A apresentação não gerou debates substantivos no CP, mas parece haver resultado em novo parágrafo às resoluções anuais da AGOEA sobre o acompanhamento da CDI, o qual se mantém desde 2008. Abordando, especificamente, a cooperação eleitoral, a AGOEA resolvia:

Destacar a contribuição substantiva da Organização dos Estados Americanos (OEA) ao fortalecimento e desenvolvimento dos processos

<sup>261</sup> AG/Res. 2.119 (XXXV-O/05). "Promoção e Fortalecimento da Democracia".

<sup>262</sup> AG/Res. 2.254 (XXXVI-O/06). AG/Res. 2.337 (XXXVIII-O/07). AG/Res. 2.428 (XXXVIII-O/08) e AG/Res. 2.528 (XXXIX-O/09), todas intituladas "Modernização e Uso das Tecnologias Eleitorais no Hemisfério". Vale lembrar que, desde 2006, a Venezuela não mais convidava a OEA para observar suas eleições, e, contraditoriamente, tais resoluções passaram a instruir o DECO a apoiar o CNE venezuelano a organizar reuniões anuais de peritos eleitorais em Caracas, que reconheciam, por exemplo, "os avanços do sistema eleitoral" venezuelano. ANDRADE FILHO, 2009, p. 189. Telegrama 925, de 05/08/2010, de Brasemb Caracas.

e sistemas eleitorais nos Estados membros, por meio das Missões de Observação Eleitoral, assessoria eleitoral e cooperação técnica, a pedido de um Estado membro e em consonância com a Declaração de Princípios para Observação Eleitoral Internacional.

Solicitar que a Secretaria-Geral preste assistência aos Estados membros que o solicitarem na implementação das recomendações constantes dos relatórios das Missões de Observação Eleitoral da OEA.<sup>263</sup>

A menção à declaração de princípios de 2005, embora aparentemente fora de lugar, pois trata somente da observação eleitoral, não era gratuita. O relatório sobre as "melhores práticas" na região havia discorrido, longamente, acerca do "consenso histórico entre várias instituições internacionais sobre os princípios básicos que devem reger todo exercício de observação eleitoral" 264. Além disso, sua incorporação no parágrafo permitiu à OEA diferenciar-se de outras organizações, cujas atividades não seriam, portanto, métodos de observação eleitoral. Esse é o caso de visitantes internacionais enviados por congêneres para testemunhar o dia das eleições, das missões parlamentares e, também, do acompanhamento realizado por outras instituições que não subscreveram a declaração de 2005, como o Conselho de Especialistas Eleitorais da América Latina (CEELA), entidade criada alguns anos antes por iniciativa de Hugo Chávez, a qual passava a realizar, na mesma época, observações na Venezuela, na Bolívia, no Equador e na Nicarágua<sup>265</sup>.

O parágrafo, de qualquer modo, não se referia, propriamente, aos critérios escolhidos pela OEA para avaliar as eleições e formular recomendações para seu aperfeiçoamento. A declaração de princípios de 2005, em particular, tem por objetivo estabelecer metodologias para as MOEs e não para as eleições observadas. Não discrimina as "normas, princípios e compromissos com relação às eleições democráticas

<sup>263</sup> Grifos meus. AG/Res. 2.422 (XXXVIII-O/08), §§ 7º e 8º, que se repetiriam em todas as resoluções anuais adotadas até a AGOEA de 2015, sob o título "Promoção e Fortalecimento da Democracia: acompanhamento da CDI". O relatório sobre as melhores práticas foi solicitado na AG/Res. 2327 (XXXVII-O/07), § 11.

<sup>264</sup> OEA, 2008c, p. 21.

<sup>265</sup> Telegrama 1.100, de 20/11/2017, de Brasemb Caracas. ANDRADE FILHO, 2009, p. 189.

autênticas", embora defenda que as organizações sejam transparentes quanto aos critérios que emprega<sup>266</sup>. Os Estados membros, nesse sentido, não se manifestaram sobre os indicadores escolhidos pela Secretaria-Geral para avaliar as eleições no continente, embora, como diria Insulza, essa metodologia "introduz o conceito de eleições democráticas", dando ensejo à terceira geração de MOEs (*sic*), voltadas a analisar a "qualidade dos processos eleitorais"<sup>267</sup>.

O relativo silêncio dos órgãos políticos à nova metodologia, que permite distintas interpretações, foi visto como respaldo por parte da Secretaria-Geral, a qual publicou, desde então, cinco metodologias que buscam aprofundar alguns aspectos do processo eleitoral. A primeira, em 2010, tratou do "uso de tecnologia eleitoral", cuja implementação progressiva favoreceria "a segurança, a confidencialidade da votação, a identificação do eleitor, a integridade dos resultados e a transparência do processo eleitoral"268. Seguiriam quatro outras metodologias que exploram a equidade na disputa eleitoral: uso de meios de comunicação (2011), financiamento político-eleitoral (2012), perspectiva de gênero (2013) e participação de povos indígenas e afrodescendentes (2015), esta última iniciada sob a gestão Insulza, porém publicada na gestão do atual SGOEA<sup>269</sup>. Em conjunto, tais metodologias visariam consolidar que a missão não deve observar apenas a mecânica eleitoral, mas, sim, "os elementos que influenciam a qualidade dos processos eleitorais desde um ponto de vista global"<sup>270</sup>.

O aparente êxito na metodologia desenvolvida para as missões levou a OEA a propor uma padronização até mesmo para as autoridades eleitorais nacionais, porém de caráter gerencial. A ISO/TS 17582:2014 foi publicada em 2014 pela Organização Internacional de Padronização

<sup>266</sup> OEA, 2008c, p. 22. Cf., supra, cap. 2.1.

<sup>267</sup> INSULZA, 2015, p. 76. OEA, 2012a, p. 5.

<sup>268</sup> OEA, 2010, p. 6. Vale notar que essa metodologia não é aplicada como critério de avaliação sobre a "lisura" do processo eleitoral, sendo, antes, um guia para possíveis recomendações.

<sup>269</sup> OEA, 2011b. OEA, 2012b. OEA, 2013. OEA, 2015.

<sup>270</sup> OEA, 2015, p. 9. Cf., infra, outras metodologias em elaboração.

(ISO) e estabelece um sistema de gestão de qualidade para oito processos "fundamentais em qualquer eleição": registro dos eleitores, registro das organizações políticas e dos candidatos, logística eleitoral, sufrágio, escrutínio, educação eleitoral, fiscalização do financiamento político e resolução de conflitos eleitorais. A chamada "ISO Eleitoral", porém, não determina um padrão de integridade eleitoral: os requisitos estabelecidos para cada processo seriam flexíveis o suficiente para serem utilizados por qualquer órgão eleitoral, a despeito da diversidade de práticas e sistemas. A certificação, nesse sentido, não garante a qualidade do certame, mas, sim, a consistência dos processos eleitorais, de modo a aumentar a confiança de seus "clientes": eleitores, candidatos e partidos políticos. Foram certificados órgãos de cinco países-membros - Equador, México, Panamá, Peru e República Dominicana -, sendo que, neste último, sua Junta Central Eleitoral perdeu a certificação e busca, atualmente, recuperá-la. Ademais, a OEA, com fundos da ONG Centro Europeu para Estudos Eleitorais (ECES), trabalha para expandir a ISO eleitoral para países do Oriente Médio e da África<sup>271</sup>.

O apoio prestado para que alguns países obtivessem essa certificação exemplifica a diversificação das atividades de cooperação eleitoral da OEA. Sob Insulza, os programas genéricos de "governança democrática", favorecidos por Gaviria, são substituídos por novos métodos de ação. A SAP, por exemplo, incorpora as missões especiais para o gerenciamento de crises, algumas das quais vinculadas ao mecanismo de defesa da democracia, como, por exemplo, nos casos da Nicarágua (2005), da Bolívia (2008) e do Equador (2005 e 2010). Ao mesmo tempo, cria-se o Departamento para a Cooperação e Observação Eleitoral (DECO) em 2006, que expande a cooperação prestada pela OEA em matéria eleitoral,

<sup>271</sup> INSULZA, 2014, p. 83-84. Cf. <a href="http://www.oas.org/es/sap/deco/normas\_Iso.asp">http://www.oas.org/es/sap/deco/normas\_Iso.asp</a>. Acesso em: 29 out. 2017. Entrevista com Maria Teresa Mellenkamp, chefe do escritório ISO Eleitoral, sediado no DECO, em 29/11/2017. Sobre a cooperação com a ECES, cf. <a href="http://www.eces.eu/iso-certification">http://www.eces.eu/iso-certification</a>. Vale notar que o uso da ISO 9001 não é estranho a vários órgãos públicos do hemisfério. O próprio TSE brasileiro é certificado, porém em quatro áreas restritas ao atendimento ao público, e busca implantar uma Autoridade Certificadora da Justiça Eleitoral padrão ICP-Brasil (AC-JE), com foco na validação biométrica dos requerentes de certificados digitais. Cf. <a href="http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-mq-00-manual-da-qualidade-tse">http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-mq-00-manual-da-qualidade-tse</a>. Acesso em: 29 out. 2017.

ao conjugar, administrativamente, as atividades de assessoramento e assistência eleitoral, cuja divisão, na prática, havia perdido o sentido. Entre 2007 e 2011, mais de 60% da cooperação técnico-eleitoral prestada relacionaram-se com os relatórios elaborados pelas MOEs<sup>272</sup>. Além de apoiar programas de capacitação de funcionários eleitorais, a OEA celebrou acordos abrangentes de cooperação técnico-eleitoral com Honduras (2009) e Equador (2011) e realizou projetos específicos, como auditorias nos registros eleitorais – Guatemala (2005 e 2010), El Salvador (2007), Bolívia (2009), Paraguai (2010), República Dominicana (2011) e Granada (2013) -, assessoramento em reformas legislativas em Honduras (2007) e na República Dominicana (2010), e recadastramento biométrico de eleitores na Bolívia (2009)<sup>273</sup>.

A experiência acumulada levou à criação de base de dados interna, a qual abrange tanto os projetos realizados quanto um rol de técnicos, muitos deles provenientes de órgãos eleitorais da região. Há grande flexibilidade. Em alguns projetos, como o de assessoramento, a OEA presta, diretamente, a cooperação solicitada, se necessário com a contratação de especialistas. Em outros, facilita sua execução em esquema triangular, como no apoio dominicano para um sistema digital de transmissão de resultados no Paraguai<sup>274</sup>. De qualquer modo, a grande maioria foi realizada até 2015. Desde então, as atividades de cooperação técnica diminuíram, sobretudo, por razões financeiras: não só se encerrou o apoio do Canadá, que foi responsável pelo custeio da grande maioria dos projetos realizados, como também houve forte corte de funcionários, que fez que o DECO enfocar na observação eleitoral, cujas missões contam com grupo mais ou menos estável de doadores.

<sup>272</sup> OEA, 2011a, p. 35. OEA, 2012, p. 5. Sob Insulza, a OEA celebrou, ainda, seis acordos de cooperação horizontal com órgãos nacionais: com três instituições mexicanas e com as autoridades nacionais da Argentina, do Brasil e dos Estados Unidos.

<sup>273</sup> OEA, 2011a, p. 35-38. INSULZA, 2014, p. 68 e 79-82. A OEA mantém ainda, pelo menos desde 2006, importante papel na organização de eleições no Haiti. Embora inclua, e.g., o registro eleitoral da população, a cooperação destoa dos demais projetos do DECO, por inserir-se no contexto de grave instabilidade, tendo, por pano de fundo, até 2017, uma missão de paz da ONU respaldada pela OEA (AG/Res. 2058 (XXXIV-O/04)).

<sup>274</sup> Telegrama 1.011, de 19/10/2012, de Delbrasupa.

Não obstante, a OEA segue recebendo pedidos de cooperação técnica de vários membros, priorizando aqueles que buscam implementar recomendações feitas pelas missões de observação da organização<sup>275</sup>.

De fato, os projetos de cooperação técnica inserem-se no terceiro desafio consignado em 2001, no artigo 24 da CDI: a eficácia das MOEs. Tal preocupação, na época, não escondia sua relação com a possível aplicação do capítulo IV da CDI, no âmbito da proposta de acompanhamento do estado da democracia no hemisfério (*supra*). Mesmo Insulza, com apoio canadense, favorecia um mecanismo de seguimento das recomendações feitas pelas MOEs, a exemplo de avaliações periódicas que ocorrem em outras áreas da OEA, como direitos humanos (a cargo da CIDH), corrupção (a cargo do Mesicic) e questões de gênero (a cargo da Comissão Interamericana de Mulheres)<sup>276</sup>.

A proposta não avançou, o que não impediu as MOEs serem consideradas eficazes e valiosas para a promoção da democracia. Nas conclusões do debate sobre a eficácia da CDI, por ocasião de seu décimo aniversário, registrou-se o consenso de que as MOEs não só "legitima[m] os processos e os resultados que dão origem aos mandatos para governar", como também "contribuem ao fortalecimento da institucionalidade eleitoral dos países"<sup>277</sup>. Essa última opinião foi confirmada, posteriormente, por pesquisa que analisou o destino de mais de mil recomendações feitas entre 1999 e 2015, em 25 países, e concluiu que cerca da metade foi total ou parcialmente implementada, algumas das quais por projetos de cooperação técnica, outras pelo aporte

<sup>275</sup> Nesse caso, a OEA busca possíveis doadores a exemplo da política adotada para as MOEs. Caso contrário, o Estado interessado deve responsabilizar-se pelo custeio por si próprio ou por terceiros. Entrevista com Cristóbal Fernandez, chefe do setor de cooperação técnica do DECO, em 29/11/2017.

<sup>276</sup> Relatório do secretáio-geral em cumprimento das resoluções AG/Res 2154 (XXXV-O/05) e AG/Res 2251 (XXXVI-O/06) in INSULZA, 2015, p. 204-206. OEA, 2012, p. 6. O Canadá e o Haiti propuseram a criação de uma Comissão Independente de Observação Eleitoral, análoga à CIDH. Cf. Relatório Final do Diálogo sobre a Eficácia da Aplicação da CDI, aprovado na sessão de 14/12/2011 do CP (CP/doc. 4669/11 rev. 3), com 23 anexos.

<sup>277</sup> Idem. A despeito do consenso de que "a experiência e trajetória acumuladas nos processos de observação, assim como sua sistematização e o alto grau de profissionalismo alcançados converteram a OEA em referência na matéria, outorgando-lhe prestígio e credibilidade", poucos países intervieram durante a sessão destinada ao capítulo V da CDI. O Brasil propôs maior apoio da OEA à introdução de novas tecnologias eleitorais; o México, por exemplo, sugeriu fiscalizar o financiamento de partidos e campanhas eleitorais, em respaldo ao trabalho que frutificaria em 2012, com a adoção de metodologia específica para tal fim.

de recursos financeiros externos<sup>278</sup>. O consenso quanto aos benefícios desse instrumento está refletido no crescente número de países que o solicitavam: além da leva de países caribenhos, o México passa a recebê-lo em 2009. A Argentina, em 2003, recebeu uma missão, porém de alcance limitado<sup>279</sup>.

O apoio generalizado à cooperação em matéria eleitoral da OEA, inclusive pelos aportes financeiros de países de fora do continente, não evitou críticas a MOEs específicas ou à atividade como um todo. Além da recusa venezuelana a observadores da OEA desde 2006, a Nicarágua mantém postura dúbia: em 2008, não estendeu convite à organização para acompanhar suas eleições municipais, quando o RP nicaraguense denunciou no CP que a OEA estaria agindo para "provocar o colapso das instituições do Estado e, em particular, do governo"<sup>280</sup>. A acusação de subserviência aos EUA não impediu, contudo, que a organização acompanhasse as eleições presidenciais em 2011, cujo relatório – embora salientasse "séria preocupação pelo descumprimento do acordo de procedimentos", o que teria impedido a execução dos procedimentos da missão – foi considerado débil em comparação com as críticas feitas pela missão da União Europeia, que acompanhou o mesmo processo<sup>281</sup>.

Ao mesmo tempo, boa parte das críticas às missões da OEA sob a gestão de Insulza não vieram de países da chamada Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA). Equador, Bolívia, El Salvador e

<sup>278</sup> MARTINEZ I COMA, 2016. As reformas tardaram, em média, quatro anos para ser implementadas, embora sem uniformidade entre os países: enquanto a taxa de implementação foi de mais de 70% em El Salvador e Equador, Dominica e Bahamas implantaram menos de 10% das recomendações, por exemplo. Não obstante, "os países mais dependentes de assistência externa registraram taxas de implementação mais elevadas que os países menos dependentes de assistência" (p. 8).

<sup>279</sup> Então sob o governo Duhalde, as eleições presidenciais de 2003 na Argentina foram acompanhadas por três funcionários da OEA, causando forte reação da justiça eleitoral argentina. Sob os governos Kirchner, essa aproximação não teve continuidade, embora líderes opositores pedissem a observação da OEA. Cf. a matéria "La OEA ya vino a vigilar elecciones", publicada no periódico La Nación, em 19/09/2003.

<sup>280</sup> OEA. Acta de la Sesión Ordinaria celebrada el 20/11/2008 (OES/Ser. G. CP/Acta 1671/08). A FSLN ganhou ampla maioria em meio a denúncias de fraudes.

<sup>281</sup> PERINA, 2015, p. 157. Os relatórios e os comunicados de imprensa das MOEs da OEA e da UE estão disponíveis em: <a href="http://www.oas.org/EOMDatabase/MoePress.aspx?Lang=es&Id=263&MissionId=327">http://www.oas.org/EOMDatabase/MoePress.aspx?Lang=es&Id=263&MissionId=327> e <a href="https://www.eeas.europa.eu/node/24390\_en">https://www.eeas.europa.eu/node/24390\_en</a>, respectivamente. Acesso em: 30 out. 2017. Em 2016, Daniel Ortega não estendeu convite a observadores da OEA ou da UE no pleito que confirmou sua recondução, qualificando-os de "sinverguenzas". Cf. telegrama 252, de 10/06/2016, de Brasemb Manágua.

várias ilhas caribenhas, por exemplo, continuaram a receber a cooperação técnica da OEA. As censuras vieram pela acusação de leniência perante regimes autoritários, o que, em lugar de proporcionar análise imparcial do pleito, "validaria" eleições viciadas. Esses seriam os casos da oferta de que a OEA observasse a "consulta popular" proposta pelo então presidente Zelaya para reformas constitucionais, a qual – rejeitada pelo Congresso hondurenho – levaria ao golpe que suspendeu Honduras em 2009 (*supra*), assim como das MOEs enviadas para a escolha de juízes na Bolívia, em 2011, e para o processo que levou Danilo Medina à presidência na República Dominicana, em 2012<sup>282</sup>.

As acusações não chegaram a prejudicar a imagem ou a credibilidade da cooperação eleitoral da OEA. Almagro, que assume em maio de 2015, conservou a estrutura e os projetos do DECO em sua ambiciosa proposta de reestruturação de toda a Secretaria-Geral. A despeito da polarização entre os membros e da crise financeira da organização, que levou à redução dos quadros do departamento, a OEA manteve o mesmo número significativo de missões – 12 em 2014, diante da média de 10 por ano, de 2015 a 2017<sup>283</sup>, e as metodologias criadas sob a gestão de Insulza, às quais se podem somar métodos para avaliar a resolução de conflitos eleitorais, o voto de cidadãos no estrangeiro e os exercícios de democracia direita, temas que se encontram em estudo.

De certo modo, o prestígio angariado pelas MOEs fez que, sob o Almagro, a independência das missões fosse acentuada, sobretudo *vis-à-vis* o SGOEA, que não intervém no trabalho regular do DECO<sup>284</sup>. Pelo contrário, houve casos em que Almagro divergiu, publicamente, das conclusões das MOEs. Nas eleições presidenciais peruanas em 2016, por exemplo, o SGOEA qualificou o pleito de "semidemocrático", pela exclusão de alguns candidatos, enquanto a missão não constatou

<sup>282</sup> PERINA, 2015, p. 157-159, apoiando as denúncias da oposição nos três casos.

<sup>283</sup> Foram 14 desdobramentos, em 2015; 10, em 2016 e 7, em 2017. Fonte: Base de Dados de MOEs. Acesso em: 30 out. 2017. Estão previstos 16 desdobramentos em 2018.

<sup>284</sup> Entrevista com o atual diretor do DECO, Gerardo de Icaza, em 18/10/2017, segundo quem Insulza mudaria ênfases nos relatórios, porém não nas conclusões alcançadas.

maiores irregularidades. De modo similar, no Haiti, Almagro apoiou a anulação das eleições presidenciais de fins de 2015, que haviam sido consideradas satisfatórias pela missão que as observou. Nesse último caso, em particular, o SGOEA ficou a favor das autoridades locais e contra as conclusões de sua própria organização e de outras missões, como a da União Europeia, que se recusou a financiar novo pleito ou enviar mais observadores<sup>285</sup>.

Tal independência tem-se manifestado pela maior sistematização das atividades do DECO, com foco nas recomendações que vinham sendo formuladas aos Estados membros. Com apoio canadense, desenvolveu-se uma Base de Dados de Missões de Observação Eleitoral, que compila e organiza as informações disponíveis das 251 MOEs realizadas desde 1962, com detalhamento daquelas desdobradas a partir de 2010. Além da transparência e da divulgação do trabalho, a base de dados tem por objetivo proporcionar dados comparativos entre as distintas missões, como as recomendações sobre financiamento de campanha, sobre acesso aos meios de comunicação e sobre questões de gênero, por exemplo. Poderá, ademais, oferecer informações comparativas sobre aspectos do sistema eleitoral (voto eletrônico, voto no exterior, sistema proporcional ou majoritário, etc.) em cada país, a exemplo de estudos feitos por ONGs e acadêmicos. Por fim, a base de dados, eventualmente, poderá informar as ações adotadas pelos países acerca das recomendações formuladas, o que criaria acompanhamento permanente de sua implementação, em lugar do estudo ad hoc feito, internamente, em preparação para uma nova MOE no mesmo país<sup>286</sup>.

<sup>285</sup> Sobre as eleições peruanas, cf. telegrama 401, de 14/04/2016, de Brasemb Lima. Por sua vez, a anulação dos resultados de 2015 no Haiti levou à extensão do governo provisório criado ao final do mandato de Michel Martelly. Realizado em novembro de 2016, o pleito confirmou os resultados da eleição de 2015. A despeito dos custos e da instabilidade que se dilatou, a nova eleição teria aumentado a confiança nos resultados. O chefe do último desdobramento da MOE ao Haiti considerou essa experiência como "um aprendizado", recordando a singularidade do caso haitiano e o consenso que se formou entre os atores políticos do país. Entrevista com o embaixador Juan Ferreira, em 11/09/2017.

<sup>286</sup> A "Base de Dados de MOEs" está disponível em: <a href="http://www.oas.org/EOMDatabase/default.aspx?">http://www.oas.org/EOMDatabase/default.aspx?</a> Lang=es>. Ao receber um convite para o acompanhamento de eleição, o DECO dá início aos estudos sobre dimensão, recursos e contexto da respectiva eleição, o que inclui análise das MOEs anteriores ao país.

A busca de maior sistematização e imparcialidade incluiu o esforço de diversificação das fontes de financiamento das missões, por meio de reuniões públicas e periódicas com eventuais doadores, quando se apresenta o plano anual de trabalho do DECO. Maior número de países passou a contribuir às MOEs nos últimos anos, com aportes ao Fundo Específico criado, em 1999, para as MOEs, o que permite maior latitude de ação à Secretaria. No entanto, o custeio dessa atividade permanece, em larga medida, ainda dependente do interesse de número reduzido de países, entre os quais sobressaem os Estados Unidos, seguidos à distância por Canadá, Espanha, França, Itália e Alemanha. Tal sujeição agrava-se na medida em que os grandes doadores preferem realizar aportes ad hoc, vinculados a missões determinadas que sejam de seu interesse<sup>287</sup>.

Seria exatamente o aspecto financeiro das MOEs – que a CDI já reconhece como fundamental à independência da observação eleitoral – que sofreria mudança substantiva nos regulamentos em vigor. A decisão de agrupar as resoluções da AGOEA que tratavam de temas similares dentro do mesmo "pilar", sob uma decisão *omnibus*, trouxe o benefício de maior atenção à cooperação eleitoral de modo geral. Na Assembleia de 2016, a resolução intitulada "Fortalecimento da Democracia" conferiu seção específica para "cooperação técnica e missões de observação eleitoral", dissociada de outra destinada ao "acompanhamento da CDI". A nova seção não só repetiu os dois parágrafos acordados sobre a matéria desde 2008, como também incluiu a decisão de analisar a possibilidade de que as missões utilizassem "recursos provenientes do fundo ordinário, a fim de assegurar-lhes maior estabilidade e certeza em seu planejamento" Em 2017, com apoio e gestões do Brasil, a

<sup>287</sup> Dos 22 países que doaram recursos em 2016, os maiores contribuintes foram: Estados Unidos (US\$ 1.150.000), Espanha (US\$ 250 mil), Canadá (US\$ 150 mil), Alemanha (US\$ 110 mil), Itália (US\$ 100 mil) e França (US\$ 35 mil). Os valores são aproximados e excluem a missão ao Haiti. Fonte: OEA. Statement of Charges in Fund Balance, from January 01, 2016 to December 31, 2016: specific funds – by activity and donor, p. 26-27.

<sup>288</sup> AG/Res. 2894 (XLVI-O/16), intitulada "Fortalecimento da Democracia", seção v: "cooperação técnica e missões de observação eleitoral". A proposta de discutir o uso do fundo regular foi iniciativa do Chile, que já havia defendido essa posição nos debates sobre a eficácia da CDI, em 2011. Embora o tema não tenha sido discutido formalmente após a AGOEA de 2016, esse debate já possuía "argumentos bem delineados. De um lado, a dependência de contribuições voluntárias prejudica a previsibilidade e o planejamento de MOEs. De outro, há relativa facilidade para se

AGOEA, afinal, reverteu a decisão que limitava o custeio das MOEs a doações voluntárias, 26 anos após tomada pelo CP: resolve apoiar o fortalecimento institucional do DECO e "suspender as restrições que impedem que o fundo ordinário da organização possa, sujeito à disponibilidade de recursos, ser utilizado para cobrir custos relacionados com missões de observação eleitoral"<sup>289</sup>.

Além das ações dos Estados membros, o DECO tem buscado valorizar inciativas em curso que contribuam para profissionalizar sua atuação. Desde o início da gestão Almagro, foram realizadas três Reuniões Interamericanas de Autoridades Eleitorais (RIAE) - no Rio de Janeiro (2015), na Cidade do México (2016) e em Cartagena (2017) - organizadas conjuntamente pela OEA com as autoridades nacionais competentes do país que a sedia. Embora não esteja propriamente regulamentado no âmbito da OEA, esse formato teve início em 2003, no Panamá, com apoio canadense. A RIAE tem adquirido maior relevância nos últimos anos, propiciando a aproximação e o intercâmbio entre os órgãos nacionais competentes, além de fortalecer a relação do DECO com autoridades de cerca de 22 Estados membros e auxiliar na identificação de projetos de cooperação horizontal. Nesse âmbito, a organização tem gerido, desde 2010, o Grupo de Trabalho sobre Jurisprudência Eleitoral Americana, no qual participam funcionários eleitorais de Argentina, Brasil, Costa Rica, Equador, El Salvador, México, Panamá, Peru, República Dominicana e Uruguai. Sobre o tema, o DECO mantém o Portal de Jurisprudência Eleitoral Americana em sua página eletrônica e apresentou para discussão, em 2016, proposta de nova metodologia

encontrar doadores interessados, o que contribui para a manutenção do 'status quo', sobretudo à luz da carência crônica de recursos para atividades em outras áreas da organização". Telegrama 75, de 27/01/2017, de Delbrasupa.

<sup>289</sup> AG/Res. 2.905 (XLVII-O/17), intitulada "Fortalecimento da Democracia" seção ii, §§ 2º e 3º. Cf. Despacho telegráfico 97, de 22/03/2017, para Delbrasupa, e a Nota coapresentada por Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Honduras, Paraguai e Peru, com copatrocínio da Argentina e da Guatemala, com a proposta de reverter a decisão de 1991 (OEA/ Ser.G. CP/CAJP/INF. 361/17, de 20/04/2017). O orçamento da OEA aprovado para o exercício de 2018 contempla US\$ 75 mil para MOEs [AG/Res. 1 (LII-E/17)].

para que as MOEs passem a observar, de modo padronizado, também esse aspecto do processo eleitoral<sup>290</sup>.

A despeito de avanços operacionais, normativos e profissionais, a grande mudança na cooperação eleitoral da OEA, nos últimos anos, deveu-se a uma decisão unilateral dos Estados Unidos, com o convite formulado pelo governo Barack Obama para que a organização observasse, por primeira vez, uma eleição em seu território. A inédita missão para acompanhar as eleições presidenciais de novembro de 2016 não somente obteve cobertura sem precedentes na mídia internacional, sobretudo à luz da acusação de "manipulação" (rigging) do certame que era formulada pelo candidato republicano. Representou, também, verdadeiro "giro coperniquiano" para as missões da OEA, seja quanto à sua justificativa, seja quanto aos riscos geralmente a elas associados. Nessa MOE, a necessidade de validação externa do pleito estava descartada. Além de irrealista, pela influência da opinião da OEA perante a diversidade de "pesos e contrapesos" da democracia norte-americana, era também infundada, pois as deficiências constatadas levariam a OEA a declarar que "a democracia norte-americana é mais do que uma eleição". De modo similar, o fato de que o maior patrocinador das MOEs – que as recomendava, uma e outra vez, aos demais membros – tenha decidido utilizar-se desse instrumento favorece a superação da dicotomia entre "provedores" e "beneficiários" da cooperação eleitoral: ao tempo em que desestima a alegação de "duplo padrão", tende a consolidar a visão de que a observação é interesse comum de todos os membros por igual<sup>291</sup>.

<sup>290</sup> OEA, 2017. Sobre o Portal de Jurisprudência, cf. <a href="https://www.oas.org/es/sap/deco/jurisprudencia.asp">https://www.oas.org/es/sap/deco/jurisprudencia.asp</a>. Entrevista com Cristóbal Fernandez (DECO), em 29/11/2017. A despeito da importância das reuniões de autoridades eleitorais, que se encontram em sua 12ª edição, nunca houve respaldo explícito por parte da AGOEA. As últimas menções à iniciativa encontram-se em dois parágrafos preambulares da resolução de 2009 sobre "Modernização e Uso das Tecnologias Eleitorais no Continente" [AG/Res. 2528 (XXXIX-O/09)]. O 4º anuário latinoamericano de jurisprudência eleitoral foi publicado em 2017 pelo TSE, em espanhol.

<sup>291</sup> Telegramas 1.341, de 04/11/2016, 1.360, de 10/11/2016, e 50, de 19/01/2017, de Delbrasupa, o último dos quais com resumo das recomendações em várias áreas do sistema eleitoral norte-americano. Evidentemente, resta ver a continuidade da decisão norte-americana de convidar futuras missões da OEA, a exemplo das missões da OSCE que têm recebido desde 2002, as quais diferem do modelo da OEA, por enquadrar-se no compromisso de todos os membros da OSCE de recebê-las (infra). Cf. a matéria do periódico The Washington Post de 28/10/2016, intitulada "Everything you need to know about election observers – and why the US needs them".

Além da missão aos EUA, o DECO organizou outras MOEs sob a gestão Almagro que foram consideradas imparciais e independentes, em situações de grande sensibilidade política. Em 2016, acompanhou o referendo na Colômbia sobre os acordos de paz que puseram fim a décadas de conflito armado e atestou a vitória do "não", a despeito das projeções em contrário e da grande expectativa em favor do "sim", inclusive da própria OEA<sup>292</sup>. Nas eleições presidenciais do Equador de 2017, a missão teve papel de relevo para assegurar a paz social em uma disputada acirrada e o respeito ao resultado das urnas, apesar de anúncios precipitados de vitória ainda no primeiro turno pelo governo e da recusa de aceitar a derrota no segundo turno pela oposição<sup>293</sup>. Na Nicarágua, a OEA voltou a acompanhar uma eleição após um hiato de cinco anos e a negociação de acordo abrangente de cooperação, que inclui a depuração do padrão eleitoral. A MOE destinada às eleições municipais nicaraguenses teve a metade dos membros sugeridos, seu chefe questionado por setores da oposição e recebeu críticas de parlamentares norte-americanos, porém foi bem avaliada pela grande maioria da população e contribuiu para que o processo transcorresse sem percalços<sup>294</sup>.

Contudo, as recentes missões da OEA não escaparam às mesmas dificuldades e críticas formuladas desde a década de 1990. O constante desafio de angariar fundos faz que, por exemplo, não contem com a dimensão adequada, restringindo o uso tanto de suas metodologias como de seus instrumentos. Em alguns casos, a MOE não é desdobrada<sup>295</sup>. Isso ocorreu com a missão que acompanharia as primárias em Honduras, em 12 de março de 2017. Sem recursos, uma pequena delegação de

<sup>292</sup> Telegrama 272, de 13/03/2017, de Delbrasupa.

<sup>293</sup> Vale notar que o chefe da missão, Leonel Fernandez, contava com a simpatia de ambos os lados em contenda e facilitou acordos para o desenvolvimento regular do processo eleitoral. Entrevista ao autor em 28/07/2017.

<sup>294</sup> Telegramas 273, de 25/05/2017, 480, de 22/09/2017, 514, de 11/10/2017, e 573, de 08/11/2017, todos de Brasemb Manágua. As críticas enfocaram o controle do governo sandinista sobre o Conselho Supremo Eleitoral, contra o que o envio da MOE não teria efeito prático, validando um processo ilegítimo. Não obstante, a MOE assinalou graves falhas e recomendou, por exemplo, uma "reforma abrangente" da lei eleitoral, o que não teria afetado a vitória sandinista.

<sup>295</sup> Em razão da falta de recursos, a MOE enviada para as eleições presidenciais no Equador, em 2017, por exemplo, não monitorou a mídia eleitoral e, por pouco, não deixa de realizar a contagem paralela dos votos por amostragem (quick count), que seria fundamental para aplacar as tensões no país, em razão do acirramento da disputa.

funcionários do DECO acompanhou a confirmação da candidatura de Juan Orlando Hernández, cuja habilitação se tornara possível após uma decisão judicial questionável, que flexibilizou a norma constitucional que proibia a reeleição presidencial. A oposição, ao redor de Manuel Zelaya, cuja deposição, anos antes, decorreu dessa norma, acusava a OEA de endossar a instauração de uma ditadura. Não houve relatório.

As eleições de novembro de 2017 em Honduras seriam as mais sensíveis para a OEA em muitos anos, cujo resultado – ao tempo de redação da tese – é incerto. A organização desdobrou uma MOE significativa para o pleito, cuja complexidade era conhecida, mas não utilizou o mecanismo de tabulação paralela por amostragem (quick count). Ao constatar graves irregularidades, a missão considerou inviável confirmar a pequena margem anunciada pelo Tribunal Superior Eleitoral em favor da reeleição do presidente. A denúncia opositora de manipulação fez que o processo permanecesse aberto por três semanas, em meio a protestos e episódios de violência. Ainda que o órgão eleitoral recontasse bom número de atas, como sugerido pela MOE e apoiado por vários Estados membros (Brasil), a missão manteve sua opinião após acompanhar a recontagem e realizar auditoria própria, o que não impediu o tribunal de declarar, poucas horas depois, a reeleição de Orlando Jimenez. Embora o relatório preliminar se limitasse a relatar "um processo de baixa qualidade eleitoral, motivo pelo qual [a missão] não pode afirmar que as dúvidas estejam, hoje, esclarecidas", o SGOEA – por conta própria – defendeu a realização de novas eleições. Além de desconsiderar a opinião dos Estados membros, a iniciativa de Almagro fez que autoridades locais acusassem a OEA de ingerência sobre os assuntos internos hondurenhos, politizando o trabalho da MOE.

As dúvidas sobre a lisura do processo levaram a posições divergentes entre os membros e ressuscitaram o antigo debate sobre reconhecimento de governo, porém, a exemplo do caso peruano em 2000, não em decorrência de um golpe de Estado, mas do resultado de uma eleição. Colômbia e Guatemala felicitaram o presidente por sua recondução,

Estados Unidos e México reconheceram o resultado, seguidos por Canadá e Argentina, enquanto a maioria dos membros aguardou maiores esclarecimentos. Acordou-se antecipar a publicação do relatório da MOE e cogitou-se a possibilidade de bons ofícios da organização sob o capítulo IV da CDI. Tendo em vista ser improvável que o governo solicite sua aplicação, principalmente após o reconhecimento dos resultados por bom número de países, e na aparente falta de disposição para ações impositivas, o caso hondurenho talvez apenas evidencie as divisões que têm marcado a organização, à luz da clivagem ideológica que se acentuou, na OEA, pelo tratamento da crise venezuelana<sup>296</sup>.

Com efeito, além de situações em que foram enviadas missões, é importante lembrar contextos em que, a despeito da sensibilidade, a OEA não observou as eleições. A crise na Venezuela sob o governo Maduro é exemplo eloquente. Em 2015, a organização, a pedido da oposição venezuelana, ofereceu o envio de uma MOE para as eleições legislativas do fim do ano. A oferta foi rejeitada pelo Conselho Nacional Eleitoral, cuja presidente, além de desestimar a organização, afirmou que convidaria outras organizações, como a CELAC e a UNASUL. A resposta do SGOEA veio em forma de carta aberta, pela qual denunciava não estarem dadas as condições para uma eleição "livre e justa" no país.

Embora o pleito levasse à vitória da oposição, a deterioração da crise provocou intensa troca de acusações entre o SGOEA e o governo Maduro e medidas crescentes da organização, o que levaria à denúncia da Carta da OEA pela Venezuela (supra). Em julho de 2017, elegeu-se assembleia constituinte integrada apenas por simpatizantes do governo e questionada dentro e fora do país. Os resultados foram denunciados como manipulados pela empresa a cargo do sistema de votação, e sua própria existência era vista como manobra para consolidar a permanência do regime em detrimento das competências do parlamento eleito. Em outubro, realizaram-se eleições para governadores, as quais foram

<sup>296</sup> A tese foi entregue no final de 2017. Até agosto de 2018, ainda se aguarda a apresentação – e debate – sobre o relatório da MOE às eleições hondurenhas de novembro de 2017.

consideradas fraudadas pela oposição, mas "exitosas" pela única organização convidada, a CEELA. Almagro publicaria, poucos dias depois, relatório especial sobre "a diferença de ter ou não uma observação eleitoral independente", no qual resume vários procedimentos que deveriam ter sido realizados, a fim de poder atestar a lisura do pleito. Utilizou, para tanto, a metodologia empregada pela OEA, refletida na legislação venezuelana. De qualquer modo, considerou que uma auditoria das eleições concluiria o que já se sabe: "que o processo eleitoral na Venezuela esteve, à toda prova, flagelado por irregularidades que restringiram os direitos políticos dos cidadãos e impediram que os resultados [...] refletissem a vontade do povo venezuelano" <sup>297</sup>.

## 2.3. Celebração e modéstia

Pelo menos desde 1991, consagrou-se, na OEA, a divisão entre ações de *promoção* e ações de *defesa* da democracia. Enquanto as primeiras seriam consensuais, de caráter técnico, as segundas poderiam levar à imposição de decisões a um Estado membro e teriam caráter político. No entanto, a experiência acumulada desde então tem demonstrado a dificuldade de distinguir, claramente, ambos os campos. As atividades muitas vezes estão emaranhadas em situações concretas, de modo que qualquer separação se torna um tanto arbitrária, sobretudo em se tratando de eleições, cujo resultado guia a condução do poder político. Não por acaso, a chamada "segunda geração" de missões de observação eleitoral nasceu concomitantemente com os debates que levariam à resolução 1080. Foi o êxito das MOEs em duas situações complexas com risco à segurança regional – Nicarágua e Haiti – que estimulou os estados americanos a elevar as responsabilidades da organização: inverteram a interpretação dada à observação eleitoral, até então considerada de

<sup>297</sup> Telegrama 1.218, de 05/11/2015, de Brasemb Caracas, e telegramas 1.169, de 10/11/2015, 1224, de 02/12/2015 e 1.320, de 27/10/2017, de Delbrasupa. Tanto a carta de Almagro, de 10/11/2015, à presidente do CNE como seu relatório sobre a necessidade de imparcialidade na observação eleitoral estão disponíveis em: <a href="http://www.oas.org/pt/centro\_midia/notas\_imprensa.asp">http://www.oas.org/pt/centro\_midia/notas\_imprensa.asp</a>. Acesso em: 31 out. 2017. A missão da UNASUL às eleições legislativas de dezembro de 2015 na Venezuela será analisada no capítulo 3 desta tese.

caráter administrativo, sem representar endosso ou crítica, e criaram o primeiro mecanismo de preservação da ordem democrática, hoje discriminado no capítulo IV da CDI. Desde essa perspectiva, é inevitável que a promoção da democracia seja vista como meio de prevenir a ruptura da ordem democrática, assim como é natural que uma observação eleitoral seja utilizada para identificar possíveis fraudes.

Daí não decorre, entretanto, que o paradigma democrático que definiria a ação da OEA se resuma a assegurar a pureza de um clube, do qual os membros sejam suspensos caso não se comportem. A julgar pela imensa atenção dada pelos estados às ações cooperativas da organização, consentâneas com o princípio da não intervenção nos assuntos internos, é seguro dizer que as atividades de promoção devem orientar, inclusive, o mecanismo de defesa da democracia e não o contrário, como tem sido a prática nos debates sobre a CDI. No que toca à cooperação eleitoral, essa perspectiva – que coloca a promoção no centro dos esforços de consolidação democrática na região – joga nova luz sobre o papel das MOEs em particular, conferindo-lhes visão mais modesta do que a de fornecer parâmetros quer para julgar a qualidade da democracia em um país, quer para aprovar ou reprovar seu processo eleitoral.

A ordem democrática é muito maior do que eleições. O otimismo que parecia guiar boa parte das análises sobre a democracia no início dos anos 1990 – tendo as eleições por teste para conceder um "selo democrático"<sup>298</sup> – foi corroído por sucessivos exemplos em que a realização de processos *suficientemente* "livres e justos", conforme se desenvolveu o termo, não significaram maior emancipação política nem maior estabilidade. Antes do final daquela década, vários autores já falavam de "democracias não liberais" e "regimes híbridos", nos quais eleições fortaleciam governos autoritários, e questionavam a viabilidade de eleições em países pobres ou sem instituições consolidadas<sup>299</sup>. Nada

<sup>298</sup> NDOUMOU, 2012, p. 76.

<sup>299</sup> ZAKARIA, 1997, que sugere à comunidade internacional concentrar-se no desenvolvimento do Estado de Direito e deixar a participação democrática para uma fase posterior, baseada no funcionamento regular do ordenamento jurídico nacional. PRZEWORSKI; LIMONGI, 1999.

impede que um governo eleito restrinja a participação política nem que um governo *de facto* transite para maior liberalização social, o que não deveria surpreender, haja vista as eleições de governos fascistas no Entre Guerras e o exemplo da redemocratização latino-americana. De qualquer modo, a aparente falta de avanços fez que as eleições voltassem a ser vistas como uma causa de instabilidade política, como na Guerra Fria, ou como uma quimera que acaba por ajudar ditadores<sup>300</sup>.

A solução para tal dilema tem sido a busca de maior integridade eleitoral, de modo a separar pleitos autênticos daqueles que apenas conferem mero "verniz democrático". Em muitas eleições, o governo e sua base partidária corrompem a imprensa livre, cooptam os poderes do Estado, constrangem a oposição e falsificam o escrutínio dos votos. Em outras, isso é impedido. Pleitos manipulados não só traem a vontade do povo, como também acarretam sérias consequências para a prática democrática, ao enfraquecer a confiança dos eleitores tanto no processo eleitoral, quanto na própria democracia, com riscos à participação política e à eclosão de protestos e violência<sup>301</sup>. Mesmo sem questionar tais conclusões, a cooperação eleitoral, contudo, não se resume a um jogo de gato e rato, em que "pseudo democratas" tentam enganar observadores objetivos e imparciais.

Há divergências conceituais e práticas não só sobre o papel das eleições na democracia e sua relação com os demais "elementos essenciais" e "componentes fundamentais" que a definiriam, utilizando os termos dos artigos 3º e 4º da CDI. A análise dos instrumentos de cooperação eleitoral põe em dúvida, também, a existência de algum tipo de "pacote mínimo" de ciclo eleitoral que possa servir como base

<sup>300</sup> FLORES; NOORUDDIN, 2006, p. 38. Escrevendo em 2010, Wallack, que é o presidente do NDI, critica aqueles que – ao lembrar os resultados das eleições iraquianas em 2005 (que levaram à vitória xiita) e palestinas em 2006 (que levaram à vitória do Hamas) – "veem o apoio à democracia como um cavalo de Troia para o avanço de objetivos geoestratégicos", o que seria a causa, a seu ver, para a inconsistência na defesa da democracia: lembrada contra regimes autoritários opostos aos EUA, como Zimbábue, Irã e Balarus, e esquecida contra aqueles que são aliados, como a Arábia Saudita e o Paquistão. WALLACK, 2010.

<sup>301</sup> NORRIS, P. Transparency in Electoral Governance. In: NORRIS; NAI, 2017, p. 11, que qualifica tal situação como "autocracias eleitorais". DIAMOND, 2002. Schedler, por exemplo, acredita no "poder intrínseco" das eleições para propiciar a democracia. LADNMAN; ROBINSON, 2009, p. 387.

de comparação entre distintos sistemas nacionais. Tendo em vista a diversidade de situações e de modelos existentes, não se sabe com certeza como avaliar uma eleição. O voto distrital, por exemplo, não é melhor ou pior que o voto proporcional: enquanto este privilegia a representatividade dos distintos interesses no corpo social, favorecendo o multipartidarismo e as minorias, aquele se inclina pela governabilidade, ao aumentar a proporção dos partidos com mais votos<sup>302</sup>. As opções multiplicam-se, caso se considerem temas como a estrutura dos órgãos eleitorais, as eleições diretas ou indiretas, o regime parlamentarista ou presidencialista, o sistema partidário, a obrigatoriedade do voto, os meios de democracia direta, etc.<sup>303</sup>. Mesmo critérios à primeira vista objetivos, como a universalidade do voto, mostram limitações. Durante décadas, excluíram-se mulheres e analfabetos, quando não se limitou o voto a determinada renda. Ainda hoje, discute-se a extensão de direitos políticos para estrangeiros, jovens, conscritos, prisioneiros, sem contar a influência de aspectos socioeconômicos e de marginalização que afetam as escolhas dos eleitores<sup>304</sup>. Os critérios para avaliar um processo eleitoral serão, em suma, uma escolha mais ou menos bem fundamentada.

Tanto a observação quanto a cooperação eleitoral, de modo geral, evidenciam a dificuldade de separar a técnica da política. Para além do estudo de casos em busca de instrumentalização e inconsistências, que não são poucas, a perspectiva de que observadores internacionais atuem como vigilantes imparciais para avaliar se a eleição reflete a "vontade popular", por exemplo, não se sustenta. Desconsidera a variedade dos métodos utilizados por distintas organizações, as limitações da representação política (*supra*) e a "questão fundamental do intervencionismo político: se é legítimo a um ator externo tentar moldar a vida política de outro

<sup>302</sup> DAHL, 1998, p. 131 e ss.

<sup>303</sup> Cf. o sistema comparativo com 52 itens, cada um com vários sistemas utilizados ao redor do mundo Disponível em: <a href="http://aceproject.org/epic-en">http://aceproject.org/epic-en</a>. Acesso em: 2 nov. 2017.

<sup>304</sup> No Brasil de 1949, e.g. a "superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada" havia resultado na figura do coronel, que "comanda discricionariamente um lote considerável de votos de cabresto". NUNES LEAL, 1975, p. 20 e 23.

país"<sup>305</sup>. Tendo em vista que as eleições implicam o controle do poder político, não cabe menosprezar as dificuldades logísticas da observação nem tampouco o peso das percepções e dos interesses envolvidos<sup>306</sup>. Uma visão acrítica da observação eleitoral – e da ideia de regular a democracia nacional com base em padrões internacionais – não pode evitar o debate sobre seus destinatários. Desde a crítica pós-colonial, lembra-se o passado imperialista para questionar a "reprodução, no terceiro mundo, de um conjunto de princípios e instituições que são vistos como se aperfeiçoados no ocidente e que o mundo não europeu deveria adotar caso queira progredir e alcançar estabilidade"<sup>307</sup>.

O desenvolvimento do conjunto de atividades de *assistência à democracia*, por volta do final da Guerra Fria, nunca negou destinar-se aos "países em transição", antigos estados autoritários que se uniriam – com apoio da comunidade internacional – à "revolução democrática mundial"<sup>308</sup>. No que toca à cooperação eleitoral, em particular, o consenso era que cabia às democracias consolidadas (Europa Ocidental e América do Norte) contribuir nesse processo, uma vez que não necessitavam de apoio externo, o que seria, afinal, um desperdício de recursos escassos. Essa orientação era particularmente clara em organizações internacionais. Na OEA, os EUA receberam sua primeira missão apenas no ano passado, e o Canadá nunca a recebeu, embora sejam seus grandes defensores para os demais. De modo similar, na OSCE, pelo menos desde 1990, todos os membros acordaram realizar eleições periódicas e convidar observadores internacionais para acompanhá-las, o que não impediu o compromisso ser

<sup>305</sup> CAROTHERS, 1999, p. 144, embora questione se seria desejável não ser partidário frente a autocratas, após extensa análise de casos sobre a prática norte-americana na matéria, conclui que "parece que os EUA buscam nivelar o jogo quando o partido governante é um de que os EUA não gostam" (p. 147-148).

<sup>&</sup>quot;Às vezes, o que sentimos – como comunidade internacional – sobre os resultados políticos de uma eleição afeta o que dizemos sobre ela". BJORNLUND. In: NORRIS, 2014, p. 272. Andrade Filho, por exemplo, recorda a exacerbação de ânimos que se seguiu à decisão do CNE venezuelano de não reconhecer bom número de assinaturas para a convocação, em 2004, do referendo revocatório presidencial, contra a qual a missão da OEA e o Centro Carter emitiram comunicado conjunto. Independentemente se a decisão era correta ou não, a reticência latino-americana quanto à criação de precedente para a derrubada de decisões de cortes eleitorais nacionais levou a compromisso pelo qual se estendeu o prazo de validação, que confirmaria a realização do referendo. ANDRADE FILHO, 2009, p. 163 e ss.

<sup>307</sup> ANGHIE, 2004, p. 249. Sobre o pensamento neorracista que "ainda é usado para explicar desigualdades herdadas de oportunidades e encobrir a busca do auto interesse", cf. MACCARTHY, 2009, p. 231.

<sup>308</sup> CAROTHERS, 1999, p. 40.

seguido apenas pelas "novas democracias" do antigo Pacto de Varsóvia<sup>309</sup>. O primeiro país "ocidental" a receber observadores da OSCE foram os Estados Unidos, em 2004, após o embaraço das eleições presidenciais de 2000, na Flórida. Na sequência, essa organização passou a "enfocar sua atenção, também, aos desafios eleitorais em democracias estabelecidas", porém após criar novo modelo de missão, de caráter exploratório e restrito à jornada eleitoral, o qual "não comenta sobre o processo da mesma maneira abrangente que uma missão de observação". Alemanha, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Países Baixos, Reino Unido e Suécia, por exemplo, passaram a receber tais missões nos últimos anos, as quais são compostas de 2 a 6 especialistas, geralmente residentes no próprio país<sup>310</sup>.

A destinação da observação eleitoral não surpreende, tendo em vista suas origens e o discurso que fundamentou seu desenvolvimento. Com a aparente "universalização" da prática, esse debate passou a vincular-se com o que se espera de uma MOE. Desde a experiência africana, cogitaram-se sete possíveis funções: legitimação, solidariedade, prevenção de conflitos, resolução de disputas, informação, aconselhamento e garantia contra golpes<sup>311</sup>. Evidentemente, algumas dessas funções não se aplicam em países onde as instituições nacionais já fornecem canais efetivos para lidar com as dificuldades ou onde não haja risco, por exemplo, de violência. Em outros, sim, pois alguns países necessitam de validação externa para seus processos políticos, nem que seja para respaldar a confiança dos eleitores nos resultados das eleições. Outros requerem auxílio contra a escalada de violência ou a resolução de crises políticas. Há, também, terceiros que se tentam valer dessa prática embora desejem perpetuar-se

<sup>309</sup> OSCE. Documento da Reunião de Copenhague da Conferência sobre a Dimensão Humana da CSCE, §8º.

<sup>310</sup> OSCE. Deciding where to observe, com links para missões específicas. Disponível em: <a href="http://osce.org/elections">http://osce.org/elections</a>>. Acesso em: 16 out. 2017. Na década de 1990, um ex-diretor da área competente da OSCE questionou, de modo retórico, se poderiam "agregar algo em termos de aumentar a confiança, impedir a violência, gerar aviso antecipado ou prover assistência". BJORNLUND, 2004, p. 48. Para os fins do argumento, por "ocidente" pode-se entender a concepção dada por HUNTINGTON, 1998.

<sup>311</sup> ANGLIN, 1998. Em suas origens, aliás, o exercício teria por objetivo a estabilidade: vinculada ao processo de descolonização, "as metrópoles coloniais e as lideranças locais tinham interesse de que a transição ocorresse de forma pacífica, sem recurso a conflitos armados ou revoluções". ANDRADE FILHO, 2009, p. 14.

no poder. À luz da variedade de situações, nada justifica limitar os estudos sobre a observação eleitoral exclusivamente à função de "chancelar" a lisura de um processo eleitoral, direcionada ao público interno e externo, por mais útil que isso possa ser para convencer doadores e para garantir divulgação às organizações que prestam o serviço.

Nessa perspectiva ampla, a observação deixa de ser julgamento de aprovação ou desaprovação, mesmo porque a existência de fraude "não é uma opção entre sim ou não, mas uma questão de graus" 312. Ao reafirmar seu papel como instrumento de cooperação, a MOE assume sua importância no marco de processos de longo prazo no sentido de aperfeiçoar as instituições e as práticas nacionais. Além dos possíveis benefícios para a eleição monitorada - como aumentar os custos da fraude eleitoral, facilitar a aceitação dos resultados pelos derrotados e respaldar os vitoriosos –, a observação pode facilitar melhorias no processo eleitoral doméstico. Tal viés não é particularmente novo, porém tem sido limitado a países com instituições frágeis. Partindo da premissa – igualmente reconhecida – de que a democracia é um sistema em contínuo aperfeiçoamento e que não há nenhuma democracia pronta e acabada, não há porque limitá-la a "novas democracias", o que faz outras funções da MOE saltarem à tona, entre as quais a informação e o aconselhamento, utilizando a classificação citada.

Nos últimos anos, muito se fala dos benefícios da transparência – a disponibilidade pública de informação – para a democracia. Vários países passaram a adotar leis específicas sobre o assunto: em 1990, apenas 14 países regulariam o tema; hoje, 95 implementaram leis "pelas quais o ônus da prova recai no órgão que publica a informação e não no indivíduo que a reclama"<sup>313</sup>. A publicidade dos atos *públicos*, contudo, não é nova e nem sempre foi considerada quase um pleonasmo: o debate acompanhou o surgimento da democracia moderna, a ponto de considerar-se, hoje,

<sup>312</sup> KELLEY, 2012, p. 10. Segundo uma ex-diretora do DECO, "sabemos que não teremos eleições perfeitas. [...] A pergunta é: com qual grau de irregularidades estamos confortáveis para que possamos dizer que essa foi uma eleição democrática?". MUÑOZ-POGOSSIAN. In: NORRIS et al. 2014, p. 376.

<sup>313</sup> NORRIS. In: NORRIS; NAI, 2017, p. 3.

que o sigilo dos assuntos de Estado é a regra em regimes autoritários, enquanto, na democracia, é a exceção estritamente regulada pela lei<sup>314</sup>.

No que tange às eleições, em particular, a transparência é considerada uma das principais responsabilidades das autoridades envolvidas, em prol da credibilidade e da confiança no processo<sup>315</sup>. A observação externa, sob tal perspectiva, soma-se aos mecanismos institucionais de controle, como promotores, fiscais e juízes eleitorais, à inspeção partidária, por definição tendenciosa, e ao importante papel da imprensa, fortalecendo o escrutínio público. O maior objetivo da MOE pode estar na orientação das percepções públicas e não necessariamente na dissuasão ou na exposição de fraudes. Como disse um observador, "nosso objetivo é fornecer avaliações especializadas que estão bem fundamentadas e bem pesquisadas. Portanto, temos um papel em mediar como o povo percebe a qualidade das eleições"<sup>316</sup>.

A efetividade da observação eleitoral, nesse sentido, dependerá não só da solidez e da qualidade da argumentação, desde a obtenção até a análise dos dados, como também da percepção de que se trata de uma opinião imparcial que se conforma aos debates em curso na arena política do país solicitante. As conclusões da missão poderão, em tese, chamar atenção a determinados aspectos, ser utilizadas por grupos com opiniões similares ou por instituições de controle e proporcionar meios para a obtenção de fundos, domésticos e internacionais, pelos próprios órgãos nacionais competentes. Nessa ótica, a "domesticação" da promoção da democracia – o fato de que "os programas se conformam

<sup>314</sup> Bobbio, ao criticar o "poder invisível" que opera na democracia, remete o princípio da publicidade à agora ateniense, onde "todos os cidadãos – em um espaço público e para o fim de formular e ouvir propostas, denunciar abusos, fazer acusações e, após ouvir argumentos contra e a favor dos oradores – alcançariam decisões seja por braços erguidos, seja por voto com o uso de cerâmica". Tanto a monarquia divina quanto o Estado moderno teriam adotado, em seu lugar, o sigilo dos assuntos públicos. BOBBIO, 1987, p. 79 e ss.

<sup>315 &</sup>quot;A transparência no gerenciamento operacional e financeiro põe as decisões e o arrazoado do órgão eleitoral sob escrutínio público. Ela pode ajudá-lo a combater percepções de [...] fraude financeira ou eleitoral, ou a falta de competitividade ou favoritismo a tendências políticas específicas, o que pode beneficiar sua credibilidade. [...] A falta de transparência invariavelmente leva à suspeita que atividades fraudulentas estão correndo". CATT et al. 2014, P. 23.

<sup>316</sup> CARROL. In: NORRIS et al. 2014, p. 274.

mais proximamente a seu ambiente anfitrião"<sup>317</sup> – deixa de ser algo negativo e valoriza as capacidades autônomas do país visitado.

A observação eleitoral tem sido criticada porque a democracia não se consolidou entre países beneficiários. Pelo contrário, teriam surgido "novas formas de autoritarismo sob uma fachada eleitoral", pois cada vez mais, há regimes que adotam a forma da democracia eleitoral, mas "não passam no teste substantivo"<sup>318</sup>. Não obstante, recente estudo sobre os casos de sucesso tomou por base, em lugar das metodologias empregadas, a geografia por onde, de modo geral, passou a chamada terceira onda de Huntington: iniciada na região ibero-americana, seguiu para o antigo bloco soviético, para, por fim, alcançar mais países na África e na Ásia. O estudo conclui o óbvio: que não se podem comparar situações completamente distintas, cujas "circunstâncias estruturais" explicam porque, enquanto alguns países se redemocratizavam, outros realizavam pleitos sem nenhuma experiência democrática anterior ou, pior, em situação de conflito armado. O otimismo inicial quanto às atividades de promoção da democracia, que se multiplicaram nos anos 1990, deveu-se, sobretudo, à experiência promissora da América Latina, o que não se repetiria em outras regiões<sup>319</sup>.

De fato, o continente americano, e não só a América Latina, tem dinâmica própria, que se desenvolveu à luz dos desafios dos países da região e das grandes assimetrias entre seus membros. A despeito de deficiências e instabilidade, todos os países tinham, em maior ou menor grau, experiência com governos eleitos e instituições públicas. Não por acaso, aqui, surgiu o compromisso interestatal em prol da democracia e a observação de eleições em países soberanos, os quais – ainda que restritos à retórica e à validação do pleito – partem do pressuposto de que eleições já eram consideradas necessárias para a autoridade política.

<sup>317</sup> BUSH, 2015, p. 7.

<sup>318</sup> SCHEDLER. In: LANDMAN; ROBINSON, 2009, p. 382. DIAMOND, 2002, p. 22. Cf. supra capítulo 1.1.

<sup>319 &</sup>quot;Longes estão os dias em que países relativamente estáveis, ricos, como o Chile ou a Polônia, retornavam a eleições livres. Os novos países que estão realizando eleições, pelo contrário, estão mais próximos do Afeganistão ou de Serra Leoa". FLORES; NOORUDDIN, 2016, p. 57 e ss.

Como é sempre lembrado, a palavra "democracia" não existe na Carta da ONU e, ainda hoje, o fato de o Estado manter eleições periódicas não é critério para ser membro. Embora a perspectiva que distingue o "estoque democrático"<sup>320</sup> dos países beneficiários evidencie ser o apoio externo marginal para o êxito de seus objetivos, demonstra a importância da vivência democrática, a qual nunca se restringiu ao aspecto eleitoral.

Surpreende, nesse sentido, que tardassem anos para que organizações especializadas reconhecessem que a realização de que eleições, ainda que satisfatoriamente íntegras, não representam garantia de consolidação democrática. Tanto a teoria quanto a história mostravam as limitações do sistema representativo, o que não lhe priva, contudo, de importância. No continente americano, há décadas, o debate sobre a democracia não se limitava ao aspecto eleitoral: mesmo antes da celebração da Carta da OEA, em 1948, os países latino-americanos lograram salientar o papel desempenhado pelo desenvolvimento social e pelos "direitos do homem", aos quais se somariam, progressivamente, outros aspectos, como o império da lei, a separação de poderes, a liberdade de imprensa, o combate à corrupção. Já na década de 1980, a organização assumiu mandato inédito na matéria, que proporcionaria atividades tanto de promoção como de defesa da democracia, a ponto de ser possível, em 2001, considerar que todas as atividades da OEA estariam, de certo modo, destinadas a "promover e consolidar a democracia representativa no hemisfério, respeitado o princípio da não intervenção" (supra).

Para a cooperação eleitoral, em particular, a experiência da organização é motivo de celebração, porém, ao mesmo tempo, de modéstia. O gráfico a seguir registra o número cumulativo de países que, por primeira vez, receberam uma MOE/OEA e desconsidera países que, posteriormente, deixaram de convidá-la. Por um lado, o número de países que aceitam, voluntariamente, receber MOEs tem crescido progressivamente, chegando a 27 dos 34 membros ao final de 2016:

<sup>320</sup> Idem, p. 98 e ss.

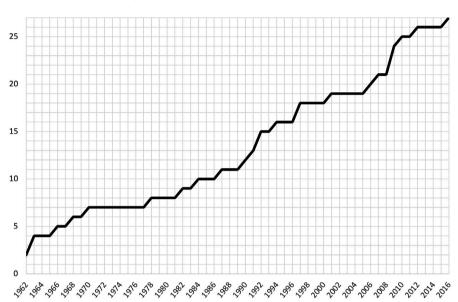


Figura 1: Cronologia de aceitação de MOEs/OEA (cumulativa de 1962 a 2016)

Fonte: Base de Dados de Missões de Observação Eleitoral e Recomendações. Disponível em: <a href="http://www.oas.org/es/sap/deco/">http://www.oas.org/es/sap/deco/</a>.

Apenas sete membros ainda não tiveram eleições observadas pela OEA: Argentina, Barbados, Brasil, Canadá, Chile, Trinidad e Tobago e Uruguai. Para alguns, o convite teria de ser precedido de reforma constitucional, em razão de previsão explícita proibindo a atividade. Esse é o caso do Uruguai e, possivelmente, da Argentina<sup>321</sup>. Os outros que não possuem restrição semelhante têm-se mantido recalcitrantes, porém é prematuro dizer que não chegue o dia em que todos os membros recebam MOEs. Os EUA, de modo um tanto inesperado, inverteram a posição poucos meses antes do último pleito presidencial. Em 2017, o Brasil formalizou convite para que a OEA acompanhasse as eleições gerais

<sup>321</sup> Enquanto, no Uruguai, há proibição explícita, na Argentina trata-se de interpretação constitucional. Entrevista com o embaixador uruguaio Juan Raúl Ferreira, que chefiou algumas MOEs da OEA.

de outubro de 2018 (*infra*). Outros países podem seguir a iniciativa nos próximos anos. O Chile, por exemplo, recebeu observadores internacionais em 1988, no plebiscito que levou ao fim da ditadura de Pinochet<sup>322</sup>, e 12 dos 14 países da CARICOM têm-se beneficiado da cooperação eleitoral da OEA. De modo similar, dos 27 países que já aceitaram, apenas a Venezuela inverteu, decididamente, sua posição: não recebe a OEA desde 2006 e iniciou processo de desligamento da organização neste ano (*supra*). A Nicarágua, cuja eleição presidencial de 2016 não foi seguida pela OEA, teve suas últimas eleições municipais acompanhadas. Mesmo outros membros da ALBA, como Bolívia e Equador, parecem dissociar a promoção da defesa da democracia, a ponto de manter-se entre os mais fiéis clientes da cooperação eleitoral da organização<sup>323</sup>.

O quadro abaixo demonstra que, nos últimos quatro anos, que correspondem, de modo geral, ao período de um ciclo eleitoral, todos os países que utilizaram o instrumento voltaram a receber MOEs da OEA, à exceção da Venezuela, Granada e Santa Lúcia. As últimas eleições em Granada foram em 2013 e está previsto novo sufrágio em 2018; além disso, a ilha solicitou uma MOE para acompanhar seu referendo constitucional em 2016, que não chegou a ser desdobrada por falta de recursos, o que também ocorreu para o convite de Santa Lúcia para suas eleições gerais em 2016<sup>324</sup>:

<sup>322</sup> O plebiscito de 1988, considerado "um dos eventos fundacionais na história da observação eleitoral de eleições", foi acompanhado, entre outros, pelo NDI e pelo Centro Carter. SANTA-CRUZ, 2005, p. 91.

<sup>323</sup> Tanto a Bolívia como o Equador têm mantido diversos projetos de cooperação com o DECO, buscando, por exemplo, a certificação ISO Eleitoral (supra). Encontra-se em curso auditoria do registro eleitoral boliviano (Telegrama 883, de 05/07/2017, de Delbrasupa). O Equador, junto ao Peru, é o país que mais recebeu MOEs da OEA (18). A Bolívia recebeu 14, muitas das quais para referendos e duas para acompanhamento de eleições para magistrados. OEA. Base de Dados de MOEs. Acesso em: 11 mar. 2017.

<sup>324</sup> Entrevista com Cristóbal Fernandez (DECO), em 29/11/2017, que apontou, como fator de dificuldade para MOEs no Caribe, não só o menor interesse de possíveis doadores, como também o pouco tempo hábil para o DECO, já que países parlamentaristas teriam calendário eleitoral menor e *ad hoc*.

Tabela 1: MOEs/OEA por país nos últimos quatro anos Missões de Observação Eleitoral da OEA (2014-2017)

País	2014	2015	2016	2017	Total	
Antígua e Barbuda	1				1	
Argentina		nunca recebeu				
Bahamas				1	1	
Barbados		nunca recebeu				
Belize		1			1	
Bolívia	1	1	1	1	4	
Brasil	nunca recebeu					
Canadá		nunca recebeu				
Chile		nunca recebeu				
Colômbia	3	1	1		5	
Costa Rica	2		1		3	
Dominica	1				1	
Equador				1	1	
El Salvador	2	1			3	
Estados Unidos			1		1	
Granada					-	
Guatemala		2			2	
Guiana		1			1	
Haiti		2	1	1	4	
Honduras				1	1	
Jamaica			1		1	
México		1			1	
Nicarágua				1	1	
Panamá	1				1	
Paraguai		1			1	
Peru	1		2		3	
República Dominicana			1		1	
São Cristóvão e Neves		1		1	2	
Santa Lúcia					-	
São Vicente e Granadinas		1			1	
Suriname		1			1	
Trinidad e Tobago		nunca recebeu				
Uruguai		nunca recebeu				
Venezuela					-	

Fonte: Base de Dados de MOEs.

A par do maior número de países que convidam a OEA, elevou-se substancialmente o número de missões realizadas. Nos primeiros 27 anos da prática (de 1962 a 1989), foram enviadas 25 missões. Nos 27 anos subsequentes (de 1990 a 2017), foram desdobradas mais de 223. Da média de menos de uma missão por ano, passou-se à média de mais de oito pleitos acompanhados a cada ano pela organização:

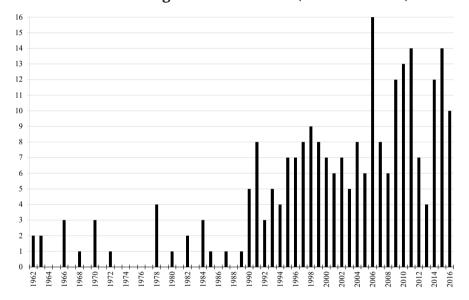


Tabela 2: Cronologia das MOEs/OEA (de 1962 a 2016)325

Fonte: Base de Dados de MOES.

O aparente êxito desse instrumento reflete-se, igualmente, no número tanto de países que passaram a contribuir, financeiramente, para seu desdobramento quanto de recomendações formuladas aos países visitados. Quanto ao custeio, 22 países doaram recursos em 2016, incluindo, por primeira vez, a República Dominicana. Em 2017, Honduras, Filipinas, Jamaica e Paraguai realizaram seus primeiros

<sup>325</sup> Os números referem-se à quantidade de missões desdobradas por ano. Excepcionalmente, foram desdobradas mais de uma missão por eleição. Fonte: Base de Dados de MOEs.

aportes. Para as eleições municipais nicaraguenses em 2017, por exemplo, contribuíram Alemanha, Argentina, Bolívia, Chile, Coreia, Espanha, Honduras, Luxemburgo, República Dominicana e Suíça<sup>326</sup>.

Tais números, no entanto, não devem ofuscar, ao mesmo tempo, as limitações desse instrumento. A figura 1 mostra dois momentos de rápida expansão no número de países que convidaram MOEs: de 1989 a 1996, após a redemocratização na América do Sul, e de 2004 a 2010, quando vários países caribenhos passaram a receber missões. O fato de que a quase totalidade dos membros faça uso com regularidade não esconde que as missões da OEA não representaram um "impacto externo" que forçou a abertura de regimes autocráticos. Pelo contrário, os novos países passaram a convidar a OEA após sua democratização e não antes, como fariam crer os defensores da assistência à democracia. De modo similar, as missões enviadas a dez países, durante a Guerra Fria, não lograram reverter a sequência de golpes que paralisaram a experiência democrática na América Latina.

A maior quantidade de MOEs, igualmente, não chega a surpreender, nem que seja pelo fato de que vários membros se encontravam sob regime de exceção durante boa parte do período pesquisado. Cabe ter presente, também, que o grande número de missões se deu ao custo da não discriminação de nenhum tipo de pleito para o qual a OEA é convidada. As missões têm observado desde eleições e referendos constitucionais (Panamá, Peru, Bolívia, Equador, Paraguai) até eleições municipais (Bolívia, Peru, Colômbia, Nicarágua), primárias partidárias (Paraguai e Honduras) e escolha de magistrados (Bolívia)<sup>327</sup>.

De modo similar, a despeito do maior número de doadores, o formato e a dimensão da MOE permanecem dependentes em grande medida do interesse de pequeno grupo de países desenvolvidos, em

<sup>326</sup> OEA. Relatório Preliminar da Missão de Acompanhamento Eleitoral da Organização dos Estados Americanos na Nicarágua. Disponível em: <a href="http://www.oas.org/documents/spa/press/informe-preliminar-mision-acompanamiento-electoral-nicaragua2017.pdf">http://www.oas.org/documents/spa/press/informe-preliminar-mision-acompanamiento-electoral-nicaragua2017.pdf</a>). Acesso em: 7 nov. 2017.

<sup>327</sup> O OEA observou as eleições para magistrado na Bolívia em 2011 e em 2017. Telegrama 1.291, de 19/10/2017, de Delbrasupa. Perina, 2015, p. 159.

particular dos EUA, o que prejudica sua independência e, pelo menos, a percepção de sua imparcialidade (*supra*). Essa dependência reflete-se, inclusive, nas metodologias empregadas. Em razão de seu alto custo, o sistema de contagem paralela (*quick count*), por exemplo, muitas vezes, não é utilizado em países onde a oposição acusa as autoridades eleitorais de parcialidade<sup>328</sup>. A menor quantidade de recomendações, nesse sentido, não significa necessariamente que o processo eleitoral observado haja melhorado, pois pode refletir a simples ausência de recursos ou, mesmo, a priorização de temas por parte da Secretaria-Geral. A missão enviada às eleições norte-americanas de 2016, por exemplo, não empregou as metodologias existentes para a tecnologia eleitoral e para a participação de povos indígenas e afrodescendentes, embora este último tema, em particular, fosse debatido na campanha e recebesse muita atenção no relatório final da MOE<sup>329</sup>.

A inconsistência na metodologia pode refletir, inclusive, dúvida de maior envergadura: se a diversidade de situações e de necessidades nos países-membros permitiria usar os mesmos critérios de avaliação para eleições fundamentalmente distintas. Há enormes diferenças entre os países que dela se beneficiam: desde o mecanismo do voto, se eletrônico ou manual, até à forma de governo, se presidencialista ou parlamentarista, como é o caso na maior parte dos países caribenhos e no Canadá. Isso vale também para a motivação do convite: enquanto, em alguns países, as MOEs servem como meio de validação, interna e externa, em outros as missões não possuem tal importância, o que tornaria supérfluo, por exemplo, o chamado *quick count*.

A dúvida inicia-se na escolha dos temas em análise, dentre a multiplicidade de aspectos que podem ser considerados. Fiel à necessidade de enfocar o ciclo eleitoral em seu conjunto, a OEA passou a lidar com temas relacionados às condições que possibilitam o exercício dos direitos

<sup>328</sup> Esse foi o caso das eleições na Nicarágua em 2017. Telegrama 561, de 03/11/2017, de Brasemb Manágua.

<sup>329</sup> Vale notar que essa MOE foi reduzida por razões financeiras e boa parte de seus 41 integrantes era constituída por funcionários da OEA. Cinco países contribuíram: Bolívia, Chile, México, Peru e República Dominicana. Telegramas 1.360, de 10/11/2016, e 50, de 19/01/2017, de Delbrasupa. OEA. Base de Dados de MOEs.

políticos, como o uso de recursos estatais na campanha, a liberdade de imprensa e a independência das autoridades eleitorais e judiciais competentes. Embora se tenha aproximado, de certo modo, do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, a observação da OEA é conduzida pela Secretaria-Geral e não por órgão independente, além de alcançar países que não ratificaram o Pacto de São José sobre Direitos Humanos<sup>330</sup>. Pode, ademais, ser vista sob a ótica do mecanismo de defesa da democracia, pois, como demonstrou o precedente peruano em 2000, a eventual retirada da missão – o que é uma possibilidade regulada na CDI – pode ensejar ações impositivas por parte da organização.

Tendo em vista o risco de instrumentalização da observação eleitoral, o histórico da organização na Guerra Fria e a contínua dependência financeira em poucos países, o silêncio dos Estados membros na matéria parece surpreender. Porém, vários fatores pesam para tanto, a começar por tratar-se de atividade consensual e da relativa concordância quanto a seus benefícios e ao profissionalismo do DECO. O país que convida a missão sabe, de antemão, quais serão os critérios utilizados para avaliar suas eleições. Além disso, os relatórios da OEA passaram, nos últimos anos, a ser mais descritivos que acusatórios, com recomendações de longo prazo<sup>331</sup>. Mesmo nas eleições de Honduras, em 2017, a MOE limitou-se a explicar sua incapacidade de corroborar os resultados oficiais. Tal tendência é bem-vinda: cabe às instituições e às forças políticas nacionais, internamente, ou aos Estados membros, externamente, reagir aos fatos observados. De qualquer modo, a experiência da OEA parece demonstrar que "os desafios relacionados ao dia das eleições

<sup>330</sup> Alguns países que receberam MOEs, cujos critérios se baseariam em "normas interamericanas", não ratificaram a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969, cujo artigo 23 está destinado especificamente aos direitos políticos: Antígua e Barbuda, Bahamas, Estados Unidos, Guiana, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, além da denúncia venezuelana em 2012. Cf. <a href="http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\_multilaterales\_interamericanos.asp">http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\_multilaterales\_interamericanos.asp</a>. Acesso em: 5 nov. 2017.

<sup>331</sup> As MOEs da OEA, na prática, aprenderam a conviver com irregularidades eleitorais, que sempre existirão na medida em que os processos se aperfeiçoam. Adotaram, por exemplo, o procedimento de receber eventuais denúncias, sem pronunciar-se sobre elas. Nas eleições nicaraguenses de 2017, a MOE recebeu 36 denúncias, as quais encaminhou aos órgãos competentes, "dado que não corresponde à missão sua investigação e resolução". OEA. Relatório Preliminar da Missão de Acompanhamento Eleitoral da Organização dos Estados Americanos na Nicarágua, de 07/11/2017.

foram, de modo geral, superados" no hemisfério<sup>332</sup>, além de que o risco de parcialidade se encontra menos nas normas abstratas do que na sua aplicação em situações concretas.

A pouca atenção dada pelos órgãos políticos da OEA à cooperação eleitoral, no entanto, não significa que a atividade não possa beneficiar-se de maior debate, nem que seja para respaldar o que tem sido feito ou evitar evoluções indesejadas. Há anos discute-se, por exemplo, a criação de mecanismo de seguimento para as recomendações das MOEs. A resistência relaciona-se ao risco de qualificar o estado da democracia na região, a exemplo de distintas tabelas de classificação de países que se tornaram comuns desde o fim dos anos 1990. Além de menosprezar que qualquer índice é sempre influenciado, tanto "pelos dados que estão disponíveis quanto pela forma em que esses dados são manipulados para conformá-lo", a medição de países – embora atrativa para aqueles bem cotados – não raro esconde sua dimensão política, retratando "o mundo como uma arena de competição entre as nações, que agora também incorpora áreas como ética administrativa" <sup>333</sup>, no caso a integridade eleitoral.

De modo similar, já se defendeu, em mais de uma ocasião, regular a previsão introduzida no artigo 25 da CDI de que a MOE deve informar o CP caso "não existam as condições necessárias para a realização de eleições livres e justas". No âmbito do debate sobre a eficácia da CDI, os EUA defenderam uma definição das circunstâncias em que a OEA deveria rejeitar um convite ou abandonar uma eleição sendo observada<sup>334</sup>. Embora seja inevitável considerar a observação eleitoral, também, como meio de prevenir a ruptura do regime democrático (*supra*), sua vinculação com o mecanismo de defesa da democracia será sempre problemática e pode

<sup>332</sup> MUÑOZ-POGOSSIAN. In: NORRIS, 2014, p. 276.

<sup>333</sup> ALVAREZ et al. 2013, p. 14. ERKKILA, 2012, p. 33. "As classificações (rankings) mais utilizados contam tanto sobre os classicadores quanto sobre os classificados. [...] [Aquelas] mais influentes são poderosas precisamente porque refletem os julgamentos de valor dos poderosos". BUSH, 2017.

<sup>334</sup> Os EUA, e.g., propuseram isso formalmente em 2011. Cf. Relatório Final do Diálogo sobre a Eficácia da Aplicação da CDI, aprovado na sessão de 14/12/2011 do CP (CP/doc. 4669/11 rev. 3). RAMACCIOTTI, 2009, p. 278.

lesar a credibilidade duramente conquistada. De qualquer modo, o tema poderá vir à baila em situações concretas, na expectativa de que uma eleição fraudada seja o "estopim" para a aplicação do capítulo IV da CDI.

A democracia, no entanto, é muito mais que eleições. Nenhum caso de manipulação deliberada que afete o resultado do pleito estará dissociado de outras falências no sistema democrático do país. O caso do Peru, em 2000, deu-se após uma década de crescente autoritarismo. As eleições de Honduras, em 2017, deram-se em cenário político e social complexo. A atual crise na Venezuela, porém, é paradigmática. A acusação de fraude eleitoral dá-se em meio à degeneração da situação política, econômica e social sob o governo Maduro, em que está em dúvida a independência dos órgãos eleitorais e judiciais, a ponto de o CNE venezuelano não ser convidado à última RIAE, que ocorreu no fim de 2017. Embora uma MOE da OEA possa representar tanto sinal de distensão, quanto oportunidade para o equacionamento do que seria a principal crise no hemisfério, essa opção não se cogita sob o atual governo, mesmo porque qualquer país tem hoje, à disposição, um cardápio de organizações que oferecem tal serviço.

Em lugar de salientar as deficiências do instrumento em situações excepcionais, o enfoque do mandato organizacional nas atividades de promoção da democracia sugere quadro menos pessimista. A OEA tem, na prática, adotado o conceito de "qualidade das eleições", que evita termos absolutos – como íntegras, autênticas ou *livres e justas* – e "aponta à constante melhora de um processo"<sup>335</sup>. Sob tal ótica, a AGOEA pode consolidar o viés colaborativo da MOE, que não se choca com a independência e a imparcialidade que dela se espera; pelo contrário, complementa-as. Nesse sentido, pode-se formalizar a prática de aceitar todos os pleitos de interesse dos membros. Além disso, a missão não deveria retirar-se mesmo diante de processos viciados, com o objetivo de descrevê-los com a maior imparcialidade possível. Tais casos são

<sup>335</sup> ICAZA, 2017.

improváveis, já que a falta de convite não implica nenhuma consequência ao Estado. De qualquer modo, o relato orientará eventuais decisões dos órgãos políticos. Na enorme maioria dos casos, os interesses são coincidentes, e as conclusões e as recomendações estão destinadas às instituições e à sociedade do país visitado.

De modo similar, a AGOEA deveria valorizar, explicitamente, a promissora Reunião Interamericana de Autoridades Eleitorais, a exemplo do que é feito com tantas outras de instituições especializadas, como a Reunião de Ministros da Justiça e de Outros Ministros ou Procuradores-Gerais das Américas (REMJA), que foi objeto de resoluções específicas pelo menos desde 1997<sup>336</sup>. Nesse sentido, caberia não só facilitar a presença regular das autoridades eleitorais de todos os Estados membros, se necessário, pelo custeio por parte da organização, para o traslado e o alojamento de autoridades de alguns países, como também formalizar o papel da Secretaria-Geral, por meio de sua unidade competente, como secretaria executiva da RIAE, nem que seja para garantir maior memória institucional.

Esse foro, aliás, deveria adquirir papel mais relevante na discussão dos critérios de avaliação das MOEs, com base em "boas práticas" identificadas pelo conjunto dos participantes. Primeira experiência nesse sentido ocorre com a elaboração de possível metodologia sobre justiça eleitoral. Há outros aspectos que poderiam ser objeto de discussão especializada. Além dos impactos da violência sobre processos eleitorais, que se encontram em análise no DECO<sup>337</sup>, outros temas foram aventados seja por Estados membros, como a independência dos órgãos eleitorais nacionais, seja por gestões anteriores da Secretaria-Geral, como o voto no exterior e a participação de pessoas com deficiência<sup>338</sup>. O boicote e o papel

<sup>336</sup> AG/Res. 1482 (XXVII-O/97), então intitulada "Reunião dos Ministros da Justiça". OEA, 1997.

<sup>337</sup> OEA, 2015, p. 10. O impacto da violência seria de grande relevância, e.g., no México e na Colômbia.

<sup>338</sup> Em 2011, durante os debates sobre a eficácia da CDI, o México propôs que se estabelecessem critérios para garantir "que a organização de eleições recaia sob a responsabilidade de órgãos independentes". Quanto possíveis metodologias para o voto no exterior ou pessoas com deficiência, cf. INSULZA, 2014, p. 76.

dos partidos de oposição já foram aventados pela academia<sup>339</sup>, sem contar temas sensíveis como voto indireto, absenteísmo eleitoral (incluindo votos nulos e brancos), pesquisas de opinião e doações estrangeiras para partidos políticos, os quais mereceriam debate autorizado entre os órgãos competentes do hemisfério.

Pareceria de todo conveniente uma metodologia para mecanismos de democracia direta. Desde 1992, a OEA acompanhou 20 referendos ou plebiscitos, o que atesta sua importância no continente. Ao mesmo tempo, são utilizadas práticas desenvolvidas para a democracia representativa, o que não permite adentrar, por exemplo, em questões relativas ao procedimento para a definição da pergunta posta à consulta popular. Além de explorar outros mecanismos de participação, como a propositura de projetos de lei, tal metodologia poderia responder a críticas à democracia direta sob o argumento de ser facilmente manipulada por ditadores, o que vai de encontro ao consenso alcançado na CDI quanto à importância da "participação dos cidadãos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento" (art. 6°)<sup>340</sup>.

Três outros aspectos parecem demandar atenção. Primeiro, caberia avaliar a conveniência de atualizar as metodologias sobre o "uso de tecnologia eleitoral" (2010) e sobre o "uso de meios de comunicação" (2011), à luz tanto do crescente impacto das mídias sociais nas eleições quanto do caráter transversal que a tecnologia adquiriu sobre todo o processo eleitoral. Nesse sentido, a OEA muito se beneficiaria de debate sobre a segurança dos sistemas informáticos usados pelos países da região, à luz das alegações recentes de risco de manipulação, com vistas, eventualmente, a consagrar o voto eletrônico como critério de lisura

<sup>339</sup> FLORES, 2013, p. 436, o que o atual diretor do DECO chamou de "narrativa de fraude pré-elaborada". ICAZA, 2017.

<sup>340</sup> A ONG Freedom House, por exemplo, qualificou o referendo como "uma redução radical da democracia para sua forma mais esquelética: a regra da maioria. [...] A proeminência de referendos significativos em 2016 pode ser interpretada como outro sinal de que a democracia global está sob ataque". FREEDOM HOUSE, 2017, p. 3. Cf. OEA. Base de Dados das MOEs e ANDRADE FILHO, 2009, p. 334, sobre a importância dos termos da pergunta posta à consideração plebiscitária.

eleitoral<sup>341</sup>. Segundo, embora o financiamento de campanhas conte com metodologia própria, investigações recentes em distintos países têm evidenciado o impacto da corrupção sobre o processo eleitoral, inclusive por meio de doações legais de campanha<sup>342</sup>. Tendo em vista a probidade já ser considerada um dos "componentes" do regime democrático na CDI (art. 5°) e a experiência da OEA no combate à corrupção, que será o tema da próxima Cúpula das Américas<sup>343</sup>, caberia avaliar o desenvolvimento de metodologia própria sobre seu impacto nas eleições. Por fim, surpreende que, talvez, o principal objetivo da MOE não possua metodologia específica: a transparência dos órgãos eleitorais. Uma vez que a publicidade se tornou princípio fundamental da democracia, favorecendo a deliberação e a participação cidadã, nada parece justificar essa ausência, mesmo porque a "transparência das atividades governamentais" já é tida como "componente fundamental" da democracia pela CDI.

Além de possíveis critérios de avaliação para a MOE, cuja relação acima não substitui aqueles tidos como prioritários pelos órgãos competentes, há outros temas que justificam a orientação política. Um deles trata do financiamento das MOEs, que poderia iniciar com apoio – ainda que retórico – ao fundo de MOEs criado em 1999. Agora que se superou a proibição de uso do fundo regular da organização (supra), justifica-se regulamentar situações genéricas para tal possibilidade. À luz da diversidade dos pleitos para os quais a OEA é convidada, nada impede que se restrinja o fundo regular para aqueles tipos que sejam considerados prioritários, deixando o custeio dos demais para doações voluntárias. Outra possibilidade seria redirecionar a cooperação eleitoral, de modo a valorizar atividades de maior envergadura que, em tese,

<sup>341</sup> Cf. inter alia as matérias "Russian Election Hacking Efforts" do The New York Times, de 01/09/2017, e "Investigação revela exército de perfis falsos usados para influenciar eleições no Brasil", do G1, em 08/12/2017. A respeito, o CE adotou, em 2017, o que seria "o único padrão internacional que existe até o momento sobre evoting". Disponível em: <a href="https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/overview">https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/overview</a>. Acesso em: 10/11/2017.

<sup>342</sup> Cf. inter alia a matéria "Quase quarenta países já proíbem doações de empresas a candidatos", da BBC Brasil, de 26/03/2015

<sup>343</sup> O tema será "Governabilidade democrática frente à corrupção". Despacho telegráfico 387, de 12/09/2017.

podem trazer benefícios de largo prazo, aproveitando-se, tanto quanto possível, das recomendações formuladas. A fim de responder à limitação de recursos que tem afetado a OEA, caberia avaliar tanto a criação de fundo específico para a cooperação técnica eleitoral, a exemplo do fundo de MOEs, quanto os meios para fortalecer a identificação de áreas onde os órgãos eleitorais possam prestar apoio, em modelo triangular de cooperação.

O conjunto das atividades do DECO permite discernir o desenvolvimento de um mecanismo de cooperação eleitoral, centrado nas MOEs, em projetos de cooperação técnica e na RIAE. As propostas delineadas acima têm por objetivo consolidá-lo. Algumas poderiam ser introduzidas por meio de resoluções do CP, enquanto outras demandariam – ou justificariam – decisões da AGOEA. O DECO cogita iniciar, no âmbito da RIAE, debate sobre possível código de boas práticas eleitorais no continente, o que pode ser apoiado com vistas a eventual respaldo por resolução da AGOEA<sup>344</sup>. Além de orientar o trabalho da organização, tal estratégia assentaria, formalmente, a metodologia da OEA, dissociando-a de outros modelos com objetivos distintos. O respaldo político em alto nível poderia, de modo similar, não só prover mais fundos – regulares e voluntários – às atividades do DECO, como também desmotivar o recurso à observação eleitoral no hemisfério por organizações não governamentais ou extrarregionais<sup>345</sup>.

Tais linhas de ação não excluem outras de maior envergadura, as quais, contudo, necessitam amadurecimento. Já se propôs a constituição de comissão independente de observação eleitoral composta por especialistas, a exemplo da CIDH, ou o estabelecimento de sistema de

<sup>344</sup> A exemplo do que ocorreu com recomendações da Comissão de Veneza para MOEs, que foram acolhidas pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa (supra). Entrevista com Gerardo de Icaza, em 18/10/2017.

<sup>345</sup> Embora seja uma decisão soberana, relacionada por vezes a acesso a projetos de cooperação, a valorização de atividade consensual e respeitada pode, por exemplo, diminuir o número de membros que se valem de missões da União Europeia, as quais concorrem com a OEA por fundos voluntários. Nos últimos cinco anos, cinco países da região tiveram eleições monitoradas pela UE: El Salvador, Haiti, Honduras (3 vezes), Paraguai e Peru. Disponível em: <a href="http://www.eeas.europa.eu">http://www.eeas.europa.eu</a>. Acesso em: 6 nov. 2017.

convite permanente (*standing invitation*) para MOEs da organização<sup>346</sup>. A falta desses elementos, contudo, não impediu o progresso do mecanismo, além de que tais propostas seriam mais bem consolidadas em tratado multilateral, como um novo protocolo adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José). Ainda que a revisão da CDI se justifique, sobretudo pela pressa em que foi negociada e por tratar da democracia, sem passar pelos parlamentos nacionais, tal linha de ação envolveria, necessariamente, debate sobre o mecanismo de defesa da democracia, o que, no atual quadro de divisões que tem paralisado a OEA, torna-se irrealista. Como demonstra a história da organização, o diálogo em curso sobre a democracia no hemisfério avança a passos lentos e com a necessária cautela.

<sup>346</sup> Cf. Relatório Final do Diálogo sobre a Eficácia da Aplicação da CDI, aprovado na sessão de 14/12/2011 do CP (CP/doc. 4669/11 rev. 3). PERINA, 2015, p. 232-236.

## Capítulo 3

## A cooperação do Brasil com a OEA em matéria eleitoral

Não sei bem se o sentimento será de saudades; mas a verdade é que eleição mudou muito. Recordo eleição do tempo de dantes – tiro, comedorias, botina de graça para os eleitores, cachaça a rodo, era um carnaval. Votava vivo e votava morto, votava doido do hospício, só não votavam nossos inimigos políticos.

Rachel de Queiroz<sup>347</sup>

O estudo sobre a promoção da democracia por organizações internacionais tem, pelo menos, um elemento comum com a bibliografia sobre a democracia no Brasil: ambos tomam como ponto de partida a década de 1980, com o final da Guerra Fria, no primeiro caso, e o fim da ditadura militar em 1985, no segundo. É como se a experiência anterior fosse imprestável para os resultados alcançados e sem serventia para a análise dos desafios atuais. A pesquisa histórica, quer do debate sobre a democracia na OEA, quer da prática brasileira no sistema representativo, contudo, exemplifica as limitações de qualquer definição minimalista

<sup>347</sup> Apud NUNES LEAL, 1975, p. 242.

da democracia e, ao mesmo tempo, a importância do sistema eleitoral para a emancipação cidad $\tilde{a}^{348}$ .

Quando analisada sob esse prisma, a experiência brasileira não se distingue, tanto assim, daquela de outros países, onde, progressivamente, "se deu o alargamento da cidadania política e a correção dos males que distorcem a verdade das urnas "349. O contexto histórico evidencia que a disputa eleitoral nunca foi um mecanismo exclusivo do regime democrático, algo que tardaria anos para que especialistas do pós-Guerra Fria reconhecessem, diante da proliferação de novas formas de autoritarismo com verniz democrático. A demora surpreende, uma vez que o sistema representativo surgiu muito antes da democracia, possivelmente pelas mãos da nobreza inglesa, ao final da Idade Média. No fim do século XVIII, os constituintes franceses e americanos travaram amplos debates sobre o direito ao voto e sua implicação para a soberania popular. Desde então, cada país lidou com desafios semelhantes, à sua maneira e à luz da experiência de seu tempo. Em 1861, por exemplo, Stuart Mill discorreu, longamente, sobre como aprimorar as eleições inglesas – então infestadas "por fraudes e corrupções" 350 – e defendeu, entre outras mudanças, o sistema proporcional, que considerava o mais apto para enfrentar "a consequência inevitável da maneira pela qual os votos são hoje tomados, acarretando a completa privação de direitos das minorias"351.

Debate similar ocorreu também no Brasil. A prática do voto é quase tão antiga quanto o próprio país, o que não significa ser a democracia entre nós de longa data. Perante desafios próprios, adotaram-se tentativas sucessivas de aprimoramento, entre as quais se destaca a criação da Justiça Eleitoral em 1932, que iria adquirir papel importante na evolução

<sup>348</sup> Sobre o Brasil, cf. LAMOUNIER, B. O que é que se constrói quando se constrói a democracia. In: AVELAR; CINTRA, 2015. Sobre a promoção da democracia em geral, cf. FLORES; NOORUDDIN, 2016.

<sup>349</sup> COSTA PORTO, 2012, introdução.

<sup>350</sup> VIANA PEREIRA, 2008, p. 38.

<sup>351</sup> MILL, 1990, p. 370 e ss. Ainda hoje a Inglaterra adota o regime majoritário. Sobre a evolução do conceito de democracia, cf. capítulo 1.1.

política brasileira. O resultado, que se moldou de forma independente, foi um sistema eleitoral único, cuja especificidade exemplifica a variedade que existe, inclusive, no continente americano e põe em dúvida a viabilidade de comparar distintas experiências nacionais. Ao mesmo tempo, tal diversidade sugere a utilidade do intercâmbio diretamente entre os países ou por meio de organizações internacionais, tendo por objetivo comum o fortalecimento da democracia no hemisfério.

Este capítulo singularizará o modelo eleitoral brasileiro, de modo a explorar sua evolução, suas fortalezas e suas deficiências (3.1). Investigará, em seguida, a recente atuação do TSE no plano externo, com vistas a aproximar-se de instituições congêneres e apoiá-las diante de seus próprios desafios para a consolidação democrática (3.2). O capítulo enfocará, por fim, a cooperação do Brasil com a OEA nessa área. A opção justifica-se pelo fato de essa organização exercer importante papel na matéria, em que se destaca a observação de eleições na maioria de seus membros, entre os quais o Brasil, que receberá, por primeira vez, uma MOE em 2018. Explica-se, além disso, como proposta de ação diplomática que, além de valer-se do simbolismo de ação concertada em prol da democracia no hemisfério, poderia agregar novo e promissor conteúdo ao papel e à imagem do Brasil em uma organização que busca priorizar seus rumos (3.3).

## 3.1. O modelo eleitoral brasileiro

O exercício do voto no Brasil vem desde a criação das primeiras vilas e povoados, com foco na composição das câmaras municipais. Em 1535, já se votou para a escolha de juízes, vereadores e outros oficiais, embora fossem comuns a suspensão dos pleitos e a restrição dos poderes das casas legislativas. A primeira eleição geral ocorreu em 1821, sob o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, quando se escolheram 68

deputados para as Cortes Gerais de Lisboa<sup>352</sup>. Embora o exemplo tenha sido seguido no ano seguinte, com pequenas alterações, para a escolha de constituintes do Brasil independente, a Assembleia foi dissolvida em 1823.

Com base na Constituição de 1824, elaborada por comissão designada por Pedro I, realizaram-se eleições periódicas durante o transcurso do Império, inclusive para dois regentes em razão da menoridade de Pedro II, após a abdicação do pai. As eleições destinavam-se, sobretudo, à escolha de deputados, com base em voto indireto e censitário, o que excluía a maior parte da população do processo eleitoral, boa parte da qual era escrava. Os senadores eram selecionados para cargo vitalício pelo imperador, a partir de lista preparada nas eleições secundárias. Pelo menos desde 1846, já se debatia a necessidade de moralizar o processo, porém, em geral, suscitado pelo lado derrotado. Em resposta a críticas, Nabuco de Araújo lembrava, de modo franco, a opinião geral de que o governo deveria influenciar o resultado eleitoral<sup>353</sup>. Em 1881, proibiu-se o voto de analfabetos e introduziu-se a eleição direta, conferindo maior responsabilidade ao Poder Judiciário, que passou a encarregar-se tanto do alistamento dos eleitores quanto da apuração. As reformas ocorridas durante o Segundo Reinado não alteraram o caráter artificial dos pleitos, uma vez que as disputas políticas "davam-se fora da arena eleitoral, capitaneadas que eram pelo poder central"354.

O advento da República não alterou o quadro. A despeito de reformas eleitorais, que cessaram a exigência de renda e estabeleciam o escrutínio secreto, com a opção de voto a descoberto, entre outras

<sup>352</sup> COSTA PORTO, 2012, introdução e p. 52, que menciona 50 deputados chegarem a Lisboa, dos quais 16 firmaram a Constituição adotada em 1823. SADEK, 1995, p. 19 e ss.

<sup>353 &</sup>quot;A eleição popular, a do primeiro grau, não foi sequer disputada pelo governo, a intervenção versou sobre os colégios eleitorais, isto é, concentrou-se na conquista por persuasão dos chefes políticos das localidades. [...] Feito o eleitorado, [o governo] se tinha, sim, dirigido às influências locais e permanentes e lhes tinha dito: 'estes são os que o governo considera seus amigos e estes os que ele reputa seus inimigos'". NABUCO, 1889, p. 132-134.

<sup>354</sup> SADEK, 1995, p. 19. "Durante o Primeiro e o Segundo Impérios, não obstante várias reformas eleitorais (1846, 1855, 1862, 1876 e 1881), o sistema eleitoral foi controlado por uma minoria. Os eleitores, até a queda do Império, representavam entre 1,5% e 2% da população total. [...] As eleições eram controladas pelos chefes locais que, mediante o sistema de clientela e patronagem, podiam carrear votos para seus candidatos favoritos". VIOTTI DA COSTA, 1999, p. 143.

mudanças, as eleições continuavam sendo feitas "mais nas atas que nas urnas", por meio de cooptação de lideranças estaduais e locais<sup>355</sup>. Denunciava-se a "degola", que se seguia após o voto e o simulacro de apuração feito pelas juntas eleitorais: "era o terceiro e decisivo escrutínio, manejado invariavelmente pela conveniência da política federal ou pelos caprichos dos supremos dirigentes da nação"<sup>356</sup>. Apesar da fraude generalizada e da reduzida participação, que não deixava margem de dúvida sobre o resultado das eleições, Gilberto Amado, por exemplo, considerava que "a representação era verdadeira", pois o sistema permitia a escolha dos mais aptos: "médicos, advogados, eleitos pelos chefes, pelas circunstâncias, indicados acaso indiretamente pelo povo"<sup>357</sup>.

O movimento de 1930 tinha, entre uma de suas bandeiras, a renovação dos costumes políticos, o que incluía apurar o modo de escolha dos representantes. Afinal, "a mácula da corrupção", como diria Victor Nunes Leal, atravessou a história do Império e da Primeira República "com o relevo de uma cordilheira"<sup>358</sup>. O novo regime trouxe mudanças significativas tanto no sistema eleitoral como no grau de poder das oligarquias regionais. O primeiro Código Eleitoral brasileiro data de 1932, com base no qual se elegeram os constituintes de 1934. A reforma introduziu uma representação proporcional quase única no mundo<sup>359</sup>, além do voto obrigatório para os homens e optativo para as mulheres e da verificação e do reconhecimento dos mandatos a cargo de uma

<sup>355 &</sup>quot;Não há nenhuma dúvida quanto à falsificação das eleições naquela república velha. Tornou-se um truísmo classificá-las de 'eleições a bico de pena', tais como as do regime anterior, o monárquico, falsamente corretas, em vista da documentação apresentada, mas em verdade, inteiramente falseadas". COSTA PORTO, 2004, p. 88. SADEK, 1995, p. 20.

<sup>356</sup> FONTOURA apud COSTA PORTO, 2004, p. 87.

<sup>&</sup>quot;Os melhores eram escolhidos como flores, para ornato de bancada", apud COSTA PORTO, 2004, p. 88, que cita Joaquim Salles: "sem instrução popular cívica não há opinião pública, e onde não há opinião pública, eleição verdadeira é uma loucura perigosa. [...] Não há mal, todavia, que não traga algum proveito. O regime da representação popular no Brasil, fundado na fraude, deu-nos uma fase de brilho literário e revelou muito talento que, sem ele, ficaria perdido e sem utilidade no fundo de alguma aldeia de província". Idem, p. 90.

<sup>358</sup> NUNES LEAL, 1974, p. 240, o que levara, a seu ver, que "a atenção dos observadores quase sempre se desviasse dos fatores econômicos e sociais, mais profundos, que eram, e ainda são, os maiores responsáveis pelo governismo e, portanto, pelo falseamento intrínseco de nossa representação".

<sup>359</sup> O modelo proporcional com lista aberta para a escolha de parlamentares existiria no Brasil e na Finlândia. COSTA PORTO, 2004, p. 85.

Justiça Eleitoral. A Constituição de 1934 acolheu todas as inovações e regulamentou a criação de um ramo judicial especializado, encabeçado pelo Tribunal Superior Eleitoral e composto por tribunais regionais e juízes eleitorais.

A criação da Justiça Eleitoral é considerada um divisor de águas na história das eleições brasileiras<sup>360</sup>. Até então, o controle do processo eleitoral estava a cargo das Assembleias, como então consagrado ao redor do mundo. Isso não surpreende. À medida que se afirmou a soberania popular, o Poder Legislativo retirou, para si, a verificação eleitoral que, antes, cabia ao monarca, o que foi um dos motivos da revolução gloriosa inglesa de 1688. Embora tenha assegurado a independência do Legislativo diante do privilégio real, o controle sobre a regularidade da votação e a elegibilidade de seus membros levava a distorções. No fim do século XIX, a Inglaterra instituiria um sistema jurisdicional, com a intenção de substituir "um controle discricionário por um controle técnico e juridicamente enquadrado"361. Além desses modelos legislativo e judiciário de administração eleitoral, com variações em cada um deles, há sistemas mistos, que fundem peculiaridades de ambos, a ponto de, ainda hoje, haver enorme variedade de modelos à luz da realidade sociopolítica de cada país<sup>362</sup>.

A opção por uma jurisdição especializada em matéria eleitoral, contudo, foi logo abortada pela implantação do Estado Novo, que suspendeu as eleições, fechou os partidos e o Congresso<sup>363</sup>. Somente com a redemocratização de 1945 é que o modelo se consolidaria, a começar pelas eleições constituintes realizadas em dezembro daquele ano. A

<sup>360</sup> SADEK, 1995, p. 2.

<sup>361</sup> VIENA PEREIRA, 2008, p. 38.

<sup>362</sup> Segundo levantamento comparativo, 65% dos países adotariam o modelo jurisdicional (com jurisdição ordinária, especializada ou constitucional), como Portugal e a quase totalidade do continente americano, 20% o modelo legislativo, como Estados Unidos, Rússia, Alemanha e Itália, e 10% o sistema misto, como Inglaterra (onde uma comissão independente, subordinada ao parlamento foi criada na década de 1990), França e Espanha. Disponível em: <a href="http://aceproject.org/epic-en?question=DD1308£6">http://aceproject.org/epic-en?question=DD1308£6</a>. Acesso em: 11 nov. 2017.

<sup>363</sup> Não obstante, 174 parlamentares foram eleitos para a constituinte de 1933 por meio do sistema de representação mista e 40 por meio da representação profissional (deputados classistas). Nesse ano, foi eleita a primeira deputada brasileira, Carlota Pereira Queiroz, pela Ação Integralista Brasileira de São Paulo. A Câmara dos Deputados em 1935 também foi eleita por esse sistema. TRE-RJ, 1996, p. 26.

Constituição de 1946 consagrou o voto obrigatório para os brasileiros de ambos os sexos, retomou a Justiça Eleitoral silenciada em 1937, na "Constituição polaca", e mencionou, por primeira vez, os partidos políticos. Seguiram-se diversas leis, como um novo Código Eleitoral, em 1950, e outras que introduziram, por exemplo, cédula única, em lugar de materiais confeccionados pelos partidos, e a "ficha individual de votação" (o atual título de eleitor). Pelo menos desde 1947, a Justiça Eleitoral já se encarregava da função de organizar e executar a política eleitoral, pelo que proclamaria a vitória de Vargas em 1950, de Juscelino em 1955 e de Jânio em 1960 e realizaria o primeiro referendo na história do país em 1963, quando extensa maioria negou manter o sistema parlamentarista criado pouco antes. Ainda que subsistissem fraudes, a imparcialidade da administração eleitoral jamais foi contestada pelos candidatos derrotados<sup>364</sup>.

A credibilidade conquistada pode explicar por que, apesar da instauração do regime militar em 1964, a Justiça Eleitoral tenha sido mantida inalterada durante toda a ditadura. Seja como for, os militares logo modificaram as condições do jogo político, começando em 1965, com a imposição do bipartidarismo: a ARENA, representando a situação, e o MDB, ao qual caberia representar o papel de oposição. Ao longo dos anos, adotaram-se diversas normas para favorecer o governo, como a eleição indireta do presidente, de governadores e de um terço do Senado, além de rigorosa disciplina que poderia levar à perda do mandato parlamentar, por exemplo.

A experiência brasileira durante a ditadura evidencia tanto os limites da "verdade formal das eleições", sobre o que já havia alertado Victor Nunes Leal<sup>365</sup>, quanto seus possíveis impactos na evolução política de um país. Com a mudança das leis, não foi necessário suprimir o calendário eleitoral mesmo nos momentos mais repressivos: o grau de

<sup>364</sup> Idem, p. 31-35. ANDRADE FILHO, 2009, p. 111. COSTA PORTO, 2012, p. 58-59. Em 2005, ocorreria o segundo e último referendo no Brasil, pelo qual se negou a proibição do comércio de armas de fogo e munições.

<sup>365</sup> NUNES LEAL, 1974, p. 242.

controle que o governo exercia sobre a agenda política tornava o pleito uma "arena de legitimação do sistema" Ao mesmo tempo, embora não colocasse em xeque o controle do poder político, a manutenção do sistema representativo acarretou consequências. Em 1974, a vitória inesperada da oposição para o Senado foi vista como mecanismo plebiscitário de julgamento do governo. Tentativas de reverter a tendência de erosão da ARENA, como o "pacote de abril" de 1977 e outras reformas, não produziram os resultados esperados e aumentaram o simbolismo das derrotas como repúdio ao autoritarismo. Daí, Bolívar Lamounier lembra que a abertura brasileira, além de gradual, pacífica e segura, deu-se através de eleições 467.

A vitória progressiva da oposição nas urnas, mais do que um constrangimento ao regime, influenciou a redemocratização brasileira. Para tal resultado, contudo, fazia-se necessário um pressuposto: a existência de instituições suficientemente idôneas que afiançassem os resultados. Como ressalta Maria Teresa Sadek: "Chama especialmente a atenção, no caso brasileiro, não apenas a continuidade das eleições, mas, sobretudo, o fato de terem sido regular e oficialmente proclamados resultados desfavoráveis à elite governante"<sup>368</sup>.

A Justiça Eleitoral teria papel de relevo principalmente na década de 1980, a começar nas eleições para governador de 1982, a primeira em quase duas décadas, nas quais a oposição conquistou dez dos estados mais importantes, incluindo São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Em 1985, duas decisões do TSE derrubaram a fidelidade partidária no Colégio Eleitoral, o que foi fundamental para a vitória de Tancredo Neves,

<sup>366 &</sup>quot;A manutenção do calendário eleitoral seria uma peça importante na estratégia global de 'normalização' institucional empreendida pelos militares, mas teria enorme significado para renascente democracia a partir dos anos 1970". SADEK, 1995, p. 21.

<sup>&</sup>quot;Não resultou de uma clara mobilização de massas nem foi precipitada por acontecimentos dramáticos ou eventos externos, como nos casos de Portugal, Grécia e Argentina. [...] Aqui, uma acumulação gradual de pressões foi canalizada através do processo eleitoral. Os resultados das eleições funcionaram, de fato, como indicadores do grau em que o regime autoritário perdia legitimidade, ajudando por sua vez a agregar pressões ulteriores contra ele". LAMOUNIER, s/d. O "pacote de abril" foi um conjunto de medidas baixadas depois de Geisel ter fechado o Congresso por não ter logrado aprovar algumas reformas constitucionais. Entre as medidas, estava a criação do senador biônico, a fim de impedir que o MDB conseguisse a maioria no Senado.

<sup>368</sup> SADEK, 1995, p. 22.

ao permitir o apoio de deputados do PDS (ex-ARENA). O TSE exerceria, ademais, papel determinante durante o governo Sarney, inclusive com o recadastramento eleitoral da população e as resoluções que preencheram lacunas sensíveis na campanha presidencial de 1989, no que tange, por exemplo, à propaganda eleitoral, à realização de debates e à divulgação de pesquisas<sup>369</sup>.

A segunda metade da década de 1980 seria marcada por uma série de medidas para a consolidação do regime democrático: o retorno do voto aos analfabetos, após hiato de cem anos, a liberação das regras para a criação de novos partidos, as eleições diretas para cargos que haviam perdido a elegibilidade durante a ditadura e, em particular, a promulgação de uma nova Constituição. A carta de 1988, além de formalizar extensa lista de direitos e garantias fundamentais, reestabeleceu, por completo, o papel das eleições no jogo democrático.

Pela atual Constituição, "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente" (artigo 1°, § único). No que tange ao sistema eleitoral, mantiveram-se, em linhas gerais, as escolhas institucionais de 1946, como o modelo jurisdicional para a administração eleitoral e o voto direto para chefes do Executivo, porém em sistema de dois turnos para presidente, governadores e prefeitos de cidades com mais de 200 mil eleitores. Fortaleceram-se, também, os mecanismos de democracia direta com a introdução da iniciativa popular para projetos de lei, em igual patamar ao plebiscito e ao referendo. Em 1990, quando Collor tomou posse na presidência, todos os cargos de chefes do Executivo e de membros do Legislativo eram ocupados por representantes escolhidos pelo voto popular. Era "a primeira vez que tal fato acontecia na história do país" 370.

<sup>369</sup> Idem, p. 41-58.

<sup>370</sup> NICOLAU, 2012, p. 121-123. Sobre o sistema de dois turnos, afirma que "a experiência da República de 1946, na qual três dos quatro presidentes eleitos tiveram votações abaixo de 50%, foi, certamente, um incentivo para que os constituintes optassem pela nova regra", que era utilizada com sucesso na França e em Portugal. Desde então, houve um plebiscito nacional, sobre a forma e o sistema de governo no Brasil (1993), e dois estaduais, sobre o fuso horário no Acre (2010) e sobre a divisão do estado do Pará (2011).

A realização de eleições administradas por magistrados de carreira, que são, ao menos formalmente, descomprometidos com a luta político-partidária, é considerada um dos motivos da consolidação da democracia no Brasil. Trata-se, novamente, de modelo singular. A Justiça Eleitoral não apresenta corpo próprio e independente de juízes, os quais são oriundos de tribunais, como o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ), e da OAB, indicados pelo STF e nomeados pelo Executivo, porém todos com prazo determinado. Desempenha quatro funções, três das quais extrapolam seu "leito natural": além da atividade jurisdicional, resolvendo conflitos a ela submetidos, a Justiça Eleitoral organiza e administra todo o processo eleitoral, exerce função normativa por meio de resoluções e atua, ainda, de modo consultivo, ao responder consultas, por exemplo, de partidos políticos<sup>371</sup>.

Apesar do bom desempenho que sempre foi reconhecido à Justiça Eleitoral, a ponto de que eventuais acusações de fraude não a questionassem, o modelo jurisdicional não está isento de críticas. Enquanto alguns analistas o criticam por suposta dificuldade para monitorar e detectar irregularidades, outros alertam quanto ao risco de politização da justiça ou seu inverso, a "juridicialização" do espaço político:

Afirma-se que o Judiciário deve ser imparcial, neutro – virtudes nem sempre presentes no ambiente político. Este, por natureza, é mais arejado, menos apegado a rígidos princípios e definições jurídicas. O resultado é um esforço para enquadrar ações estritamente políticas na via estreita de conceitos lógico-jurídicos.<sup>372</sup>

Independentemente de eventuais críticas, a Justiça Eleitoral sempre investiu na busca da "verdade do voto", o que não surpreende: sua criação deu-se em resposta à fraude generalizada da Primeira República,

<sup>371</sup> GOMES, 2016, p. 79-84.

<sup>372</sup> Idem, p. 78. Cf. FERREIRA FILHO, 1994.

e mudanças mais substanciais são de competência legislativa. Desde a redemocratização, em particular, buscou informatizar a administração eleitoral, começando, em 1986, com os procedimentos de alistamento eleitoral, o que levou a seu saneamento pela criação de um cadastro único nacional. Nas eleições gerais de 1994, a totalização de votos foi completamente informatizada com recursos computacionais da própria Justiça Eleitoral, o que não impedia, contudo, eventuais fraudes, sobretudo na apuração dos votos, ainda realizada de forma manual nas juntas eleitorais<sup>373</sup>. O voto informatizado constituiu o principal passo na empreitada iniciada décadas antes, com o objetivo de dar mais segurança, agilidade e afastar a intervenção humana do processo eleitoral.

A implantação da urna eletrônica deu-se de modo gradual. Durante alguns anos, diferentes protótipos foram apresentados. Em lugar de adotar um modelo estrangeiro, o TSE optou por projeto endógeno que servisse às peculiaridades de um país com um sistema eleitoral complexo, grande número de partidos e candidatos, recursos limitados e vastos território e população, parte da qual ainda pouco escolarizada. Após a definição de premissas, como a de que o voto seria numérico, porém com foto, nome e partido do candidato antes de sua confirmação, a urna eletrônica – registrando não só o voto, mas também sua totalização – foi inaugurada nas eleições municipais de 1996, por 1/3 do eleitorado brasileiro. O teste foi um sucesso tanto tecnicamente quanto em termos de aceitação popular. No ano seguinte, o sistema de votação eletrônica seria formalizado em lei, após anteprojeto elaborado pelo TSE, com vistas a regular as eleições de modo geral, acabando com a praxe até então vigente de disciplinar cada pleito por lei específica, o que causava discrepâncias<sup>374</sup>. A progressiva informatização do voto teve continuidade

<sup>&</sup>quot;A contagem dos votos nem sempre refletia a verdade eleitoral, sendo comum o registro de casos em que a votação de determinados candidatos e o número de votos em branco ou nulos variavam em função da presença de fiscais eleitorais, ou a ocorrência de atos de transferência de votos entre candidatos pelos apuradores. Uma vez contados, os resultados eram transferidos para os boletins de urna, também por vezes infiéis aos números apurados. Verificavam-se, ademais, problemas na digitação dos boletins de urna antes de serem transmitidos para totalização, com o lançamento de valores distintos daqueles registrados nas mesas eleitorais". ANDRADE FILHO, 2009, p. 113.

<sup>374</sup> NICOLAU, 2012, p. 125. Trata-se da Lei nº 9.504, de 30/09/1997, que, entre outras medidas, disciplina o voto numérico no candidato e em sua legenda.

nas eleições gerais de 1998 e municipais de 2000, quando, nessa última, todos os eleitores já utilizaram a urna eletrônica. Mas, considera-se que foi em 2002, em pleito que envolvia representantes para seis diferentes cargos, inclusive de presidente, em todos os estados e no Distrito Federal, que se consolidou o voto informatizado<sup>375</sup>.

O Brasil foi o primeiro país a implantar o voto eletrônico em toda sua extensão, da identificação do eleitor à totalização do escrutínio. Tal feito é motivo de justa celebração, sobretudo à luz da dimensão territorial e populacional do país. A Índia introduziu sistema semelhante em 2002 e, posteriormente, a Venezuela, ao passo que, na Alemanha, a urna eletrônica foi considerada inconstitucional, por, supostamente, ferir a publicidade do voto; no Reino Unido, seu uso foi considerado muito dispendioso<sup>376</sup>. De qualquer modo, representantes de 37 países, da ONU e da OEA testemunharam as eleições de 2002 em Brasília e outras oito cidades a convite do TSE. Além da rapidez e da eficiência proporcionadas, a urna eletrônica levou, também, à significativa redução de votos inválidos: cerca de um terço dos votos foi anulado nas quatro primeiras eleições para a Câmara, após o fim do regime militar (de 1986 a 1998); com a informatização do voto, essa proporção diminuiu progressivamente, chegando a 6% em 2006377. Só com a redução de votos anulados, garantiu-se "impressionante incorporação de pessoas que estavam à margem do sistema político"378.

A despeito de outros benefícios, como o reconhecimento internacional, o principal objetivo da urna eletrônica, contudo, sempre foi erradicar a fraude. A cada eleição, o TSE submete a urna a testes mais rígidos de segurança, com a verificação dos partidos políticos, do Ministério Público e da OAB. No fim da década passada, a Justiça Eleitoral

<sup>375</sup> LIMA, 2003, p. 37-53. ANDRADE FILHO, p. 113-114. GOMES, 2016.

<sup>376</sup> NICOLAU, 2012, p. 135.

<sup>377</sup> ANDRADE FILHO, 2009, p. 115, com base em estudo de Jairo Nicolau.

<sup>378</sup> LIMA, 2003, p. 41. Não obstante, Jairo Nicolau recorda que, no período de redemocratização, ao passo que se assegurou o alistamento eleitoral da quase totalidade da população em idade de voto, a participação eleitoral mantinha-se, até 2012, ao redor de 77% da população. NICOLAU, 2012, p. 128-130.

foi considerada a instituição com maior confiança da população<sup>379</sup>. A implantação da urna eletrônica não modificou a tradição de nenhum partido questionar o resultado das eleições, embora o PSDB tenha, no último pleito, requerido auditoria no segundo turno presidencial de 2014. Autorizada pelo TSE, a análise não encontrou nenhuma evidência de fraude, mas o partido argumentou que o voto eletrônico "não permite a plena auditagem"<sup>380</sup>.

A crítica quanto à impossibilidade material de conferir os votos não era nova. Em meados da década de 2000, já se discutia eventual impressão paralela. Em 2002, foi feita experiência com um "módulo impressor externo". A coincidência com os números oficiais foi interpretada pelo TSE como comprovação de integridade da urna, cujo controle seria mais bem realizado por outros meios. Não obstante, em 2009, foi aprovada lei com artigo no qual se previa o voto impresso, impugnado em 2012 pelo STF. A minirreforma eleitoral de 2015 (*infra*) reinseriu o artigo, que foi reconfirmado pelo Congresso após veto presidencial. Assim, as eleições de 2018 deverão contar com 35 mil urnas adaptadas ao voto impresso, das 600 mil utilizadas<sup>381</sup>.

Embora negue a possibilidade de fraude tecnológica no voto ou em sua apuração, o TSE reconhece que a identidade do eleitor é um ponto vulnerável. Nesse sentido, tem investido, desde meados da década passada, na identificação biométrica do eleitorado nacional. Projeto piloto ocorreu em 2008, em três municípios. No pleito de 2016, 32% dos eleitores puderam votar com validação datiloscópica. Hoje, tal percentagem estaria ao redor de 73%, havendo sido identificadas mais de 25 mil pessoas com títulos eleitorais duplicados<sup>382</sup>.

<sup>379</sup> OEA, 2008d, p. 9.

<sup>380</sup> Segundo o diretor jurídico da campanha derrotada, a auditoria buscaria "evitar que o sentimento de que houve fraude continue sendo alimentado nas redes sociais". Cf. a matéria "PSDB de Aécio Neves pede auditoria na votação", de O Estado de S. Paulo, de 30/10/2016, e a nota à imprensa "Plenário do TSE: PSDB não encontra fraude nas Eleições 2014", de 05/11/2015.

<sup>381</sup> O TSE tem defendido o controle por votação "paralela", pelo qual três urnas de cada tribunal regional são sorteadas para simulação controlada. OEA, 2008, p. 9. Cf. a nota de imprensa de 04/05/2017 "Urna Eletrônica terá novo *layout* nas eleições de 2018", com a opinião de três ministros contrária ao que consideram "um retrocesso".

<sup>382</sup> Cf. <a href="http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/eleicoes/biometria/biometria">http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/eleicoes/biometria/biometria</a>. Acesso em: 13 nov. 2017.

Tais logros, contudo, não significam que a Justiça Eleitoral esteja imune a críticas nem que variáveis alheias à organização das eleições e ao mecanismo de apuração não condicionem a qualidade do processo eleitoral. O sistema partidário, a participação do eleitorado, as condições sociais, certamente, influenciam a representação política. A legislação brasileira na matéria não ajuda. Há centenas de decretos, leis, textos constitucionais, sem contar resoluções do TSE editadas em diferentes épocas e circunstâncias políticas. O atual Código Eleitoral, aliás, foi promulgado em julho de 1965, pouco antes do Ato Institucional nº 2, pelo qual se extinguiram os partidos então em vigor. Destacam-se, nesse arcabouço, a lei de inelegibilidades (1990), a lei de partidos políticos (1995) e a lei de eleições (1997). Além disso, discute-se, há duas décadas, a necessidade de ampla reforma política, sobre temas tais como distorções produzidas pelo sistema proporcional, fortalecimento partidário, voto obrigatório, propaganda eleitoral. Desde então, foram introduzidas diversas alterações, como a lei da ficha limpa (2010) e as minirreformas eleitorais de 2015 e de 2017<sup>383</sup>.

No centro desse debate encontra-se o financiamento da competição política. Pesquisas no Brasil e no mundo mostram haver relação direta entre os recursos gastos e os votos obtidos, embora ainda se debata se o dinheiro "produz" o sucesso eleitoral ou somente "reflete" o capital político dos partidos e dos candidatos. Aqui, as empresas privadas não podiam efetuar doações até 1993, o que não impedia, evidentemente, que isso ocorresse<sup>384</sup>. Com a mudança da legislação partidária (1995) e eleitoral (1997), esse veto foi abandonado, o que teria favorecido crescente influência do poder econômico sobre o processo político. Por exemplo, nas eleições de 2002, gastaram-se oficialmente R\$ 798

<sup>383</sup> A lei da ficha limpa (LC 135/2010) complementa a lei das inelegibilidades. Por sua vez, as leis 13.165/2015, 13.487/2017 e 13.488/2017 modificam artigos do Código Eleitoral e das leis de partidos políticos e de eleições.

<sup>&</sup>quot;Muito antes de 1993, as empresas já se haviam tornado as maiores fontes de financiamento de campanhas, como revelaria o caso do tesoureiro de campanha do presidente Collor, Paulo César Farias, em 1992. A lei somente incorporou essa realidade no arcabouço normativo". SPECK, B. Recursos, partidos e eleições: o papel do financiamento privado, do Fundo Partidário e do horário gratuito na competição política no Brasil. In: AVELAR; CINTRA, 2015, p. 247 e ss, que lembra outros recursos além de aportes em espécie, como empréstimos, acesso ao horário eleitoral gratuito e "o apoio que o governo pode dar aos seus candidatos, mobilizando a máquina administrativa".

milhões, ao passo que, dez anos depois, em 2012, os valores arrecadados superaram R\$ 4,5 bilhões com a preocupante constatação de que a grande maioria das doações eram oriundas de pequeno número de empresas privadas. Em 2010, 75% das doações oficiais de campanha foram feitos por empresas, 14% eram doações de cidadãos, e 11% seriam recursos próprios dos candidatos<sup>385</sup>.

Mesmo desconsiderando denúncias de "caixa 2", ou seja, recursos não declarados à Justiça Eleitoral, tal forma de financiamento suscitava dúvida sobre a suspeita de compensação aos doadores por meio de favores públicos. Em 2015, o STF proibiu o financiamento privado de campanhas políticas. Embora se baseasse na necessidade de equidade entre os candidatos, a decisão pode ser vista como tentativa de combater a "cooptação do poder político pelo econômico e resgatar a confiança da população no processo eleitoral" 386.

A decisão do STF renovou a negociação de ampla reforma eleitoral para o país. Após um ano de debates no Congresso, a maioria das propostas aventadas não vingou, e o resultado foi considerado insatisfatório. Porém, introduziram-se mudanças que poderão ter impacto positivo nos próximos anos. No que tange ao financiamento de campanha, além do estabelecimento de fundo especial com recursos públicos, no valor de R\$ 1,7 bilhão, criaram-se tanto limites para os gastos totais de campanha quanto novos meios de arrecadação para doações particulares, no limite de 20 salários mínimos e com identificação do eleitor. Embora a reforma não alterasse o sistema proporcional, outras medidas, como a instituição de cláusula de desempenho e, a partir de 2020, o fim das coligações para cargos no Legislativo tendem a reduzir a fragmentação partidária.

<sup>385</sup> Idem, p. 254. FUX; FRAZÃO, 2016, p. 61 e ss, segundo os quais o gasto per capita nas campanhas eleitorais no Brasil chegou a US\$ 10,93, enquanto na França seria US\$ 0,45, no Reino Unido, US\$ 0,77, e na Alemanha, US\$ 2,21. Mencionam, ainda, que no pleito de 2010 apenas 1% dos doadores, o equivalente a 191 empresas, teria sido responsável por 61% do montante doado, e que os dez principais financiadores – em geral construtoras, bancos e indústria – teriam contribuído com aproximadamente 22% do total arrecadado.

<sup>386</sup> Idem, com base no voto que assentou, por maioria, tal entendimento, a despeito do posicionamento contrário das duas casas do Legislativo e da AGU, esta última sob o argumento de que a discussão sobre doações por pessoas jurídicas deve tratar dos instrumentos de fiscalização e de controle.

Os debates no Congresso evidenciam a complexidade do processo eleitoral, cuja lisura não se restringe à "verdade do voto". A exemplo de outros fatores que influenciam a escolha dos eleitores, o chamado abuso do poder político ou econômico, por exemplo, pode ocorrer independentemente de um escrutínio impecável. Além de relativizar o conceito de fraude eleitoral, a visão que privilegia o conjunto do ciclo eleitoral põe em relevo a necessidade do bom funcionamento não só dos partidos, como também das instituições nacionais, o que aumenta a subjetividade de qualquer avaliação. Um dos requisitos, por exemplo, seria a independência dos órgãos de controle interno, como no "leito comum" da própria Justiça Eleitoral, ao exercer sua função jurisdicional diante de denúncias de ilegalidades ocorridas<sup>387</sup>.

Tal abrangência comprova que não se pode circunscrever o debate sobre a qualidade da democracia em um país a aspectos eminentemente técnicos, como automatização, auditagem e segurança do sufrágio. Mesmo o mais moderno sistema de votação, que apresente resultados com rapidez e transparência, não é garantia de expressão da vontade popular, nem de credibilidade das instituições políticas. A experiência brasileira durante a ditadura já havia demonstrado que a realização de eleições não é sinônimo de democracia. Para além das próprias limitações do sistema representativo, a manipulação das condições de disputa – seja pela alteração normativa, seja pela cooptação ou por abuso dos poderes públicos – influencia tanto ou mais o resultado do pleito do que o falso escrutínio. Ao mesmo tempo, a análise do modelo eleitoral brasileiro mostra que o voto pode contribuir para a abertura e a consolidação democrática, dependendo de vários fatores que ultrapassam a análise técnico-eleitoral.

<sup>387</sup> Desde 2001, o TSE já cassou, pelo menos, seis governadores eleitos em razão de crimes eleitorais. Em junho de 2017, por maioria, o plenário do TSE negou ação que pedia a cassação da chapa formada por Dilma Rousseff e Michel Temer, reeleita para a presidência em 2014, sob o entendimento de que não houve abuso de poder na campanha. Cf. a nota à imprensa do TSE, de 09/06/2017, "Por 4 votos a 3, Plenário do TSE nega pedido de cassação da chapa Dilma e Temer".

## 3.2. O TSE e a cooperação internacional

Até pouco tempo, o Poder Judiciário não mantinha atuação internacional articulada, o que não impedia visitas protocolares, ações esporádicas ou iniciativas pessoais de alguns de seus integrantes. No caso da Justiça Eleitoral, por exemplo, Vicente Nunes Leal participou, na qualidade de ministro do STF e do TSE, do "I Seminário Internacional sobre Democracia Representativa", compondo, em 1962, o que seria a segunda MOE da OEA, quando subscreveu o relatório que confirmou a vitória de Juan Bosch à presidência da República Dominicana<sup>388</sup>. Outro ministro, Pedro Gordilho, participaria da MOE à Nicarágua, em 1990, que inaugurou o novo formato para a observação de eleições por organizações internacionais, e técnicos do TSE integraram outras missões da OEA389. No ano anterior, o então ministro Torquato Jardim firmou como membro observador o Protocolo de Quito pelo qual se constituiu a Associação de Organismos Eleitorais da América do Sul, com fins de "informação, cooperação e consulta" 390. Essa associação, em conjunto com órgão similar centro-americano e caribenho (Protocolo de Tikal), daria ensejo à criação, em 1991, da União Interamericana de Organismos Internacionais (UNIORE), congregando autoridades eleitorais de 19 países do continente<sup>391</sup>. Embora tais ONGs reúnam-se bianualmente, servindo de foro para o intercâmbio de experiências e para o testemunho de eleições, a Justiça Eleitoral apenas articulou sua atuação externa em 2001, com a criação da Assessoria de Assuntos Internacionais, órgão de assessoramento da presidência do TSE. Entre suas atribuições, estão a de

<sup>388</sup> OEA/Ser. G. CP/CAJP-231/72, de 15/05/1972, p. 33.

<sup>389</sup> BAENA SOARES, 1994, p. 167. BARRETO, 2012, p. 143, sobre a MOE às eleições presidenciais do Haiti de 1991.

<sup>390</sup> Disponível em: <a href="https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/2\_2010/Acta\_constitutiva\_Founding\_Charter/ACTA%20CONSTITUTIVA%20DE%20QUITO.pdf">https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/2\_2010/Acta\_constitutiva\_Founding\_Charter/ACTA%20CONSTITUTIVA%20DE%20QUITO.pdf</a> Accesso em: 18 nov. 2017.

<sup>391</sup> Disponível em: <a href="https://UNIORE.org/adm/archivos/f027ef\_SOLO\_ACTA\_CONSTITUTIVA.pdf">https://UNIORE.org/adm/archivos/f027ef\_SOLO\_ACTA\_CONSTITUTIVA.pdf</a>>. Acesso em: 18 nov. 2017. A UNIORE conta, hoje, com 31 órgãos de 24 países, entre eles o Canadá e os Estados Unidos.

divulgar o processo eleitoral brasileiro, coordenar visitas e "apresentar estudos e projetos de cooperação técnica internacional"<sup>392</sup>.

Um dos primeiros projetos de cooperação deu-se com o Paraguai, à luz do êxito da urna eletrônica brasileira. Ainda em 2001, com intermediação da OEA, o TSE emprestou 120 urnas que atenderam cerca de 1% do eleitorado guarani em cinco cidades, incluindo Assunção. O êxito do teste levou à primeira experiência de uso da urna brasileira em larga escala, nas eleições gerais de 2003, quando "quase metade do eleitorado utilizou as 3.800 máquinas brasileiras para escolher deputados, senadores, governadores e o presidente Nicanor Duarte Frutos<sup>"393</sup>. Nos anos seguintes, a urna foi novamente utilizada em internas partidárias. Em 2006, o TSE cedeu 17 mil equipamentos para as eleições municipais, que foram integralmente informatizadas em operação gerenciada pelas autoridades locais. Apesar dos bons resultados, o experimento viu-se envolvido na luta política interna, o que levou a justiça paraguaia a atender pedido da oposição, proibindo o uso nas eleições gerais de 2008, que voltaram a utilizar cédulas. Desde então, o Paraguai não mais recorreu à urna brasileira<sup>394</sup>.

Por essa época, o TSE, com apoio do Itamaraty, adotou política de divulgar o êxito do voto informatizado no Brasil e oferecer cooperação para países interessados. Em 2004, por exemplo, o então presidente do tribunal, Sepúlveda Pertence, visitou Buenos Aires para manter reuniões com lideranças partidárias e realizar exposição pública do modelo. No entanto, as eleições municipais de 2005 permaneceram manuais à luz

<sup>392</sup> Resolução nº 20.825, de 26/06/2001. A Lei nº 8.868, de 14/04/1994, que regulamenta os tribunais eleitorais, é silente quanto ao tema.

<sup>393 &</sup>quot;Os equipamentos foram adaptados pelos técnicos do TSE às condições locais, tendo os teclados e os programas sido trocados para atender aos critérios de uma eleição por regime de listas fechadas. Ao contrário do Brasil, os postulantes não foram identificados por números, mas pelas cores de seus partidos". ANDRADE FILHO, 2009, p. 117. Vale registrar que, em 2003, o partido colorado, de Nicanor Duarte Frutos, havia protocolado, sem sucesso, requerimento na corte eleitoral paraguaia para limitar seu uso. Cf. matéria de 25/03/2003, "Justiça Eleitoral aprova urnas eletrônicas no Paraguai", em O Estado de S. Paulo.

<sup>394 &</sup>quot;A politização da corte eleitoral, somada às suspicácias em relação a possível manipulação dos equipamentos e às resistências à modernização, sobretudo de lideranças no interior do país, preocupadas em conservar conhecidos vícios em seus currais eleitorais, foram os fatores que contribuíram para o abandono da urna eletrônica". ANDRADE FILHO, 2009, p. 118. Telegrama 567, de 05/05/2014, de Brasemb Assunção.

de resistências das maiores agremiações, as únicas que dispunham de estrutura para fiscalizar as distintas zonas eleitorais em todo o território<sup>395</sup>. De modo similar, houve testes pilotos no México (2003), no Equador (2004), em Honduras (2005), na República Dominicana (2006), além de demonstrações na Colômbia, na Costa Rica, na Nicarágua e no Panamá, sem que a urna brasileira se tivesse implantado em nenhum desses países. Apenas em 2005, por exemplo, o TSE assinou acordos de cooperação com Argentina, Honduras, Panamá, Paraguai e República Dominicana<sup>396</sup>.

Com efeito, a atuação internacional do Poder Judiciário passou a ganhar maior desenvoltura no início dos anos 2000, sobretudo no âmbito regional. Em 2003, teve início, por exemplo, o Encontro de Cortes Supremas dos Estados parte do MERCOSUL e Associados, que se reuniria por alguns anos, ensejando programa ainda em curso de intercâmbios de estudantes, servidores e magistrados<sup>397</sup>. No mesmo ano, em Buenos Aires, foi constituído um Foro de Tribunais Eleitorais do bloco, cuja secretaria executiva esteve a cargo da Câmara Nacional Eleitoral da Argentina. Tal foro nunca chegou a integrar a estrutura da organização e caiu em desuso. A aproximação no campo eleitoral seria retomada somente em 2017, quando, por iniciativa do TSE, ocorreu

<sup>395</sup> Na ocasião, o Partido PRO, do então prefeito de Buenos Aires, Maurício Macri, apoiou a informatização do voto no país, o que lograria, posteriormente, apenas na capital federal. Telegramas 2.705, de 01/12/2004, e 619, de 30/03/2016, de Brasemb Buenos Aires. Em 2015, na presidência, Macri apresentou projeto pelo qual buscou ampla reforma do sistema eleitoral, em direção a processo "mais confiável, ágil e transparente". Em dezembro de 2016, missão técnica da Argentina visitou o TSE, com ênfase na identificação biométrica de eleitores e na auditoria do processo eletrônico de votação. As oportunidades de cooperação, entretanto, foram adiadas em razão da derrota, no Congresso argentino, do projeto do Executivo.

<sup>396</sup> ANDRADE FILHO, 2009, p. 118-120, que cita, uma e outra vez, a exploração partidária das urnas eletrônicas como tema de campanha política, o que ajuda a explicar por que o voto eletrônico não se implantou em vários países vizinhos. Contrubuiu, também, para o ministro Gilmar Mendes, as deficiências tecnológicas de países beneficiados (entrevista ao autor). Quanto aos acordos de cooperação celebrados, cf. TSE, 2006 p. 11.

<sup>397</sup> Na abertura do II Encontro, em Brasília, o então chanceler Celso Amorim afirmou que "os aspectos comerciais, sociais e jurídicos do MERCOSUL têm vocação de regular direitos e obrigações com efeitos direitos na vida dos cidadãos e que, portanto, são passíveis de questionamento nos tribunais internos. Somente por essa razão, entre muitas outras, que seria fundamental que os Poderes Judiciários dos estados partes estejam cada vez mais envolvidos com a temática do MERCOSUL". Apud CALDEIRA BRANT, 2007, p. 39. Cf. <a href="http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verPrincipal.php?idioma=pt\_br>. Acesso em: 18 nov. 2017. À exceção de sua 1ª e 7ª edições, todos os encontros foram realizados em Brasília.

em Foz do Iguaçu o primeiro encontro de autoridades eleitorais do MERCOSUL, cuja continuidade permanece incerta<sup>398</sup>.

Seja como for, em 2005, o Conselho do Mercado Comum (CMC) decidiu enviar, a pedido da Bolívia, "missão de acompanhamento político" para as eleições presidenciais do mesmo mês, a fim de "emprestar respeitabilidade ao pleito e oferecer bons ofícios em caso de deterioração da situação política"<sup>399</sup>. No ano seguinte, por iniciativa argentina e na primeira reunião após a assinatura do protocolo de adesão da Venezuela ao bloco, o CMC encomendou projeto para a criação de um "Observatório da Democracia do MERCOSUL" (ODM) "no contexto do aprofundamento do Protocolo de Ushuaia" (*supra*). Até sua constituição, os estados partes designariam "um corpo de observadores para os processos eleitorais que se desenvolverem nos países do MERCOSUL"<sup>400</sup>. O primeiro pleito testemunhado foram as eleições gerais brasileiras em 2006, em meio a grupo expressivo de visitantes internacionais<sup>401</sup>.

O debate sobre o formato e os objetivos do observatório evidenciou diferenças entre os membros. De um lado, o Uruguai favorecia um órgão independente que se valesse de indicadores sobre a qualidade da democracia no bloco, em conceito abrangente que não se restringisse às eleições, e o Paraguai propôs que o observatório apoiasse a elaboração de cadastros eleitorais e a integridade dos sistemas de votação. De outro, a Venezuela apresentou projeto pelo qual buscava controlar a observação eleitoral, submetendo as missões a atribuições concedidas pelo ordenamento do país visitado e a publicação de relatório ao

<sup>398</sup> Cf. nota à imprensa do TSE de 04/09/2017 "TSE promoverá Reunião de Autoridades Eleitorais do MERCOSUL no dia 15 de setembro". Para o ministro Gilmar Mendes, presidente do TSE, as iniciativas de aproximação judicial no MERCOSUL, embora promissoras, esbarram na rotatividade das PPTs. Entrevista ao autor em 07/12/2017.

<sup>399</sup> MERCOSUL. CMC/Dec. nº 36/05, de 08/12/2005. O Brasil designou o assessor especial da Presidência para Assuntos Internacionais, Marco Aurélio Garcia. ANDRADE FILHO, 2009, p. 91.

<sup>400</sup> MERCOSUL. CMC/Dec. nº 24/06. No preâmbulo, a decisão afirma o "dever irrefutável do MERCOSUL [de] construir seus próprios mecanismos".

<sup>401 &</sup>quot;Não houve chefia ou coordenação do grupo de 5 personalidades indicadas para acompanhar o primeiro turno em Brasília. Tampouco havia um porta-voz ou foi preparado um relatório. Os observadores paraguaios não se apresentaram e os venezuelanos que compareceram não eram aqueles acreditados. No segundo turno, apenas a Argentina designou dois observadores". ANDRADE FILHO, 2009, p. 92.

consentimento prévio do governo<sup>402</sup>. O compromisso restou consignado na Decisão 05/07 do CMC, adotada em janeiro de 2007, pela qual se criou o ODM e se previa a constituição de "corpo de observadores" para, a pedido do membro interessado, acompanhar eleições. A decisão, contudo, dava a entender que as atividades não se limitavam à observação eleitoral, embora o ODM devesse "estabelecer os critérios" dessa atividade, para o que trabalharia "em coordenação com os tribunais ou órgãos eleitorais dos estados partes"<sup>403</sup>. A ambiguidade quanto ao envolvimento dos órgãos especializados explicava-se. Um mês antes, o ODM havia acompanhado as eleições presidenciais venezuelanas com missão constituída por um parlamentar de cada país-membro, sob coordenação do presidente da Comissão de RPs do MERCOSUL (CRPM), de caráter nitidamente político.

As diferenças entre os membros e as iniciativas paralelas impediram que se concluísse a regulamentação do ODM. A negociação esbarrou na relutância paraguaia e, em particular, na apresentação, pela Venezuela, de projeto que destoava significativamente do texto em debate, o que restringia a ação à "observação de processos eleitorais e referendos", por meio da designação *ad hoc* de personalidades, as quais poderiam, inclusive, atuar fora do bloco. O esforço de superar as diferenças foi, ademais, afetado por decisão do Parlamento do MERCOSUL (Parlasul), que em agosto 2008 criou um órgão concorrente. A relação do "Observatório da Democracia do Parlamento do MERCOSUL" com o ODM nunca chegou a definir-se. Enquanto a Argentina defendia sua extinção, Uruguai e Paraguai preferiam o modelo parlamentar. A Venezuela apoiava a coexistência, e o Brasil buscou a integração de ambos, o que se tentou na missão de observação *ad hoc* para o referendo revocatório na Bolívia em 2007, a qual foi chefiada pelos presidentes do Parlasul e do CRPM e

<sup>402</sup> Em setembro de 2006, o Itamaraty já avaliava que "as origens do corpo de observadores eleitorais do MERCOSUL [estavam] vinculadas à experiência insatisfatória da Venezuela com a missão da OEA durante o referendo de 2004 e ao interesse daquele país em passar a contar com o acompanhamento de observadores regionais". ANDRADE FILHO, 2009, p. 92.

<sup>403</sup> MERCOSUL. CMC/Dec. nº 05/07, artigo 3º(a).

integrada por 40 parlamentares, diplomatas e representantes do Poder Judiciário. Não obstante, a missão tinha evidente caráter político<sup>404</sup>.

O ODM nunca foi formalmente extinto e permaneceu, durante anos, na estrutura organizacional do MERCOSUL. Na prática, caiu em desuso, havendo o Observatório do Parlasul assumido a atividade em nome do bloco, sobretudo após sua regulamentação, em 2009. Nesse mesmo ano, o bloco enviou observadores ao referendo constitucional na Bolívia, cuja delegação brasileira foi composta por dois parlamentares. Seu relatório final foi firmado pelo então presidente do Parlasul e pelo CRPM, que, seguer, havia participado da missão<sup>405</sup>. Futuras reorganizações conferiram ao Alto Representante Geral do MERCOSUL a atribuição de "coordenar as missões de observação eleitoral solicitadas", o que também não vingou<sup>406</sup>. Embora o Parlasul fosse convidado para acompanhar pleito no Haiti e chegasse a enviar observador para eleições em Angola, essa atividade sofre, ainda hoje, de maior sistematização. Não obstante, grupo reduzido de parlamentares do MERCOSUL tem testemunhado eleições na região, entre outras organizações que prestam solidariedade ao país solicitante<sup>407</sup>.

<sup>404</sup> O pleito foi também acompanhado pela OEA e pela UNASUL. Ao final dos trabalhos, ambos os presidentes da missão do MERCOSUL divulgaram relatório comum em que respaldaram a legitimidade do referendo, a exemplo da MOE da OEA. Andrade Filho resume a diferença de percepções: "o chefe da missão de observação [da OEA] do referendo revogatório, o ex-chanceler guatemalteco Eduardo Stein, recomendou a auditoria do cadastro eleitoral e análise forense do sistema de cômputo de votos. Em reunião com o embaixador em La Paz antes do pleito, Stein assegurou que nenhuma outra organização desempenharia tarefa de monitoramento eleitoral semelhante àquele realizada pela OEA e referiu-se aos trabalhos do MERCOSUL e da UNASUL como sendo 'visitas aos locais de voto para dar visão política sobre a consulta popular'. Já o presidente da CRPM, Carlos Alvarez, considerou a observação eleitoral da OEA na Bolívia parcial, em função de 'influências norte-americanas'". ANDRADE FILHO, 2009, p. 101.

<sup>405</sup> Telegrama 94, de 12/02/2009, de Brasaladi. Sobre o observatório parlamentar e sua regulamentação, cf. <a href="https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/4525/1/secretaria/observatorio-da-democracia.html?rightmenuid=4508">https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/4525/1/secretaria/observatorio-da-democracia.html?rightmenuid=4508</a>.
Acesso em: 18 nov. 2017

<sup>406</sup> MERCOSUL. CMC/Dec. nº 63/10. Em 2012, o alto representante acompanhou as eleições presidenciais na Venezuela. Telegrama 975, de 13/10/2012, de Brasaladi. Em 2017, o cargo foi extinto. MERCOSUL. CMC/Dec. nº 6/17.

<sup>407</sup> Sobre Haiti, cf. telegrama 818, de 24/11/2010, de Brasaladi. Sobre Angola, telegrama 1.423, de 03/09/2012, de Brasemb Luanda. O deputado Dr. Rosinha, por exemplo, acompanhou quatro eleições na Bolívia, incluindo o referendo sobre reeleição presidencial em 2016. Telegrama 227, de 25/02/2016, de Brasemb La Paz. Para missões do Parlasul, cf. <a href="https://www.facebook.com/pg/observatoriodelademocraciadelparlasur/posts/?ref=page\_internal>">https://www.facebook.com/pg/observatoriodelademocraciadelparlasur/posts/?ref=page\_internal>">https://www.facebook.com/pg/observatoriodelademocraciadelparlasur/posts/?ref=page\_internal>">https://www.facebook.com/pg/observatoriodelademocraciadelparlasur/posts/?ref=page\_internal>">https://www.facebook.com/pg/observatoriodelademocraciadelparlasur/posts/?ref=page\_internal>">https://www.facebook.com/pg/observatoriodelademocraciadelparlasur/posts/?ref=page\_internal>">https://www.facebook.com/pg/observatoriodelademocraciadelparlasur/posts/?ref=page\_internal>">https://www.facebook.com/pg/observatoriodelademocraciadelparlasur/posts/?ref=page\_internal>">https://www.facebook.com/pg/observatoriodelademocraciadelparlasur/posts/?ref=page\_internal>">https://www.facebook.com/pg/observatoriodelademocraciadelparlasur/posts/?ref=page\_internal>">https://www.facebook.com/pg/observatoriodelademocraciadelparlasur/posts/?ref=page\_internal>">https://www.facebook.com/pg/observatoriodelademocraciadelparlasur/posts/?ref=page\_internal>">https://www.facebook.com/pg/observatoriodelademocraciadelparlasur/posts/?ref=page\_internal>">https://www.facebook.com/pg/observatoriodelademocraciadelparlasur/posts/?ref=page\_internal>">https://www.facebook.com/pg/observatoriodelademocraciadelparlasur/posts/?ref=page\_internal>">https://www.facebook.com/pg/observatoriodelademocraciadelparlasur/posts/?ref=page\_internal>">https://www.facebook.com/pg/observatoriodelademocraciadelparlasur/posts/?ref=page\_internal>">https://www.facebook.com/pg/observatoriodelademocraciadelparlasur/posts/?ref=page\_internal>">https://www.fac

A Justiça Eleitoral manteria papel igualmente hesitante no âmbito da UNASUL<sup>408</sup>. Por iniciativa venezuelana, iniciou-se debate sobre a conformação de órgão eleitoral nesse foro, o que restou consignado na declaração da III Reunião Ordinária dos Chefes de Estado da UNASUL, em 2009. Desse ano até 2012, foram realizadas quatro reuniões de autoridades eleitorais dos Estados membros, em cujo âmbito um Grupo de Trabalho Eleitoral negociou tanto um estatuto do futuro órgão quanto possíveis critérios e normas para a observação de eleições com participação do Brasil, representado pelo Itamaraty, com base em subsídios do TSE. Embora a Justiça Eleitoral acompanhasse o projeto de estatuto do futuro Conselho Eleitoral da UNASUL (CEU), manifestou reservas ao texto em negociação para os critérios das MOEs, que partia dos termos acordados para a missão da UNASUL que havia acompanhado a eleição de magistrados na Bolívia, em 2011.

Em reunião ocorrida no Paraguai, em maio de 2012, a delegação brasileira buscou adequar o projeto à posição do TSE, que buscava conferir viés técnico à atividade<sup>409</sup>. Decidiu-se diferenciar dois tipos de missões eleitorais: o de acompanhamento e o de observação, cada qual com um modelo específico de relatório final. O primeiro teria caráter político, e seu relatório apenas descreveria as atividades realizadas; o segundo "abarcará monitoramento, verificação e análise de processos eleitorais", e seu relatório poderia expressar opinião sobre o pleito. Caberia ao país interessado escolher o modelo da missão, que, de qualquer modo, não poderia obstruir os processos eleitorais em respeito à soberania do país anfitrião<sup>410</sup>. Posteriormente, houve nova reunião negociadora sem a presença do Brasil e da Guiana, quando foram introduzidas "alterações

<sup>408</sup> O tratado constitutivo da UNASUL foi celebrado em 2008 em Brasília pelos doze países da América do Sul. Entrou em vigor em março de 2011, após sua nona ratificação. O Brasil depositou seu instrumento de ratificação em julho daquele ano. Seu Protocolo Adicional de 2010 instituiu a chamada "cláusula democrática" contra golpes de Estado, o qual seria aplicado para a suspensão do Paraguai após a destituição de Fernando Lugo da presidência em 2012 (supra).

<sup>409</sup> Nas instruções à delegação brasileira, ressaltou-se que "será preciso esforço negociador para adequar" o projeto em negociação à posição do TSE. Despacho telegráfico 380, de 07/05/2012, para Brasemb Assunção. Cf. o telegrama 486, de 22/03/2012, de Brasemb Assunção, com relato de reunião do GT ocorrida pouco antes.

<sup>410</sup> Mensagem Oficial 16, de 25/05/2012, para o TSE com o relato da reunião de Assunção.

de fundo" tanto ao estatuto quanto aos critérios das missões, que levaram ao abandono de tal distinção e a maior liberalidade para cada missão solicitada $^{411}$ .

O CEU foi criado na VI Reunião Ordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL, ocorrida poucos dias depois, em 30 de novembro de 2012. Na ocasião, os presidentes aprovaram seu estatuto e os "critérios e normativas para missões eleitorais"<sup>412</sup>. Nos dias 2 e 3 de dezembro, ocorreu a I reunião extraordinária do novo conselho, quando se aprovou o regulamento das missões eleitorais da UNASUL, a despeito de contar com apenas nove dos doze membros da organização. O Brasil esteve ausente e tampouco participou da I reunião ordinária ocorrida em agosto de 2013.

Apesar de nunca ter sido referendado pelo conselho de chanceleres, o regulamento tem sido o instrumento utilizado para o desenvolvimento das missões desde então. Consolidou-se a prática de acordos específicos, nos quais se definem a composição, a abrangência e as imunidades e privilégios para cada missão, a qual é chefiada por um representante especial, escolhido pelos chanceleres do bloco, e por um coordenador eleitoral, escolhido pelo CEU. As MOEs podem ser cofinanciadas pelo país anfitrião e concluem com relatório "entregue às autoridades eleitorais e à institucionalidade da UNASUL", nos termos do estatuto do CEU, publicando-se um sumário executivo<sup>413</sup>. Durante toda a negociação do órgão, nunca se escondeu o objetivo de diferenciar-se da "intromissão ou ingerência" sobre eleições nacionais, de modo que as missões servissem,

<sup>411</sup> POZO, 2015, p. 176. Pela Mensagem Oficial 42, de 07/11/2012, o TSE é consultado se seria de seu interesse que o Ministério das Relações Exteriores designasse diplomata para representar o Brasil no evento, para o que "seria oportuno dispor de avaliação e autorização do TSE para a aprovação do documento 'critérios e normativas para a observação e o acompanhamento eleitoral na UNASUL".

<sup>412</sup> UNASUL. Unasur/CJEG/Decision nº 15/2012, adotada em Lima, em 30/11/2012.

<sup>413</sup> POZO, 2015. O cofinanciamento pelo país anfitrião, por exemplo, foi o caso na MOE enviada às eleições presidenciais do Equador em 2017 (Unasur/CMRE/Resolución nº 001/2017). Entrevista com o atual assessor internacional do TSE, em 20/12/2017.

antes, "como demonstração de prestígio entre pares e oportunidade para dialogar e aprender"<sup>414</sup>.

A reaproximação com o novo órgão teria início na II reunião extraordinária ocorrida no início de 2014, convocada para deliberar sobre convite colombiano para o envio de MOE. O Brasil foi representado pelo Itamaraty, havendo delegações questionado "a inevitável percepção de desinteresse por parte do Brasil" em relação a um órgão visto como dos mais exitosos da UNASUL415. Com efeito, em poucos anos, as missões da organização já se haviam tornado corriqueiras. Em 2011, a organização observou pleitos na Bolívia, na Guiana e no Paraguai. Em 2012, acompanhou a eleição presidencial venezuelana com 40 integrantes. Em 2013, realizou missões ao Equador, à Venezuela e ao Paraguai, esta última a despeito de desavenças pela suspensão do país, após a destituição de Fernando Lugo<sup>416</sup>. Em 2014, Equador, Colômbia, Peru e Bolívia receberiam MOE<sup>417</sup>. A partir de 2014, representantes do TSE passaram a participar, com maior regularidade, nas missões e nas reuniões, com vistas a "reforçar a autonomia e ajustar os procedimentos do CEU de modo a evitar a instrumentalização política de suas missões de observação"418.

<sup>414</sup> Telegrama 175, de 10/02/2014, de Brasemb Quito. Segundo discutido em 2012, "as experiências históricas de observação foram muitas vezes frutíferas, mas, em outros casos, polêmicas e negativas, porquanto baseadas em lógica de vigilância e justificação e em uma atitude assimétrica. Daí a necessidade de novo mecanismo, [...] fundado em lógica de cooperação e exercido em respeito à soberania e autodeterminação de cada processo eleitoral". Telegrama 486, de 22/03/2012, de Brasemb Assunção.

<sup>415 &</sup>quot;A ausência de representantes do TSE, tanto nas reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Eleitoral da UNASUL, quanto nas múltiplas missões de observação eleitoral e nas iniciativas bilaterais de cooperação executadas no âmbito do Conselho tem gerado um vazio que, até o momento, tem sido ocupado pela Venezuela". Telegrama 175, de 10/02/2014, de Brasemb Quito. A posição do TSE destoava do interesse do governo, que, "para a observação eleitoral em países sul-americanos", privilegiava "as missões encabeçadas pela UNASUL". Despacho telegráfico 112, de 14/02/2014, para Brasemb Bogotá.

<sup>416</sup> Telegramas 240, de 21/02/2013, e 529, de 23/04/2016, de Brasemb Assunção.

<sup>417</sup> Telegrama 175, de 10/02/2014, de Brasemb Quito. Para uma lista de MOEs da UNASUL até o fim de 2015, cf. telegrama 217, de 26/02/2016, de Brasemb Quito, § 5°.

<sup>418</sup> COSTA, T.; ZOVATTO, D. A atuação internacional do TSE na gestão do ministro Dias Toffoli. In: NORONHA; PAE KIM, 2016, p. 703. Cf. inter alia telegramas 688, de 30/05/2014, de Brasemb Bogotá, sobre a MOE às eleições presidenciais, e 534, de 19/05/2015, de Brasemb Quito, com relato de reunião extraordinária do CEU, na qual a delegação brasileira defendeu que as MOEs não devem restringir-se ao dia do pleito, de modo a observar "aspectos como condições institucionais equitativas em que se dá a disputa eleitoral, regras de financiamento, controle e auditoria das despesas, acesso dos candidatos à imprensa, independência e autonomia dos poderes, uso da máquina pública em prol de determinadas candidaturas, etc."

As eleições legislativas na Venezuela de dezembro de 2015, contudo, tornaram públicas as diferenças. Coube ao TSE a coordenação técnica da missão, quando dois magistrados brasileiros acompanharam, a convite do CNE venezuelano, as eleições primárias da oposição em maio. Diante da constatação de insegurança jurídica, o TSE enviou carta ao presidente do CEU pela qual manifestou preocupação com a adequada organização da MOE, de modo a assegurar-lhe eficiência e credibilidade. A oposição venezuelana tomou conhecimento da carta e reclamou, igualmente, "rigor, profissionalismo e critérios técnicos de acordo com os padrões internacionais", pleiteando a presença de missões da OEA, da UE e da ONU. Não obstante, o CNE anunciou, no fim de setembro, um "programa de acompanhamento eleitoral" sem tais organizações, cabendo papel primordial à UNASUL, além de representantes de países convidados, do Parlasul, da ALBA, da CEELA, entre outras organizações<sup>419</sup>.

Cerca de dois meses antes do pleito, o TSE decidiu que não participaria da missão, pois não lograra contribuir para que a UNASUL exercesse "um trabalho de observação objetivo, imparcial e abrangente". Pesou, para tal decisão, a resistência venezuelana à chefia da missão do ex-ministro Nelson Jobim, que contava com apoio dos demais membros do CEU e cuja liderança, para a Justiça Eleitoral, representava garantia de independência. Por nota à imprensa, o TSE justificou a decisão pela incapacidade de "observar as distintas fases do processo eleitoral e verificar se as condições institucionais vigentes no país asseguram equidade na disputa eleitoral". Embora a decisão causasse

<sup>419</sup> Desde o pleito que reelegeu Chavez em 2012, a Venezuela assumiu o conceito de "acompanhamento eleitoral", que se contraporia à "observação internacional de eleições". A distinção foi explicitada, em 2015, por Tibsay Lucena, presidente do CNE desde 2006, que explicou porque não convidara outras organizações: "os processos de observação eleitoral internacional estão marcados por uma forte concepção assimétrica de tutelagem e de legitimação, com base nos valores próprios de quem observa". Telegrama 1.073, de 30/09/2015, de Brasemb Caracas. A UNASUL acompanharia também a eleição que confirmou Maduro na presidência em 2013, cujos resultados foram contestados por Henrique Capriles. No dia seguinte, a missão declarou: "em relação aos resultados eleitorais oficiais dados a conhecer ontem, a missão de acompanhamento eleitoral da UNASUL declara [...] que tais resultados devem ser respeitados por emanar do CNE, única autoridade competente na matéria de acordo com as disposições constitucionais e legais". PASCUAL, 2017, p. 143.

<sup>420</sup> TSE. "Nota à Imprensa: eleições venezuelanas", 20/10/2015: "a demora do órgão eleitoral venezuelano em pronunciar-se sobre a versão revista do acordo fez com que a missão não pudesse acompanhar a auditoria do sistema eletrônico de votação e tampouco iniciar a avaliação da observância da equidade na contenda eleitoral, o que, a

constrangimento, o Brasil não se opôs ao envio da missão da UNASUL às eleições legislativas, a qual foi chefiada pelo ex-presidente dominicano Leonel Fernández sob coordenação do presidente do TSE boliviano. O convênio de procedimento, acordado um mês antes do pleito, limitou sua autonomia e contou com declarações interpretativas dos órgãos eleitorais brasileiro e paraguaio. Para o então-presidente do TSE, ministro Dias Toffoli, a postura rigorosa em prol de missão efetiva foi "melhor que a observação", pois sua repercussão contribuiu para maior lisura das eleições, as quais confirmariam a vitória da oposição por ampla maioria<sup>421</sup>.

Tal desentendimento público não impediu, contudo, que a Justiça Eleitoral continuasse a enviar representantes a outras missões da UNASUL ou a participar das reuniões do CEU. Nas eleições presidenciais peruanas, em 2016, participaram dois presidentes do TSE: os ministros Dias Toffoli, no primeiro turno, e Gilmar Mendes, no segundo turno 422. Não obstante, o TSE tem defendido a reforma do regulamento das missões eleitorais da UNASUL, como em agosto de 2016, na IV reunião extraordinária do CEU, quando se constituiu grupo de trabalho com vistas à adoção de formato único para convênios de procedimento e de imunidades e privilégios e à elaboração de manual para a coleta de dados. Em novembro de 2017, na III reunião ordinária do conselho, o TSE apresentou propostas com o objetivo de garantir "padrões comparáveis às melhores práticas internacionais de observação eleitoral, em particular no que tange à análise do ambiente institucional em que ocorrem as eleições". A necessidade de consenso, no entanto, tem obstado a

menos de dois meses das eleições, inviabiliza uma observação adequada". Segundo o embaixador Tarcisio Costa, então assessor internacional do TSE, a figura do Representante Especial do Conselho de Ministros faz que a opinião técnica se subordine ao Poder Executivo nas missões da UNASUL. Entrevista em 21/12/2017.

<sup>421</sup> Telegramas 1.264, de 18/11/2015, de Brasemb La Paz, e 1.359, de 07/12/2015, de Brasemb Quito. Em entrevista, o ministro Dias Toffoli ressaltou o protagonismo do TSE "por não ter ido", cuja postura foi corroborada pela deterioração institucional que se seguiu naquele país.

<sup>422</sup> Telegramas 401, de 14/04/2016, e 570, de 06/06/2016, de Brasemb Lima. Na missão eleitoral ao referendo na Colômbia do mesmo ano, a delegação brasileira foi composta pelo ouvidor-geral do TSE e por diplomata. Telegrama 1.023, de 10/10/2016, de Brasemb Bogotá.

atualização do regulamento de 2012, mas também tem evitado o envio de missões a países cuja institucionalidade esteja em xeque<sup>423</sup>.

A participação nos esforços de aproximação regional, contudo, nunca esgotou a atuação externa do TSE. Apenas no continente americano, além de testemunhar eleições no Canadá, no Chile, na Costa Rica, nos Estados Unidos, o tribunal celebrou memorandos de entendimento com instituições congêneres e levou a cabo projetos de cooperação técnica, como no Haiti e na Bolívia, quando, em 2009, apoiou a implementação de registro eleitoral biométrico<sup>424</sup>. Por ocasião das eleições gerais brasileiras de 2010, o TSE promoveu amplo programa de atividades para visitantes estrangeiros, o que incluiu Encontro sobre o Sistema e o Processo Eleitoral no Brasil. A iniciativa teve a participação de autoridades e representantes de mais de 30 países, com destaque para os membros do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), do então agrupamento BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), da Cúpula ASA (América do Sul-África) e da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Além de explicitar a disposição de cooperação entre o TSE e as instituições congêneres presentes, o programa ensejou a assinatura de convênios com corte eleitoral mexicana e com a OEA, além de declaração conjunta da CPLP<sup>425</sup>.

Embora não frutificassem propostas de declaração similares feitas à Cúpula ASA e ao BRIC, o programa ensejou aproximação com autoridades eleitorais de ambos os foros, como Namíbia, Rússia e Índia<sup>426</sup>. Na Ásia,

<sup>423</sup> Vale notar que, apesar da redução do orçamento de 2018 da UNASUL, os recusos destinadas às missões eleitorais aumentaram quase 50%. Entrevistas com o chefe da CGMR, em 12/12/2017, e com o assessor internacional do TSE em 20/12/2017

<sup>424</sup> Telegramas 561, de 24/06/2009, de Brasemb Porto Príncipe, 325, de 22/03/2010, de Brasemb La Paz, 826, de 11/12/2013, de Brasemb Santiago e 89, de 04/02/2014, de Brasemb São José. Despachos telegráficos 294, de 08/04/2011, para Brasemb Washington, 219, de 13/10/2014, para Brasemb São Domingos e 313, de 08/10/2015, para Brasemb Ottawa.

<sup>425</sup> Circular telegráfica 79369, de 15/10/2010. A relação do TSE com a OEA será analisada no capítulo 3.3.

<sup>426</sup> A União Africana concordaria, um ano depois, emitir a declaração proposta no âmbito da Cúpula ASA. Telegrama 366, de 11/08/2011, de Brasemb Adis Abeba. Cf. o telegrama 33, de 14/01/2011, de Brasemb Pequim, com resposta da Suprema Corte do Povo indicando que "significativas diferenças entre os sistemas judiciários da China e do Brasil constituem empecilho para a assinatura da declaração". Cf. Mensagem Oficial 31, de 14/12/2010, para o TSE sobre Namíbia, telegramas 674, de 07/06/2011, de Brasemb Moscou e 124, de 22/02/2015, de Brasemb Nota Delhi, com relatos de visita de presidentes do TSE à Rússia e à Índia, respectivamente.

já havia experiência positiva com o Timor-Leste, a exemplo do envio de peritos para auxiliar a elaboração da lei geral eleitoral do país em 2006, e foram discutidas oportunidades com o Japão<sup>427</sup>. Na África, destaca-se a cooperação bilateral com dois países. Com a República Democrática do Congo, a cooperação eleitoral na organização de pleitos e na resolução de contenciosos chegou a ser um dos traços distintivos da relação bilateral, com intenso programa de novembro de 2005 ao fim de 2007 e visitas técnicas de ambos os lados, o qual foi prejudicado pela instabilidade no país. Com a Guiné-Bissau, a Justiça Eleitoral tem mantido cooperação com as autoridades eleitorais há mais de uma década, cujos efeitos, contudo, são afetados por crises institucionais no país, como o golpe de Estado em 2012. O TSE, além de apoiar várias eleições, como em 2004, 2005, 2009 e 2014, auxiliou o recadastramento dos eleitores residentes no país e a criação de banco de dados em 2007, celebrando, em 2016, memorando de entendimento com a Comissão Nacional Eleitoral, com base no qual se discutem várias demandas guineenses<sup>428</sup>.

Embora a Justiça Eleitoral e o Itamaraty componham poderes distintos do Estado brasileiro, a lista de países com os quais o TSE tem mantido projetos de cooperação apresenta nítida relação com iniciativas de política externa, sobretudo as de âmbito multilateral. Esse é o caso do Timor-Leste e da Guiné-Bissau, onde a aproximação técnica foi influenciada pela criação da CPLP. A prioridade conferida aos países de língua portuguesa, com base no tratado constitutivo da organização celebrado em 1996, assegurou não só o envolvimento de distintos órgãos do Estado, como também os recursos para atividades multilaterais e bilaterais, nesse último caso, por intermédio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Entre os principais campos de atuação da CPLP, seus estatutos ressaltam a concertação político-diplomática,

<sup>427</sup> Despacho telegráfico 504, de 31/05/2007, para Delbrasonu, § 5º (Timor-Leste), bem como o telegrama 289, de 28/02/2012, de Brasemb Tóquio, com relato da visita do presidente do TSE.

<sup>428</sup> Sobre o Congo, cf. Mensagem Oficial 25, de 18/10/2010, do ministro de Estado para o presidente do TSE, na qual ressalta a importância da realização exitosa de eleições no Congo "para seu fortalecimento institucional e democrático". Sobre a Guiné-Bissau, cf. despachos telegráficos 257, de 30/06/2009, e 125, de 09/05/2017, para Delbrascplp, e telegramas 142, de 01/04/2014, e 324, de 04/07/2017, de Brasemb Bissau.

que logo adquiriu viés cooperativo com atividades de consolidação da democracia e de apoio à resolução de conflitos internos em alguns de seus membros.

Importante exemplo desse viés da CPLP está no envio de missões de observação eleitoral, que constitui um dos principais temas de debate político na organização. As primeiras missões foram enviadas ao Timor-Leste: em 1999, para a "consulta popular" sobre a relação do território com a Indonésia; em 2001, para a escolha da Assembleia Constituinte que confirmaria a independência; em 2002, para as eleições que levariam Xanana Gusmão à presidência<sup>429</sup>. Desde então, a CPLP tem enviado missões, igualmente, para pleitos em Moçambique, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Angola e, recentemente, para Guiné Equatorial, totalizando cerca de 30 desdobramentos<sup>430</sup>.

Embora as primeiras se tenham valido de apoio logístico das Nações Unidas, a organização passou, a partir de 2006, a enviá-las de modo independente. Em 2007, instituiu um Fórum dos Órgãos Técnicos das Administrações Eleitorais dos Estados Membros da CPLP e adotou um primeiro Manual das Missões de Observação Eleitoral, com o objetivo de "conferir maior profissionalismo a tão importante atividade, assegurando maior visibilidade à Organização". O manual foi revisado em 2010, em resposta a problemas registrados, sobretudo quanto à composição das MOEs e ao risco de missões paralelas por parte da recém-criada Assembleia Parlamentar da CPLP<sup>431</sup>.

Pelas regras acordadas, não é fácil discernir as características de uma missão eleitoral da CPLP. Por um lado, o manual prevê o acompanhamento

<sup>429</sup> Telegrama 1.104 de 21/10/2009 de Delbrascplp. Além de 100 observadores da Indonésia e de Portugal, a consulta popular de 1999 teve cerca de 490 observadores internacionais, incluindo brasileiros, e 1.700 representantes de ONGs indonésias e timorenses. MARTIN, 2001, p. 88.

<sup>430</sup> Uma lista está disponível em: <a href="https://www.cplp.org/Default.aspx?ID=4483">https://www.cplp.org/Default.aspx?ID=4483</a>. Acesso em: 24 nov. 2017.

<sup>431</sup> Vale notar que os estatutos da CPLP, firmados em 2007, explicitam a competência para o envio de MOEs apenas à Assembleia Parlamentar (artigo 15). Estabelecem, porém, entre os princípios da organização como um todo, o "primado da paz, da democracia, do Estado de Direito, dos direitos humanos e da justiça social" (art. 5º, letra "e"). Grifos meus. Cf. telegrama 519, de 20/05/2010, de Delbrascplp, segundo o qual "a proposta da Secretaria buscaria, como um de seus primeiros objetivos, criar as bases para uma atuação conjunta, ou pelo menos coordenada, das eventuais missões de observação eleitoral constituídas por autoridades dos poderes Executivo e Legislativo".

de todo o processo, o que inclui eventuais missões de avaliação preliminar, culminando com a emissão de parecer "sobre a credibilidade do processo eleitoral, em função dos critérios relativos à transparência, ao carácter democrático da eleição e à aplicação da lei eleitoral e dos procedimentos aprovados". Esse parecer será apreciado no CCP e enviado ao Estado demandante. Menciona, ademais, que a missão atuará "de acordo com a Declaração dos Princípios de Observação Eleitoral Internacional", celebrada no âmbito da ONU em 2005 (supra), cuja estrutura imita ao estipular, à parte, um Código de Conduta do Observador Eleitoral da CPLP. Por iniciativa de Portugal, aliás, a resolução que adotou a versão revista, em 2010, mandata o secretário executivo a "realizar as diligências necessárias para que a CPLP possa aderir à Declaração dos Princípios de Observação Eleitoral Internacional".

Por outro lado, o manual é mudo quanto a imunidades e privilégios da missão. Pelo contrário, seus membros devem atuar de acordo "com as *instruções* do país anfitrião", de modo a "conformar-se estritamente à legislação vigente", nos termos do Código de Conduta. Define que os observadores "são meras testemunhas do processo eleitoral e têm como função observar, anotar e sugerir. Não devem, em circunstância alguma, mediar o processo eleitoral, sob pena de colocar em risco o princípio de não ingerência." Tal indefinição repete-se na composição dos membros. Embora o manual seja claro ao determinar que as MOEs devem ser constituídas por representantes do Secretariado Executivo da CPLP e por, pelo menos, um delegado de cada Estado membro, advoga composição heterogênea "com a inclusão de diplomatas, peritos em eleições, universitários, juristas e magistrados"<sup>432</sup>.

<sup>432</sup> Cf. Resolução sobre o Manual das Missões de Observação Eleitoral e o Código de Conduta do Observador Eleitoral da CPLP, adotada na XV Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP, em 22/07/2010 (grifos meus). Até a redação desta tese, a CPLP não havia firmado a Declaração de Princípios de 2005. Nos comentários à proposta de revisão do manual, a delegação considera que "poderia ser, ainda, útil propiciar a adesão da CPLP às normas de observação eleitoral já consagradas universalmente, em especial pelas Nações Unidas". Telegrama 519, de 20/05/2010, de Delbrascplp. Em entrevista, o chefe da DCPLP lembrou que as características dos países que compõem a organização, presentes em quatro continentes, faz que se favoreçam "regras endógenas".

Uma leitura fria do manual permite que o Estado conceda ampla liberdade a uma MOE da CPLP, abarcando todo o ciclo eleitoral. Na prática, contudo, as missões têm mandato limitado e são reduzidas por razões financeiras, quer em sua dimensão, quer em seu prazo. As missões eram compostas por cerca de 15 observadores, entre autoridades, diplomatas e, progressivamente, parlamentares. A despeito de limitações, as missões da CPLP são consideradas positivas, sobretudo à luz das dificuldades enfrentadas por alguns de seus países-membros. Esse foi o caso, por exemplo, das eleições de 2004 na Guiné-Bissau, as primeiras após a Guerra Civil de 1998/99, das eleições parlamentares e presidenciais em Angola, em 2008 e 2009, respectivamente, as primeiras em 16 anos, e das eleições de 2014 na Guiné-Bissau, que encerraram a suspensão do país da CPLP pelo golpe ocorrido dois anos antes.

Nesse mesmo ano, no âmbito dos debates sobre a nova visão estratégica da organização, os membros consideraram a "visibilidade proporcionada pelas MOEs" uma das cinco áreas de maior sucesso da CPLP<sup>433</sup>. O Brasil contribuiu, de modo consistente, com recursos às missões e tem designado integrantes para as missões desdobradas, porém com dificuldade para envolver observadores alheios aos quadros do Itamaraty seja da Justiça Eleitoral, seja do Congresso Nacional<sup>434</sup>.

As missões eleitorais têm, também, contribuído para maior conhecimento recíproco e identificação de oportunidades de cooperação. À luz da crescente aproximação entre os órgãos competentes, as autoridades eleitorais da CPLP, por iniciativa do TSE, celebraram, em 2010, uma Declaração Conjunta pela qual acordaram "prestar apoio às autoridades eleitorais de estados que tenham expressamente requerido assistência para o aprimoramento de seus processos eleitorais"<sup>435</sup>.

<sup>433</sup> Telegrama 592, de 20/11/2014, de Delbrascplp.

<sup>434</sup> Telegrama 80, de 29/01/2016, de Delbrascplp e, por exemplo, despachos telegráficos 41, de 03/02/2012, 66, de 06/03/2014, e 191, de 27/06/2016, para Delbrascplp, com contribuição de, respectivamente, 46 mil, 30 mil e 10 mil euros para MOEs da CPLP. ANDRADE FILHO, 2009, p. 84-85. Em entrevista, o chefe da DCPLP lembrou a presença ocasional de técnicos eleitorais e parlamentares, como na MOE a Angola, em 2017.

<sup>435</sup> Disponível em: <a href="http://english.tse.jus.br/arquivos/cplp-declaracao-conjunta">http://english.tse.jus.br/arquivos/cplp-declaracao-conjunta</a>. Acesso em: 24 nov. 2017. A declaração afirma que tal apoio recíproco poderia estar "eventualmente inspirado no programa de cooperação em matéria

Nesse mesmo ano, o TSE havia assinado com a Comissão Europeia uma carta de intenções sobre colaboração eleitoral e firmaria, em 2011, um memorando de entendimento com o PNUD, entidade responsável pela implementação de programa europeu para a capacitação de funcionários eleitorais "nos PALOP e no Timor-Leste". Em 2011, foi realizado, com base nessa cooperação triangular, programa de intercâmbio em matéria eleitoral do foro CPLP, organizado no Itamaraty<sup>436</sup>. Esse formato seria repetido em 2013, quando os órgãos competentes da comunidade firmaram uma Carta de Brasília para o "intercâmbio de conhecimentos e experiências no campo da gestão, administração e jurisdição eleitoral". Embora possibilite distintas atividades de cooperação – de educação cívica ao aprimoramento do sistema de prestação de contas dos partidos -, o documento deixa para planos de ação futuros "os recursos humanos e materiais necessários, assim como os compromissos decorrentes de cada uma das partes"<sup>437</sup>.

As expectativas geradas de maior cooperação técnica não foram correspondidas, sobretudo, por razões financeiras, as quais afetaram, a partir de 2015, o envio de MOEs aos membros da CPLP. Realizadas com contribuições voluntárias, solicitadas *ad hoc* para cada processo eleitoral em que há convite, as missões, desde aquele ano, ou não foram enviadas, ou foram feitas em formato reduzido. Em 2017, essa questão foi enfrentada nos debates para o orçamento de 2018, levando à criação de rubrica sobre MOEs no montante de 115.500 euros, o que tende a reduzir os aportes voluntários.

A limitação dos recursos disponíveis, entretanto, levou à maior clareza quanto aos objetivos almejados pelas missões eleitorais da CPLP. Sobressaiu seu aspecto simbólico, antes que técnico. Não tendo sido enviada missão ao pleito legislativo em Timor-Leste. em 2017,

eleitoral do TSE", com foco no voto eletrônico, no cadastramento eleitoral e na "implantação de estrutura física e lógica" (sic).

<sup>436</sup> Telegrama 789, de 21/05/2012, de Braseuropa.

<sup>437</sup> Disponível em: <a href="http://english.tse.jus.br/noticias-tse-en/2013/Fevereiro/representatives-from-portuguese-speaking-countries-sign-an-agreement-for-electoral-cooperation">http://english.tse.jus.br/noticias-tse-en/2013/Fevereiro/representatives-from-portuguese-speaking-countries-sign-an-agreement-for-electoral-cooperation</a>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

acordou-se, por exemplo, que a MOE às eleições gerais em Angola, no mesmo ano, seria composta por diplomatas, sem prejuízo ao envio de outros observadores, o que contemplaria o propósito de apoiar, politicamente, o certame<sup>438</sup>.

Outra iniciativa na área de cooperação em matéria eleitoral é a recente adesão do Brasil ao Instituto para a Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA Internacional). Criada em 1995, essa organização intergovernamental tem por objetivo prestar cooperação técnica e desenvolver estudos e pesquisas sobre processos eleitorais, democracia e desenvolvimento. É financiada por contribuições voluntárias dos Estados membros e de outras organizações, como a Comissão Europeia, o PNUD e o BID. Conta com 30 Estados membros, entre os quais oito americanos, e um Estado observador (Japão). Sua sede em Estocolmo e, em particular, a ausência dos Estados Unidos – ou de outros membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU – fazem que o IDEA se posicione como "contrapeso à influência de organizações norte-americanas na promoção internacional da democracia" 439.

Embora tenha por objetivo "melhorar e consolidar os processos eleitorais democráticos em todo o mundo", seja pioneiro na avaliação de processos eleitorais e signatário original da Declaração de Princípios de 2005 (supra), o IDEA nunca se dedicou ao envio de MOEs. Adotou, por missão, "apoiar a mudança democrática sustentável, ao oferecer conhecimentos comparados e assistência para a reforma democrática, assim como influenciar as políticas e a política". Nesse sentido, além de apresentar-se como "foro neutro" para o intercâmbio de lições aprendidas e para o desenvolvimento de padrões de conduta profissional, a organização realiza seminários e treinamentos, bem como presta

 $<sup>438 \</sup>quad \text{Telegramas } 362, \text{ de } 28/04/2017, \text{ e } 589, \text{ de } 07/07/2017, \text{ de Delbrascplp. Despacho telegráfico } 284, \text{ de } 02/08/2017, \text{ para Delbrascplp.}$ 

<sup>439</sup> BJORNLUND, 2004, p. 66-67.

serviços de consultoria a reformas institucionais e legislativas inclusive em países não membros $^{440}$ .

O Brasil mantinha certa distância da organização. Até 2006, quando se reformaram seus estatutos, o IDEA atribuía a membros associados (ONGs) iguais direitos e funções concedidos aos membros plenos (estados), o que dificultou-lhe a concessão de *status* de observador permanente da ONU<sup>441</sup>. Além do acompanhamento por parte da Embaixada em Estocolmo, a participação do país em atividades do instituto era esporádica, limitada à presença de especialistas ou autoridades em eventos, como as reuniões celebradas em 2009, no México, então presidente de turno do Conselho de Estados Membros<sup>442</sup>.

Há anos, porém, o IDEA buscava aproximação com o Brasil. Em 2008 e 2009, altos funcionários do instituto viajaram ao país, onde mantiveram encontros no Itamaraty, no TSE e no Ministério da Justiça, cujo então titular, Tarso Genro, afiançou sua intenção de que o Brasil se tornasse membro. Embora as atividades do instituto teriam, segundo avaliação da Embaixada em Estocolmo, "em muitos casos, caráter mais acadêmico do que propriamente operacional", a proposta de adesão não avançou nem mesmo na qualidade de observador<sup>443</sup>.

Essa posição mudou decididamente a partir de 2014, quando o então presidente do TSE, Dias Toffoli, participou de dois eventos

<sup>440</sup> IDEA. Mission and Values. Disponível em: <a href="https://www.idea.int/about-us/mission-values">https://www.idea.int/about-us/mission-values</a>. Acesso em: 25 nov. 2017. Segundo seu plano estratégico de 2012-2017, entre outras ações, o IDEA mantém programas na América Latina e no Caribe, na África, na Ásia e no pacífico, na Ásia Ocidental e na África do Norte, além de incorporar "a Europa e a América do Norte em seu intercâmbio global de conhecimento cooperativo, assim como em sua análise da tendências e desafios globais". IDEA, 2012, p. 1 e 11.

<sup>441</sup> Telegramas 2.451, de 14/11/2000, e 2.544, de 24/11/2000, de Delbrasonu. O IDEA seria aceito como observador permanente em 2003. Com a reforma em seus estatutos, em 2006, "a entidade deixou de ser um tipo de ONG para ser efetivamente uma organização multilateral." Telegrama 372, de 15/07/2009, de Brasemb Estocolmo.

<sup>442</sup> O México aderiu em 2003. Telegrama 1.098, de 11/12/2009, de Brasemb México, que avalia ser, para o IDEA, "estrategicamente importante contar com a participação do Brasil". Contudo, ponderou que havia, então, "excessiva ênfase na visão 'eurocêntrica' do modelo democrático seguido para a elaboração dos projetos", em razão tanto da concentração das contribuições voluntárias em três países da Europa Ocidental (Suécia, Países Baixos e Noruega), quanto da "participação muito discreta" de seus membros não europeus.

<sup>443</sup> O Ministério da Justiça arcaria com as contribuições voluntárias do Brasil. Em consulta a vários membros, apurou-se "visão consensual de que o organismo pode ser aperfeiçoado", além de amplo apoio para a adesão brasileira. Telegramas 505, de 20/08/2008, 288, de 02/06/2009, e 372, de 15/07/2009, de Brasemb Estocolmo e despacho telegráfico 417, de 19/11/2009, para Brasemb Estocolmo.

coorganizados pelo IDEA. Nesse ano, as instituições celebraram memorando de entendimento, havendo o secretário-executivo convidado o Brasil a tornar-se membro da organização. Em fevereiro de 2015, o TSE enviou ofício ao Itamaraty pelo qual confirmou seu interesse, para o que assumiria eventuais encargos financeiros que decorressem da adesão. Em maio, a Embaixada em Estocolmo formalizou o pleito. Em junho, o TSE sediou o Congresso Internacional sobre Financiamento Eleitoral e Democracia, em cooperação com o IDEA. Em setembro, os presidentes do TSE e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal encabeçaram a delegação do Brasil, na qualidade de observadora, à celebração dos 20 anos do instituto<sup>444</sup>.

Na Exposição de Motivos de julho de 2015, pela qual se propõe a adesão brasileira, o Itamaraty ressaltou o interesse e o compromisso do TSE na matéria. Considerou que a adesão poderia contribuir para a promoção do sistema brasileiro de votação eletrônica e lembrou projetos já realizados de cooperação em matéria eleitoral na América Latina e na África. A proposta teve rápida tramitação: em menos de um ano do envio da Exposição de Motivos à Presidência, o Brasil depositava seu instrumento de adesão e promulgava, em 19 de abril de 2016, os estatutos da organização pelo Decreto nº 8.715<sup>445</sup>. Poucos dias depois, o Itamaraty celebraria acordo com o TSE sobre a participação do Brasil na organização, e o TSE sediaria em Manaus, com apoio do instituto, a VIII Conferência Ibero-Americana Sobre Justiça Eleitoral. Em junho, o presidente do TSE participou de reunião extraordinária do Conselho-Executivo do IDEA, a partir de quando o Brasil passou a acompanhar, com regularidade, eventos e reuniões da organização, como seminários na Mongólia e no Uruguai e a 25ª sessão regular do Conselho em dezembro, esta última com delegação encabeçada novamente pelo presidente do TSE. Em março de 2017, o tribunal organizaria, junto com a Câmara dos Deputados e

<sup>444</sup> TSE, 2015, p. 38-41. Telegramas 750, de 17/12/2014, e 690, de 18/09/2015, de Brasemb Estocolmo, e telegrama 1.854, de 10/12/2014, de Brasemb Paris.

<sup>445</sup> Brasil. Diário Oficial da União. Edição de 20/04/2016, seção 1, p. 1. Cf. a EM nº 00382/2015 MRE de 23/07/2015.

com apoio do IDEA, o Seminário Internacional sobre Sistemas Eleitorais, com convidados de Alemanha, Bélgica, Estados Unidos, França, México e Países Baixos<sup>446</sup>.

A rapidez com que o Brasil passou a engajar-se nas atividades do IDEA é reflexo de maior desenvoltura da Justiça Eleitoral na área internacional, que se acelerou sob as duas últimas presidências do TSE. Em outubro de 2014, o Ministro das Relações Exteriores manteve reunião com o presidente desse tribunal, quando – além de discutir o voto no exterior, realizado há alguns anos em representações brasileiras ao redor do mundo – tratou da cooperação internacional com a África e com a América Latina e da participação do Brasil em missões de observação eleitoral<sup>447</sup>.

Em junho de 2016, o TSE regulamentou sua ação em distintos foros internacionais especializados que surgiram nas últimas décadas. A iniciativa teve por objetivo conferir maior institucionalidade à atuação, independentemente da rotatividade na presidência do tribunal. A resolução explicitou, também, critérios para sua participação em MOEs, as quais devem permitir "uma observação abrangente do processo eleitoral, que contemple uma avaliação detida da fase pré-eleitoral, da jornada eleitoral e da etapa pós-eleitoral". Segundo o TSE:

As missões de observação terão o objetivo de avaliar o ambiente normativo e institucional dos órgãos da Justiça Eleitoral, de modo a aferir a observância do princípio da equidade nos pleitos eleitorais, com a prevalência dos direitos e garantias fundamentais, a autonomia do organismo eleitoral, a transparência e os mecanismos de controle do financiamento eleitoral, o abuso do poder econômico, o uso da máquina do Estado, o acesso de partidos e candidatos aos meios de comunicação e a garantia de recursos jurisdicionais a todos os partidos e candidatos.<sup>448</sup>

<sup>446</sup> TSE, 2017. Telegrama 140, de 15/03/2017, de Brasemb Estocolmo. A contribuição voluntária do Brasil, a cargo do TSE, é de EUR 70 mil anuais, além de eventuais "contribuições indiretas" em iniciativas conjuntas com o IDEA, como seminários e publicações.

<sup>447</sup> TSE, 2015, p. 42.

<sup>448</sup> Resolução nº 23.483, de 28 de junho de 2016 do TSE, que explicita ser o tribunal "o ponto focal da participação do Brasil no IDEA", para o qual responderá pela contribuição voluntária anual do país. O regulamento estipula a participação do TSE na UNASUL, na UNIORE e na OEA, por exemplo, porém nada diz sobre a CPLP ou o MERCO-

A despeito da independência funcional do Poder Judiciário, garantida pelo texto constitucional, a ação internacional da Justiça Eleitoral parece haver-se consolidado. Tendo em vista a expectativa de uniformidade da ação externa brasileira, a representação por funcionários de poder distinto do Executivo demandará esforço articulador do Itamaraty. Ainda que possa haver diferenças com o Executivo em casos pontuais, como foi, então, a missão da UNASUL às eleições na Venezuela, em 2015, tal interação com órgãos congêneres no exterior é não só inevitável como também salutar, à luz do respeito aos respectivos papéis e da possibilidade de colocar outras instituições a serviço dos interesses refletidos no texto constitucional<sup>449</sup>.

Uma área que mereceria atenção é o desenvolvimento de projetos de cooperação em matéria eleitoral, possivelmente por intermédio da ABC, cujo potencial permanece, em larga medida, inexplorado, apesar do intenso calendário da Justiça Eleitoral de visitas, missões e reuniões em foros internacionais e de iniciativas esporádicas, em geral positivas. Seja no que toca a projetos de cooperação técnica, seja no que diz respeito ao papel das eleições na democracia, a OEA – foro pioneiro no tema e com experiência reconhecida em matéria eleitoral – pode adquirir papel relevante na definição de rumos.

## 3.3. A relação com a OEA

A OEA sempre manteve certa proximidade com o mundo jurídico brasileiro. Várias autoridades relacionadas ao Poder Judiciário – magistrados, advogados e acadêmicos – exerceram papel de relevo na história da organização, o que se inicia na época do pan-americanismo, quando se instalou, na então capital do país, a Comissão Permanente de Jurisconsultos em 1906, a qual daria origem à CJI. Ao longo das décadas,

SUL. O objetivo de pautar a ação do TSE "independentemente do gosto" do presidente de turno foi ressaltada pelo embaixador Tarcisio Costa e confirmada pelo ministro Dias Toffoli, em entrevistas ao autor.

<sup>449</sup> Entrevistas com o embaixador Sérgio Danese, ex-secretário-geral das Relações Exteriores, e com o ministro Dias Toffoli, para quem o Itamaraty "representa o Estado como um todo", ainda que seja parte do Executivo.

juristas brasileiros envolveram-se não só na negociação de tratados que balizam, ainda hoje, a relação hemisférica, como também em outras atividades da organização. No que toca à Justiça Eleitoral brasileira, a OEA é provavelmente o primeiro foro internacional em que atuou, seja com envio de especialistas a missões de observação, seja com projetos de cooperação técnica.

Tal atuação não esteve dissociada da importância conferida pelo país à OEA. O Brasil exerceu papel fundamental na definição tanto do mandato de promover e defender a democracia quanto do atual formato de suas missões eleitorais (*supra*). Além de propícia para o fortalecimento da democracia em geral, a presença da MOE era vista como fator de estabilidade nos processos eleitorais da região, mesmo em contextos políticos conturbados. Nos anos 1990, era comum o país custear a presença de técnicos brasileiros em missões da OEA; por muitos anos, um grupo de especialistas da Unicamp encarregou-se da tabulação por amostragem de votos (*quick count*)<sup>450</sup>. Segundo dados da Secretaria-Geral da OEA, o país doou cerca de US\$ 195 mil para atividades de observação, em 1999, e US\$ 50 mil, em 2004, para a missão na Venezuela chefiada pelo RP brasileiro, Valter Pecly Moreira. Realizou, também, aportes de cerca de US\$ 40 mil em 2005 e em 2006<sup>451</sup>.

Nos anos 2000, o Brasil contribuía com US\$ 50 mil anuais para o fundo de MOEs. Ao findar a década, o Brasil era um dos maiores doadores, o que lhe rendia "o devido destaque por parte da OEA e dos Estados membros", segundo o então RP, Osmar Chofi, que sugeriu "incrementar a média anual de US\$ 50 mil com que se vem contribuindo para as MOEs"<sup>452</sup>. A ideia seria retomada por seu sucessor, Ruy Casaes,

 $<sup>450 \</sup>quad \text{Telegramas } 306, \text{de } 15/05/1997, 635, \text{de } 06/11/1997, 296, \text{de } 08/05/1998 \text{ e } 444, \text{de } 23/06/1998, \text{todos } \text{de } \text{Delbrasupa}.$ 

<sup>451</sup> Fonte: OEA. Departamento de Cooperação e Observação Eleitoral, em resposta de 10/03/2017 a consulta de Delbrasupa. Despacho telegráfico 299, de 09/08/2004, para Delbrasupa. Tais doações somavam-se a projetos na área de desenvolvimento, com base no Fundo Brasileiro de Cooperação na OEA, instituído em 1995. IGLESIAS PUENTE, 2010.

<sup>452</sup> Telegrama 424, de 24/04/2009, de Delbrasupa, segundo o qual "os maiores contribuintes [eram] os Estados Unidos e o Canadá e, entre os Observadores Permanentes, a Espanha", o que não se alterou desde então.

em janeiro de 2010. Após mencionar os agradecimentos recebidos de países cujas MOEs se haviam desdobrado com o apoio brasileiro, o RP afirma que "as contribuições, ainda que simbólicas, têm permitido ao país angariar dividendos políticos e ocupar espaço no tema da promoção da democracia"<sup>453</sup>. O aporte brasileiro permitia destinar verbas para várias eleições no continente:

Tabela 3: Contribuição brasileira às Missões de Observação Eleitoral – OEA<sup>454</sup>

Data	Descrição	Débito	Crédito	Saldo
13/09/2007	Saldo de contribuições anteriores			12.281,00
14/09/2007	Contribuição		50.000,00	62.281,00
14/09/2007	MOE Equador/2007	-10.000,00		52.281,00
14/09/2007	MOE Colômbia/2007			42.281,00
25/09/2007	MOE Guatemala/2007	-5.000,00		37.281,00
14/03/2008	MOE República Dominicana/2008	-10.000,00		27.281,00
14/03/2008	MOE Paraguai/2008	-10.000,00		17.281,00
27/08/2008	MOE Equador/2008	-10.000,00		7.281,00
29/09/2008	Contribuição		50.000,00	57.281,00
04/11/2008	Missão técnica na Bolívia/2008	-15.000,00		42.281,00
04/11/2008	MOE Honduras/2008	-5.000,00		37.281,00
23/12/2008	MOE Bolívia/2009	-7.000,00		30.281,00
16/01/2009	MOE El Salvador/2009	-7.000,00		23.281,00

<sup>453 &</sup>quot;A Missão do Brasil junto à OEA tem recebido fundos da ordem de US\$ 50 mil por ano para contribuir com a realização de missões de observação eleitoral e tem tomado caso a caso as decisões sobre a conveniência de autorizar cada repasse", o que atendia "às expectativas de que [o Brasil] ocupe seu lugar como uma das três maiores economias da região e país de projeção política global". Telegrama 39, de 15/01/2010, de Delbrasupa.

<sup>454</sup> Fonte: Delbrasupa (controle interno, realizado ao final de 2009). Valores em dólares norte-americanos.

Data	Descrição	Débito	Crédito	Saldo
20/02/2009	MOE Antígua e Barbuda/2009	-3.000,00		20.281,00
18/03/2009	MOE Panamá/2009	-7.000,00		13.281,00
17/06/2009	MOE Equador/2009	-7.000,00		6.281,00
10/12/2009	MOE Dominica/2009	-5.000,00		1.281,00

O último aporte periódico ocorreu em 2008. Em dezembro de 2009, remanejou-se saldo remanescente de outras atividades para as MOEs, o que permitiu, em 2010, apoiar missões na Bolívia, na República Dominicana e no Suriname<sup>455</sup>. Esse ano, contudo, foi singular. De um lado, o Brasil realizou sua maior doação financeira ao DECO: US\$ 350 mil para o primeiro e o segundo turnos das eleições no Haiti<sup>456</sup>. De outro lado, interrompeu, formalmente, suas doações às missões eleitorais da organização, apesar do apoio da SERE à sugestão de aumentar a contribuição para o montante de US\$ 100 mil anuais. A proposta foi recusada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) com base em parecer da Advocacia-Geral da União, que impediu aportes voluntários a organismos internacionais. A partir de então, as solicitações periódicas de recursos passaram a ser respondidas com um despacho telegráfico padrão, informando que, "no momento, não será possível ao Brasil realizar contribuição voluntária". Com o tempo, não mais houve resposta aos pedidos da OEA encaminhados pelo Posto<sup>457</sup>. As duas últimas contribuições financeiras do Brasil às MOEs utilizaram saldos remanescentes de doações anteriores: US\$ 1.551,00 para eleições na Bolívia, em 2011, e US\$ 3.283,00 para eleições no Haiti, em 2014.

Boa parte dessa inflexão explica-se pelo distanciamento do país em relação à OEA. No início de 2011, o RP foi retirado em razão de desavenças

<sup>455</sup> Telegramas 282, de 29/03/2010, e 460, de 11/05/2010, de Delbrasupa.

<sup>456</sup> Telegrama 165, de 15/02/2011, de Delbrasupa, que ressalta a complexidade do pleito, para o qual a OEA enviou a maior MOE "em sua história recente".

<sup>457</sup> Despachos telegráficos 354, de 22/07/2010, e 499, de 01/09/2011, para Delbrasupa, por exemplo.

geradas por medida cautelar da CIDH, que visava à suspensão da construção da usina de Belo Monte. O Brasil permaneceria representado interinamente até 2015, quando assumiu o atual embaixador José Luiz Machado e Costa. Nesse interregno e até 2017, o país não só deixou de realizar doações às MOEs, como também atrasou o pagamento de sua contribuição ao fundo regular<sup>458</sup>. No que toca à observação eleitoral, o afastamento, contudo, iniciou-se já no começo do governo Dilma Rousseff. A falta de repasses para a OEA contrasta com doações, muitas das quais voluntárias, a missões eleitorais de outras organizações, as quais apenas iriam diminuir à medida que se contingenciasse o orçamento federal pela deterioração dos índices econômicos. Tal distanciamento refletiu-se na participação de especialistas brasileiros em missões da OEA, a despeito da presença em alguns pleitos e da chefia da MOE às eleições presidenciais do Haiti, em 2015, na pessoa do ex-chanceler Celso Amorim.

No que toca ao TSE, em particular, o início dos anos 2000 pode ser visto como época de otimismo quanto às perspectivas de implantação do modelo brasileiro de urnas eletrônicas na região, com apoio da OEA. Após o sucesso de projeto piloto no Paraguai, foi celebrado, em 2002, convênio de cooperação técnica entre o SGOEA César Gaviria e o então presidente do TSE, Nelson Jobim, em prol da automatização do voto em Estados membros interessados, à luz do compromisso do Plano de Ação da Cúpula das Américas de Quebec (2001) de "compartilhar melhores práticas e tecnologias relativas ao aumento da participação dos cidadãos nos processos eleitorais". O convênio previa o empréstimo gratuito de máquinas de votação e a assistência técnica por parte do TSE, cabendo à OEA a restituição das urnas. Seu artigo 1.2 demandava acordos suplementares, como os firmados para pleitos no Paraguai (2003 e 2004), no Equador (2004), no Panamá (2005) e em Honduras (2005). O formato, contudo, limitou a cooperação ao empréstimo de

<sup>458</sup> Em 2017, o Brasil regularizou sua contribuição ao fundo regular da organização.

urnas brasileiras, o que, apesar de adaptadas às circunstâncias locais, tornava a cooperação  $ad\ hoc$  e sem impacto duradouro $^{459}$ .

Em 2010, esse convênio foi aditado por memorando de entendimento celebrado durante visita de delegados da OEA, para acompanhar as eleições brasileiras de outubro daquele ano. O memorando estabelecia a possibilidade de cooperação abrangente em matéria eleitoral, cobrindo desde a participação de especialistas brasileiros em MOEs até as atividades destinadas a fortalecer instituições democráticas. Previa consultas periódicas para identificar áreas prioritárias, porém limitava-as, por um programa de trabalho anexo, à implantação de sistemas eletrônicos de votação. Embora orientasse a ação do TSE à consultoria para os esforços nacionais de informatização do voto, deixava a questão do custeio dos projetos de cooperação a ser acordada posteriormente. Não houve, sequer, um projeto executado<sup>460</sup>.

A ausência de resultados concretos não impediu que a OEA mantivesse contato esporádico com o TSE. Além da presença de especialistas em missões de observação, o tribunal aceitou, em 2010, convite para participar do Grupo de Trabalho de Jurisprudência Eleitoral Americana, instituído pouco antes no âmbito da RIAE (supra). Porém, não se envolveu em outros projetos para os quais foi convidado, como o desenvolvimento de metodologia sobre delitos eleitorais, que teve início em 2012. A aproximação seria retomada após mudança na equipe do DECO, cujo novo diretor, Gerardo de Icaza, manifestou seu interesse em acompanhar as eleições gerais de 2014 no Brasil e foi incluído na lista de convidados internacionais. A disposição por parte da OEA coincidiu com a gestão do então presidente do TSE, ministro Dias Toffoli, que priorizara a área internacional, e com o "reencontro" do Brasil com a

<sup>459</sup> Disponíveis no sistema concórdia do Itamaraty.

<sup>460</sup> O Itamaraty tomou conhecimento do acordo na véspera da viagem dos funcionários do DECO ao Brasil. Telegrama 983, de 01/10/2010, de Delbrasupa. Sua implementação não chegou a ser discutida. A então chefe da seção de cooperação técnica da OEA (2006-2015) considerou que não houve resultados porque o memorando "não foi planteado de forma adequada". Entrevista com Maria Teresa Mellenkamp, em 29/11/2017. O acordo está disponível em: <a href="http://english.tse.jus.br/arquivos/oea-memo-entendimento">http://english.tse.jus.br/arquivos/oea-memo-entendimento</a>. Acesso em: 1 dez. 2017.

organização, a partir da assunção, em 2015, de um RP após hiato de quatro anos $^{461}$ .

Em nível técnico, o reencontro deu-se em novembro de 2015 com a realização, no Rio de Janeiro, da X RIAE, a maior até então, a qual contou com autoridades de 32 órgãos eleitorais de 22 Estados membros e uma feira de tecnologia. O Itamaraty apoiou sua realização, embora não a custeasse. O encontro foi coberto pelo TSE e por meio de contribuições à OEA da Espanha e do Canadá. Na cerimônia de abertura, o secretário-geral das Relações Exteriores, na qualidade de ministro interino, após louvar a experiência da OEA na observação eleitoral e recordar seu caráter voluntário e subsidiário aos esforços nacionais, agradeceu ao TSE, por "reforçar a capacidade de o Brasil contribuir, de maneira construtiva e cooperativa, com os nossos vizinhos para o fortalecimento da democracia e do Estado de Direito"462. Para além do intercâmbio proporcionado entre os órgãos participantes, a X RIAE aproximou o DECO à Justiça Eleitoral brasileira: além da presença de ministros do TSE em suas edições seguintes - no México (2016) e na Colômbia (2017) -, o diretor do DECO passou a participar de outros eventos internacionais promovidos pelo TSE, mesmo sem relação com a OEA: a VIII Conferência Ibero-Americana sobre a Justiça Eleitoral (Manaus, 2016) e o I Encontro de Autoridades Eleitorais do MERCOSUL (Foz do Iguaçu, 2017).

Tal aproximação pode ocupar áreas ainda inexploradas de cooperação. Pelas características da Justiça Eleitoral brasileira, outros órgãos eleitorais do hemisfério esperam que o país aporte conhecimentos e experiências, a exemplo de seu *know-how* no uso da tecnologia da informação, o que não se confunde com o empréstimo de urnas eletrônicas. Ainda que nada garanta os demais países do hemisfério adotarem o voto

<sup>461</sup> Telegramas 384, de 26/04/2012, 368, de 11/08/2014, e 1.124, de 30/10/2015, de Delbrasupa. Sobre o GT de jurisprudência eleitoral, cf. Ofício 3.553/2010 ASCAI-AIN, de 12/07/2010, do TSE. No fim de 2014, por primeira vez um presidente do TSE participaria de uma RIAE, após hiato ainda maior em nível técnico: seis anos, desde a presença de um assessor do tribunal em sua V edição (Quito, 2008).

<sup>462</sup> Recordou, ademais, que "os Estados soberanos, em última análise, são responsáveis pela condução das suas eleições e são os primeiros que devem responder pela sua legitimidade e credibilidade". MRE, 2015.

eletrônico<sup>463</sup>, há distintos aspectos tecnológicos que atraem interesse externo, como ferramentas para a segurança da informação, para a transmissão de resultados, para a transparência do órgão eleitoral e, mais recentemente, para o controle biométrico de eleitores. O TSE tem, ademais, experiência reconhecida em logística eleitoral, cadastramento de eleitores, auditorias e solução de controvérsias. Distintos órgãos eleitorais do hemisfério têm solicitado apoio da OEA para projetos em algumas dessas áreas, sobretudo no que tange ao cadastro eleitoral e ao uso da tecnologia em eleições. Outros temas que a OEA tende a explorar dizem respeito ao financiamento de campanhas, o que seria preocupação transversal na região, ao voto no exterior e às reformas eleitorais, em vinculação com recomendações de MOEs recebidas<sup>464</sup>.

Ainda que o DECO assuma o papel de coordenador de demandas e ofertas de cooperação técnica, o aproveitamento, no exterior, desse "nicho de excelência" brasileiro requer outras ações. Segundo o atual presidente do TSE, que exaltou nesses termos o processo eleitoral no país, a sistematização da cooperação demandaria não só maior integração com as áreas competentes do Itamaraty e talvez do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, como também "uma política que transcenda o âmbito da Justiça Eleitoral", cujas presidências periódicas imprimem, cada qual, suas prioridades. Além da carga gerada pelo calendário eleitoral no Brasil, com pleitos a cada dois anos, o TSE poderia beneficiar-se da experiência de técnicos em cooperação internacional, de modo a, eventualmente, instituir setor para tal fim. Apreciação similar foi feita pelo presidente anterior do TSE, que salientou a falta de uma cultura que favoreça a cooperação, hoje dificultada, em lugar de promovida<sup>465</sup>.

<sup>463</sup> A informatização do voto relaciona-se com a confiança do eleitorado. No Chile, por exemplo, é visto como desnecessário, já que os resultados da contagem de votos, embora impressos, são vistos como fidedignos. Desnecessidade semelhante ocorreria nas ilhas do Caribe, em razão da dimensão territorial e populacional. Além disso, críticas formuladas à experiência venezuelana fizeram que o eleitorado de vários países resistisse ao voto eletrônico, "por suspeitar que [...] seu uso tenha possibilitado fraudes nos últimos anos". Telegrama 1.649, de 27/11/2013, de Brasemb Bogotá.

<sup>464</sup> Entrevistas com Gerardo de Icaza, Cristóbal Fernandez e Maria Teresa Mellenkamp, todos do DECO.

<sup>465</sup> Entrevistas com o ministro Gilmar Mendes, em 07/12/2017, e com o ministro Dias Toffoli, em 21/12/2017. Sobre a experiência do TSE, o embaixador Tarcísio Costa afirmou estar "plenamente convencido de que é um ativo" para

Seja como for, maior atuação do Brasil na área eleitoral demandaria, igualmente, acesso a mecanismos de financiamento, para o que a ABC ou a OEA poderiam contribuir, além do desenvolvimento de laços de confiança entre técnicos do Brasil e da organização.

A decisão brasileira de receber, por primeira vez, uma missão de observação eleitoral da OEA representa a maior oportunidade, até hoje, para consolidar tal aproximação e, de certo modo, para utilizar a experiência do TSE em benefício de objetivos de política externa brasileira, aproveitando-se do Acordo Básico de Cooperação Técnica em vigor desde 2008466. O convite à OEA representou mudança de enfoque do Estado brasileiro, até então contrário a atribuir a agentes externos a possibilidade de tecer considerações sobre o sistema eleitoral no país, cuja credibilidade não é questionada quer pelo eleitorado, quer por governos estrangeiros. Nessa ótica, tal exercício seria não só desnecessário, como talvez contraproducente, sobretudo à luz do risco de instrumentalização e de ingerência em área fundamental à soberania: a constituição do governo. Em 1994, matéria no periódico O Estado de S. Paulo, sugerindo que seria enviada missão às eleições daquele ano, ensejou consulta imediata ao SGOEA Gaviria e nota de desmentido da organização<sup>467</sup>. Comentando os debates que se seguiram às críticas da MOE enviada às eleições peruanas de 2000, que resultaram na reeleição de Alberto Fujimori, o ex-chanceler Luís Felipe Lampreia foi taxativo:

> Para o Brasil, seria inadmissível a subordinação da Justiça Eleitoral e de nossas instituições democráticas a uma autoridade internacional, qualquer que fosse ela. Aceitar o questionamento multilateral da

o Brasil e aventou a instituição de programa estruturado para magistrados e técnicos eleitorais, com foco na África e na América Latina e com apoio da ABC. Entrevista em 20/12/2017.

<sup>466</sup> Decreto 6.627, de 3 de novembro de 2008, pelo qual se designa a ABC como ponto focal de coordenação para a implementação das ações decorrentes do acordo, que incluem "a atuação conjunta do Governo e da Secretaria-Geral, em prol do desenvolvimento econômico e social de países em desenvolvimento que fazem parte da OEA, [...] sujeito ao consentimento dos Terceiros Países" (artigo 1º, § 3º).

<sup>467</sup> Telegrama 837, de 23/09/1994, de Delbrasupa.

legitimidade do mandato de um presidente eleito conforme as leis vigentes no país era, a nosso ver, um precedente inaceitável.  $^{468}$ 

Tal apreciação não deixa de ecoar o princípio de não intervenção nos assuntos internos, o qual marca a atuação externa brasileira desde o Império, a ponto de explicar "a tradição do Itamaraty [que] evitava felicitar vitoriosos em eleições estrangeiras previamente à diplomação ou à posse", que durou até o governo Sarney<sup>469</sup>. O impacto da redemocratização na política externa, contudo, não alterou a visão contrária à observação de eleições no Brasil. A adesão aos principais tratados de direitos humanos e, nos anos 1990, a extensão de convite permanente para relatores e o reconhecimento da competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, por exemplo, não alcançaram o processo eleitoral, cuja sensibilidade justifica cautela. O histórico regional também não ajuda: na OEA, em particular, o ideal democrático foi utilizado como argumento para socavar seus próprios fundamentos (*supra*).

No entanto, a afirmação do ex-chanceler deve ser lida em seu contexto. O debate gerado pela MOE em 2000 foi causado não tanto por suas conclusões, mas por proposta norte-americana de tomá-las como prova da interrupção do regime democrático, o que ensejaria a aplicação de sanções ao Peru com base na Resolução 1080. Desde então, o risco de vincular as conclusões de uma missão com o acionamento impositivo do mecanismo de defesa da democracia foi afastado, pelo menos de modo isolado às demais circunstâncias de uma crise doméstica. O precedente peruano já demonstrava que fraudes sistêmicas do processo eleitoral não estão dissociadas de um pano de fundo autoritário: no caso, Fujimori, ao longo de quase uma década, havia fragilizado as instituições nacionais, inclusive as judiciárias e as eleitorais, e buscava o terceiro mandato presidencial, após decisão judicial denunciada pela oposição. No atual

<sup>468</sup> LAMPREIA, 2010, p. 249.

<sup>469 &</sup>quot;Os estadistas da monarquia, menos por pacifismo e mais pela consciência de fragilidade, mostraram-se circunspectos na veleidade de influir sobre as instituições de países estrangeiros". RICUPERO, 2017, p. 29 e 580.

caso de Honduras, eventual envolvimento da OEA dependerá, para seu êxito, da solicitação do governo e, pelo menos, da anuência da oposição.

Não há analogia entre tais casos e a situação brasileira. No que toca ao processo eleitoral, em particular, não se cogita a possibilidade de que um governo manipule o resultado de um pleito em seu favor. A independência e o *know-how* da Justiça Eleitoral são reconhecidos. O TSE tem, há anos, convidado autoridades eleitorais e parlamentares estrangeiros para testemunhar eleições no país. Os "programas de visitantes internacionais" são organizados em coordenação com tribunais regionais e seguem roteiro protocolar pré-estabelecido de poucos dias, que inclui visita a seções eleitorais e aos locais de escrutínio, palestras e breve encontro com autoridades brasileiras. Não são firmados acordos de procedimento, nem são concedidos privilégios ou imunidades. Tampouco se espera relatório sobre o processo testemunhado, muito menos de caráter público. Tais programas visam, sobretudo, a divulgar o sistema eleitoral brasileiro, a tecnologia aplicada e a organização de certames com grande complexidade logística, em extenso e populoso território.

A metodologia aplicada pela OEA é inteiramente distinta. Fundamenta-se na independência e na avaliação de vários aspectos do processo eleitoral antes, durante e depois do pleito. Esse formato, porém, coaduna-se com os critérios definidos em junho de 2016, para a presença da Justiça Eleitoral brasileira em exercícios de observação eleitoral em outros países (*supra*). A observação estrangeira não é um exercício estranho ao TSE, ainda que sempre desde a ponta da avaliação de outros países. Pode-se dizer que, há anos, o Brasil tem adotado duplo padrão, ao participar de exercícios multilaterais que não permite para si mesmo<sup>470</sup>. Nada mais natural, sob esse prisma, que convidar missão independente para acompanhar nossas eleições.

<sup>470</sup> Para Andrade Filho, "essa suposta contradição", a seu ver, "poderá acarretar algum tipo de questionamento no âmbito das relações externas, embora a participação brasileira em atividades de monitoramento eleitoral ocorra apenas em atendimento a convites de outros estados ou no âmbito de atividades de organismos multilaterais". ANDRADE FILHO, 2009, p. 122.

O convite à MOE da OEA teve início em novembro de 2016, em Washington, por ocasião das eleições presidenciais norte-americanas. Uma delegação do TSE, encabeçada por seu presidente, ministro Gilmar Mendes, e integrada pelos ministros Teori Zavascki e Luciana Lóssio, fora convidada para acompanhar o pleito que resultou na vitória do candidato republicano, Donald Trump. No dia 10 daquele mês, a delegação, acompanhada do RP do Brasil, manteve reunião com o SGOEA, na qual participaram o secretário para o Fortalecimento da Democracia, o diretor do DECO e assessores. O encontro tratou da inédita MOE às eleições norte-americanas, cujo relatório preliminar havia sido divulgado na véspera, o que ensejou a delegação do TSE a traçar paralelos com a experiência da Justiça Eleitoral na organização do processo eleitoral no Brasil.

Após o secretariado discorrer sobre o trabalho da OEA na promoção da democracia no hemisfério e sobre o funcionamento, os princípios e a experiência adquirida em mais de 240 MOEs realizadas até então, o presidente do TSE manifestou não ver dificuldade, da perspectiva da Justiça Eleitoral, para o que o Brasil recebesse missão similar. A partir dessa reunião, o DECO reforçou o contato que mantinha com o TSE<sup>471</sup>. No fim de março de 2017, o subsecretário-geral de assuntos políticos multilaterais, Europa e América do Norte (SGEAM) foi recebido, a seu pedido, pelo secretário-geral do TSE para conversar sobre a perspectiva de que o Brasil recebesse, por primeira vez, uma missão de observação da OEA. Segundo a autoridade eleitoral, o tema seguia em análise, porém não haveria oposição em princípio, já que a MOE poderia "destacar a competência do Brasil nos processos eleitorais"<sup>472</sup>.

Em 9 de agosto, o presidente do TSE comunicou, formalmente, ao Itamaraty sua disposição de receber a missão por ocasião das eleições gerais de outubro de 2018. Com base em consultas internas e à Presidência da República, a missão junto à OEA foi instruída a formalizar o convite do

<sup>471</sup> Telegrama 1.424, de 29/11/2016, de Delbrasupa, transcrito na Mensagem Oficial 61 de 02/12/2016 para o TSE.

<sup>472</sup> Despacho telegráfico 112, de 03/04/2017, para Delbrasupa.

governo, o que feito pela Nota 203, de 19 de setembro, do RP brasileiro ao SGOEA. Em carta de resposta, publicada na página eletrônica da organização, Luís Almagro ressaltou a satisfação pelo convite e confirmou "que será uma honra para a OEA enviar uma MOE ao Brasil" e um prazer "seguir trabalhando com uma instituição renomada como o TSE"<sup>473</sup>. A partir de então, teve início a negociação dos dois acordos que balizarão a atuação da MOE no Brasil: um de procedimentos, com o TSE, e outro de privilégios e imunidades, com o Itamaraty. Mesmo antes de celebrados, um técnico da OEA acompanhou, por primeira vez, o teste público de segurança voltado a checar e aprimorar, de modo transparente, a integridade da urna eletrônica<sup>474</sup>. Em outubro, as eleições brasileiras foram incluídas no plano de trabalho do DECO de 2018, em reunião organizada anualmente com Estados membros e observadores, voltada a obter contribuições financeiras. A missão foi orçada em US\$ 900 mil, prevendo o envio de 125 observadores pelo território nacional, incluindo grupo base de especialistas em tecnologia eleitoral, financiamento político, meios de comunicação, gênero, participação de indígenas e afrodescendentes, voto no exterior<sup>475</sup>.

Em 11 de dezembro, em visita a Washington, o presidente do TSE celebrou, com o SGOEA, o acordo de procedimentos para a futura MOE ao Brasil. Embora a negociação do texto sobre o acordo de privilégios e imunidades estivesse avançada, não houve tempo hábil para sua celebração no evento, já que demandou opinião não só da Coordenação Geral de Privilégios e Imunidades (CGPI), como também da Divisão de Imigração (DIM) e da Divisão de Atos Internacionais (DAI), além de parecer da Consultoria Jurídica do Itamaraty. Aguarda-se sua

<sup>473</sup> Despacho telegráfico 398, de 14/09/2017, para Delbrasupa e telegramas 1.147, de 19/09/2017, e 1.166, de 21/09/2017, ambos de Delbrasupa. A nota 203 e a carta de resposta do SGOEA encontram-se, em cópia, no anexo.

<sup>474</sup> O teste é um evento público e teve a participação de especialistas em informática que atuam de modo individual ou em grupo, a partir do código-fonte disponibilizado pelo TSE. Sua primeira edição ocorreu em 2009. Desde 2016, é parte obrigatória do ciclo de desenvolvimento dos sistemas eleitorais de votação, apuração, transmissão e recebimento de arquivos. Além da OEA, foram convidados técnicos da Argentina, do México e da Zâmbia. Cf. nota à imprensa do TSE, de 22/11/2017, "Observadores internacionais acompanharão Teste Público de Segurança pela 1ª vez."

<sup>475</sup> Telegrama 1.291, de 19/10/2017, de Delbrasupa. Vale notar que, segundo o DECO, as eleições brasileiras não contarão com a tabulação paralela por amostragem (quick count), que se torna inviável com a urna eletrônica.

celebração para o início de 2018. Outro ponto em aberto diz respeito à chefia da futura MOE. Ainda que algumas missões sejam chefiadas por ex-presidentes, como foi o caso da missão aos EUA, encabeçada pela costarriquense Laura Chincilla, a maioria tem sido chefiada por ex-chanceleres e embaixadores, de preferência com domínio do idioma do país visitado<sup>476</sup>.

A repercussão da MOE ao Brasil não se restringiu a círculos especializados. O mero convite gerou reportagens de agências internacionais e teve ampla cobertura nos principais periódicos brasileiros, que adotaram viés claramente positivo<sup>477</sup>. O mesmo viés foi dado, na ocasião, pela OEA e pelo TSE em notas à imprensa: enquanto a primeira considerou a iniciativa "um testamento da abertura do Brasil e de suas autoridades, e do reconhecimento da qualidade profissional de nossas MOEs", o tribunal afirmou acreditar que:

Esse processo demonstrará ao mundo, mais uma vez, a solidez das instituições nacionais e o sucesso do sistema de votação eletrônica. Abrirá espaço, também, para importantes sugestões da comunidade internacional e o consequente fortalecimento do diálogo e da cooperação.<sup>478</sup>

Apreciação similar foi feita pelo atual presidente do TSE. Em entrevista, o ministro Gilmar Mendes afirmou não ver embaraço na submissão do processo eleitoral a "parâmetros internacionais", tendo em vista a excelência alcançada com a urna eletrônica. Aventou que a MOE poderia, eventualmente, indicar falhas a ser aperfeiçoadas, ainda que o processo eleitoral nos demais países do continente, inclusive nos

<sup>476</sup> Telegrama 1.398, de 17/11/2017, de Delbrasupa, que relata reunião do RP do Brasil com o diretor do DECO, que sugeriu definição quanto à chefia da MOE até abril de 2018. Cf. telegrama 1.497, de 12/12/2017, de Delbrasupa, sobre a celebração do acordo de procedimentos.

<sup>477</sup> Cf. inter alia as matérias "La OEA observará por primera vez las elecciones de Brasil en octubre de 2018" (EFE), "Brasil receberá pela primeira vez missão da OEA em 2018" (Folha de S. Paulo), "OEA observará eleições no Brasil em 2018" (Isto É), "OEA enviará missão ao Brasil para acompanhar disputa presidencial em 2018" (O Estado de S. Paulo) e "OEA vai enviar missão para acompanhar eleições do Brasil em 2018" (O Globo), todas de 21/09/2017.

<sup>478</sup> Disponível em: <a href="http://www.oas.org/es/centro\_noticias/comunicado\_prensa.asp?sCodigo=C-071/17">http://www.oas.org/es/centro\_noticias/comunicado\_prensa.asp?sCodigo=C-071/17</a>> em: <a href="http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Setembro/eleicoes-2018-missao-de-observacao-da-oea-acompanhara-eleicoes-brasileiras-pela-primeira-vez>. Acesso em: 4 dez. 2017.

Estados Unidos, estivesse, a seu ver, aquém do sistema brasileiro. Embora desconhecesse oportunidade anterior para convite similar, cogitou que, mais que receio em nível técnico, poderia ter havido, anteriormente, "algum tipo de reserva mental" à observação independente de eleições no Brasil<sup>479</sup>.

Curiosamente, a proposta do TSE não encontrou vozes contrárias no Executivo. Vários fatores pesaram para tanto. Primeiro, a observação eleitoral deixou de ser entendida como atividade destinada, exclusivamente, a países com instituições débeis, as quais necessitam de aval externo para afiançar a confiança do eleitorado ou a credibilidade de seus processos eleitorais. Tal "selo de qualidade" é não só desnecessário no caso brasileiro, como também ilusório à luz do conjunto de mecanismos e instituições nacionais cuja influência é significativamente maior para tal fim. Segundo, as missões da OEA adquiriram prestígio e profissionalismo ao longo dos anos. Tornaram-se, hoje, corriqueiras na maioria dos países do continente, inclusive nos que acusam a OEA de subserviência a interesses norte-americanos, o que atestaria a independência e a imparcialidade de suas MOEs. Terceiro, o país tem buscado reaproximar-se da OEA em sua qualidade de foro privilegiado de concertação política no hemisfério. A recomposição da presença brasileira na organização iniciou-se no segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, com a indicação de RP, após anos de ausência. No governo Michel Temer, tal reaproximação incluiu a pessoa do SGOEA Luis Almagro, cuja tentativa de ingerir no processo de impeachment presidencial – por meio de manifestações públicas e de pedido de parecer consultivo à Corte IDH, recusado liminarmente – foi rechaçada em duros tons pelo Itamaraty. Após a posse do novo governo, Almagro visitou duas vezes o Brasil, o que, ao tempo em que logrou maior fluidez no relacionamento, facilitou que o país regularizasse sua contribuição financeira à OEA.

<sup>479</sup> Entrevista ao autor em 07/12/2017, na qual mencionou haver buscado assegurar-se, no Itamaraty, que não haveria "inconvenientes de índole diplomática", antes de formalizar a proposta de convidar a OEA. Segundo o ministro Dias Toffoli, alguns presidentes anteriores do TSE eram contrários à observação eleitoral independente, por "abrir mão de uma soberania". Para Toffoli, o convite à OEA foi "uma ideia que amadureceu". Entrevista em 21/12/2017.

Independentemente de questões conjunturais, no entanto, pode-se considerar que o evento catalizador para a decisão brasileira foi o desdobramento exitoso da MOE aos Estados Unidos em 2016. Longe de constituir exemplo a ser seguido, a iniciativa norte-americana parece haver superado uma questão de princípio. Sua influência não decorreu, assim, por propiciar à OEA diálogo sobre um convite similar para o Brasil nem, tampouco, por representar lição de abertura da democracia norte-americana. Ainda que não esteja claro se a possibilidade de que o Brasil convidasse uma MOE tenha chegado a ser discutida antes, houve diversas oportunidades ao longo dos anos. De modo similar, a OSCE tem observado pleitos nos Estados Unidos, desde 2004, sem repercutir na posição quer dos EUA, quer dos demais membros na OEA. Contudo, o convite por parte do principal promotor e financiador desse exercício superou a crítica de tutelagem que podia ser feita às missões da organização, como se destinadas, por definição, apenas às frágeis democracias ao sul do rio grande e não às democracias consolidadas ao norte.

Esse duplo padrão na observação eleitoral, evidentemente, destoa do princípio de igualdade jurídica dos estados, que serve como uma das balizas na "ideologia da política exterior" edificada, pelo menos, desde o Barão do Rio Branco<sup>480</sup>. Outra baliza – e objetivo – tem sido a autonomia, a qual, em princípio, vê-se restringida, por possibilitar o questionamento de eleições no Brasil. No entanto, crítica similar pode ser feita à incorporação a diversos mecanismos na área de direitos humanos, por exemplo, que se tornou anacrônica à luz da redemocratização do país. A reorientação que se seguiu foi assim explicada por Rubens Ricupero, ao tratar da política externa sob o governo Fernando Henrique Cardoso:

A procura por autonomia pela participação deveria substituir a busca dessa mesma autonomia pela distância, como teria sido a orientação

<sup>480</sup> O termo é utilizado por Rubens Ricupero, que assim a define: "ideologia no sentido de conjunto de valores e padrões supostamente objetivos, mas que disfarçam ou maquilam interesses [...]. Deve-se reconhecer, entretanto, não ser indiferente escolher como conteúdo ideológico a paz, o direito, a moderação, a transação e não suas alternativas". RICUPERO, 2017, p. 708.

prevalecente durante a Guerra Fria. Haviam mudado os tempos, o conflito ideológico vira-se substituído pela convergência e não faria mais sentido isolar-se desse movimento. Participação, integração, eram modos distintos de aludir ao engajamento no processo de elaboração das normas e padrões de conduta da ordem mundial. 481

Guardadas as devidas proporções, tal reorientação, operada e mantida há vários anos, ajuda a explicar por que, a despeito de tratar-se de área fundamental para a soberania do Estado, o convite à observação eleitoral da OEA não suscitou críticas de princípio, sobretudo após o precedente estadunidense. Nessa ótica, o Brasil nada ganha mantendo-se alheio e nada perde entrando, uma vez que já assumiu diversos compromissos na área e tem um processo eleitoral reconhecido e consolidado. Em lugar de submissão a uma autoridade estrangeira, a decisão de receber uma MOE da OEA não só propicia maior influência do Brasil em um dos principais instrumentos multilaterais de promoção da democracia no hemisfério, como também pode servir de exemplo para outros países da região e beneficiar o contínuo aperfeiçoamento do regime democrático no país.

De um lado, a recepção da MOE tende a reforçar a presença brasileira na OEA. A visibilidade proporcionada, em evento que, naturalmente, atrai o interesse público, contribui para o envolvimento de outras áreas do Estado e da sociedade brasileira com a organização, com vistas à possível mobilização de recursos humanos e financeiros para iniciativas de política externa, as quais não se restringem ao âmbito eleitoral. Mesmo nesse aspecto específico, a participação do TSE, somando-se aos esforços diplomáticos, poderá favorecer o desenvolvimento da cooperação eleitoral à luz da experiência e dos interesses brasileiros. Pode, por exemplo, tanto orientar a configuração de padrões eleitorais quanto estimular projetos de cooperação horizontal com o apoio de uma organização com traquejo na arrecadação de fundos voluntários. A decisão brasileira

<sup>481 &</sup>quot;Se o país quisesse influir no aperfeiçoamento das normas, teria de substituir a abstenção, a crítica a partir de fora, pela inserção que possibilitasse pesar no debate no interior dos mecanismos decisórios". Idem, p. 625-626, com foco na adesão ao Tratado de Não Proliferação Nuclear.

representa, ademais, exemplo para que outros membros cuja estabilidade democrática seja de interesse do país venham a convidar MOE similar<sup>482</sup>. Almeja-se, assim, não só recompor a tradicional contribuição do Brasil para o fortalecimento da democracia no continente, que lhe granjeou reconhecimento em passado não muito distante, como também reforçar a projeção e a consolidação dos valores democráticos brasileiros, com benefício ao papel e à imagem do país no hemisfério.

De outro lado, as conclusões da MOE irão somar-se a debate em curso sobre o fortalecimento do sistema eleitoral brasileiro. Não se esperam novas questões entre os especialistas na matéria, cujo conhecimento sobre as circunstâncias nacionais ultrapassa eventuais aportes da OEA. O relatório da missão, além de proporcionar visão externa e apartidária sobre temas já conhecidos, importa, sobretudo, por sua natureza pública. A observação favorece a divulgação pela imprensa e o debate pelo conjunto da sociedade de temas que são, em princípio, técnicos, podendo contribuir ao avanço de agendas cujo desenlace tem esbarrado em interesses conjunturais, tal como o aperfeiçoamento do modelo partidário. Mais que afiançar a lisura das eleições no Brasil, uma MOE independente e profissional vale por sua contribuição para traduzir ao cidadão comum um debate cuja especialização, ao tempo em que o afasta, arrisca ressuscitar o arcana imperii sob o manto da tecnicidade. Ao reforçar a necessária transparência do processo eleitoral, a MOE coadjuvará os esforços no tema que, para Bobbio, era o mais importante para a democracia: "a 'publicidade' dos procedimentos do sistema político, [a qual] representa o ponto de inflexão real na metamorfose do Estado moderno, desde o Estado absoluto para o Estado constitucional."483

O convite para que uma organização internacional tece considerações sobre um ato soberano, tal como eleições, deve justificar-se além de eventuais ganhos de política externa. Do contrário, permanece o risco

<sup>482</sup> Entrevista com o embaixador Sérgio Danese, em 18/12/2017.

<sup>483</sup> BOBBIO, 1987, p. 94. A necessidade de tradução da técnica à linguagem ordinária é ressaltada em várias vertentes da teoria deliberativa da democracia. Cf. inter alia HABERMAS, 1998.

de ser visto como iniciativa especiosa, sem ter seguimento ou mesmo ser acusada de contraproducente. Tendo em vista o grau de desenvolvimento do processo eleitoral no Brasil, uma MOE terá efeito marginal sobre a confiança do eleitorado e pouco agregará sem um parecer que seja, ao mesmo tempo, competente em nível técnico e objeto da mais ampla repercussão pública.

Além disso, a opção pela OEA – por sobre outras organizações concorrentes – explica-se não somente porque o Brasil é membro fundador que contribuiu, significativamente, para um formato utilizado pela maioria dos demais integrantes e que conta com a aprovação dos órgãos nacionais competentes. Alinha-se, igualmente, à revalorização de um foro regional que, à diferença dos demais, abrange os Estados Unidos, cuja tendência ao unilateralismo deve ser sofreada, utilizando-se, por exemplo, um foro que também lhes interessa, ainda que a América Latina não seja prioridade da política norte-americana. Busca-se, assim, "limitar, ou 'filtrar', na medida do possível, o impacto da assimetria de forças" 484 na região, em área sensível e de interesse para a política externa brasileira.

Vale, por fim, lembrar a observação de Osmar Chofi em seu discurso de posse como secretário-geral das Relações Exteriores, em 2001: "dentro de um sistema relativamente modesto de meios", como era – e ainda é – a OEA, o Brasil deve favorecer a formulação de consensos<sup>485</sup>. A cooperação eleitoral, nesse sentido, distingue-se entre outras linhas de ação, por ser uma atividade voluntária que, além de contar com apoio e prestígio dentro e fora da organização, traz oportunidades de cooperação em tema construtivo com os distintos países do hemisfério, aí incluídos os Estados Unidos e o Canadá<sup>486</sup>. Ao englobar o conjunto dos países do continente e contar com mandato específico na matéria,

<sup>484</sup> GALVÃO, 1996, p. 153.

<sup>485</sup> BARRETO, 2012, p. 563.

<sup>486</sup> A fim de aproveitar tal oportunidade, por meio de foro compartilhado e em bases voluntárias, faz-se necessário superar um "tabu não admitido para falar com os Estados Unidos sobre a democracia em terceiros países". Entrevista com o diretor do DECIN, em 14/12/2017.

a OEA apresenta-se como foro por excelência para que o Brasil imprima sua visão sobre o significado da democracia no mundo atual, o que ultrapassa, desde a origem desse longo debate hemisférico, a simples realização de eleições, por mais "periódicas, livres e justas" que sejam.

## Conclusão

Os homens fazem a sua própria história, mas não a fazem como querem. Não a fazem sob circunstâncias escolhidas por si mesmos, mas como estas lhes foram transmitidas do passado. A tradição de todas as gerações mortas é um pesadelo que comprime o cérebro dos vivos.

Marx, 2011, p. 25 (com adaptações)

Tornou-se lugar comum afirmar que a democracia se encontra em declínio. Analistas conceituados e diferentes índices internacionais concordam quanto ao recuo no estado da democracia no mundo e na confiança em um sistema de governo visto, cada vez mais, como incapaz de atender as necessidades e as expectativas do povo. Motivos para o pessimismo não faltam: à ascensão de líderes populistas, de direita e de esquerda, somam-se novas formas de autoritarismo em várias regiões do globo, o desempenho errático de governos eleitos em países em desenvolvimento e o recuo ou a estagnação das chamadas "democracias consolidadas". A aparente recessão da "terceira onda" de Huntington, aceitando-se a metáfora, incidiria em maior desconfiança no plano externo, principalmente quanto à capacidade de que instituições multilaterais respondam aos desafios contemporâneos. Como exemplos, são lembrados a retirada do Reino Unido da União Europeia (*Brexit*), o recrudescimento do unilateralismo norte-americano e, até mesmo,

a incapacidade da OEA para lidar com o crescente autoritarismo na Venezuela<sup>487</sup>.

O Brasil não estaria imune a essa tendência. Índices internacionais, alguns dos quais voltados apenas à América Latina, confirmariam recuo ainda maior na democracia brasileira, se comparado à média dos países analisados. Pesquisas e artigos em periódicos de diferentes matizes apontam para a insatisfação com a democracia e para o risco de retrocesso autoritário, apesar da experiência de mais de vinte anos em regime de exceção. Ao analisar o período democrático inaugurado em 1985, Rubens Ricupero observa que não houve "evolução linear e sempre ascendente nessas três décadas, mas uma curva em zigue-zague". A fase atual começa com o governo Dilma Rousseff – "é como se mão misteriosa apertasse um botão e tudo começasse a desandar" – e evidencia o esgotamento de um regime cuja instabilidade permanece intoleravelmente alta<sup>488</sup>.

Embora preocupante, a aparente debilitação da democracia não é tendência inexorável. A morte da democracia representativa foi anunciada já no século XIX, com a certeza do materialismo histórico e da revolução proletária<sup>489</sup>. No início do século XX, a democracia foi considerada em estado terminal porque só um Estado forte responderia aos anseios do povo, o que justificou diversos tipos de ditaduras, algumas das quais totalitárias. Tal visão repercutiu no Brasil e de modo geral na América Latina, onde a democracia era "planta tenra, que exige todo o cuidado para medrar e crescer", como disse Otávio Mangabeira em 1946, ao votar em favor da presença do partido comunista no Congresso<sup>490</sup>. Apesar dos

<sup>487</sup> Inter alia DIAMOND, 2015. FUKUYAMA, 2015. KAGAN, 2015. HABERMAS, 2016. NYE JR, 2017. Segundo a ONG Freedom House, o declínio seria constante desde 2006, o que se coaduna com o Democracy Index da revista The Economist. Disponíveis em: <a href="https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017">https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017</a> e <a href="https://www.eiu.com/public/topical\_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2016">https://www.eiu.com/public/topical\_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2016</a>, respectivamente. Acessos em: 17

<sup>488 &</sup>quot;Sem as reformas cruciais, a ruptura se tornará, cedo ou tarde, inevitável". RICUPERO, 2017, p. 555-556 e p. 693-696. Cf. "A democracia brasileira está em crise?", Carta Capital, 15/09/2017; GUROVITZ, "O autoritarismo do brasileiro", G1, 23/10/2017; e Latinobarómetro. Informe 2017, com base em pesquisa de opinião.

<sup>489 &</sup>quot;O regime parlamentarista submete tudo à decisão das maiorias; como poderiam as maiorias que estão além do parlamento querer não decidir? Se vós que estais no topo do Estado tocais o violino, por acaso não esperais que os que estão lá embaixo dancem?". MARX, 2011, p. 81.

<sup>490</sup> CPDOC. Dicionário histórico-biográfico brasileiro. Verbete "Otávio Mangabeira".

vaticínios e das dificuldades, não se abandonou o projeto democrático. Na segunda metade do século passado, o modelo constitucional garantista expandiu-se, o voto universalizou-se<sup>491</sup> e grande número de instituições multilaterais criaram espaços de discussão e de cooperação, com vistas a lidar com problemas considerados comuns. Bolívar Lamounier assim critica aqueles que minimizam o valor da democracia no mundo atual:

Quer-se imaginar que a democracia só será real quando a sociedade não tiver mais problemas para resolver, quando, na realidade, ela é a engrenagem mediante a qual a sociedade enfrenta os seus problemas e trata de equacioná-los pacificamente.  $^{492}$ 

A visão procedimental tem o mérito de salientar que a democracia é um projeto em curso. Porém, não responde satisfatoriamente quando o próprio procedimento é posto em dúvida, à medida que o sistema político é visto como incapaz de satisfazer os distintos interesses do corpo social. Boa parte da crítica diz respeito à suposta ineficiência do regime democrático em comparação com alternativas, o que não é algo propriamente novo. Ainda que permita análise empírica, tal crítica pressupõe que se sabia quais são os interesses da sociedade, de modo a permitir um julgamento sobre a capacidade de atendê-los. Em outras palavras, o governo deve pelo menos identificar quais seriam os objetivos desejados pelos governados. Na falta de um líder onisciente, a melhor solução encontrada, há pouco mais de duzentos anos, foram as eleições para a escolha de representantes.

Há amplo consenso, porém, de que a democracia não se reduz ao voto. Desde a perspectiva de direitos humanos, que acompanhou o debate internacional na matéria, é impossível dissociar o exercício dos direitos políticos não só dos direitos civis como, também, dos direitos econômicos, sociais e culturais<sup>493</sup>. Embora parcela significativa

<sup>491</sup> De 10% nos anos 1930, passou-se a 70% a parcela da população mundial habilitada a votar. Lamounier, 2017.

<sup>492</sup> Idem.

<sup>493 &</sup>quot;A democracia, o desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais são conceitos interdependentes que se reforçam mutuamente", nos termos da Declaração e Programa de Ação da Conferência de

da assistência internacional à democracia ainda pareça um *kit* a ser montado pelo cliente, a quem cabe responsabilidade exclusiva por eventuais defeitos, o otimismo de que a vontade do povo é expressa por eleições – desde que "livres, justas e periódicas" – foi há muito mitigado, quer na teoria, quer na prática democrática. Enquanto, na teoria, cedo reconheceu-se a necessidade de direitos adicionais e questionou-se a existência de uma vontade geral, na prática, os governos eleitos tiveram de lidar com decisões majoritárias, com omissões e com diferenças por vezes irreconciliáveis. Seja como for, parte da apatia ou da irritação que tem acompanhado a democracia moderna talvez seja explicada pelo papel um tanto passivo dado ao cidadão, cuja simpatia parece ser disputada, de tempos em tempos, em "um espetáculo gerenciado por times rivais de especialistas na arte da persuasão"<sup>494</sup>.

Isso não significa que eleições não possam e devam ser aperfeiçoadas. As discussões de viés técnico acerca do que seria, afinal, um processo autêntico, justo ou – caso se deseje – íntegro demonstram a enorme latitude de aspectos institucionais que podem ser interpretados desde a perspectiva eleitoral. Ao tempo que tal constatação expande a variedade de possíveis recomendações de melhoria, confirma, na política internacional, a importância de participação construtiva na definição de consensos sobre a democracia e sobre os métodos mais adequados para promovê-la e defendê-la. Além disso, ainda que a qualidade das eleições não seja condição suficiente para a democracia, trata-se de condição necessária. Com efeito, o exercício do voto talvez seja um dos aspectos da "democracia vivida" que encontra maior consenso internacional, sobretudo em âmbito regional.

A cooperação eleitoral constitui área promissora para ação externa do Brasil. A experiência adquirida pela Justiça Eleitoral em vasto e diverso território, com tecnologia desenvolvida e aplicada à votação

Viena sobre Direitos Humanos de 1993. CANÇADO TRINDADE, 1999, p. 201 e ss.

<sup>494</sup> REYBROUCK, 2016, p. 17 e ss.

<sup>495</sup> DEWEY, 2016.

e à apuração, representa ativo que poderia ser aproveitado em termos diplomáticos, em área com forte simbolismo para a imagem do país no exterior. Embora amplamente reconhecido, o potencial nunca foi suficientemente explorado, sobretudo em razão da falta de canais institucionais que transformassem iniciativas esporádicas em política de Estado. O Poder Judiciário, na democracia moderna, internacionaliza-se. Compete ao Itamaraty buscar orientá-lo à luz dos interesses de política externa e das especialidades de cada um.

A OEA, nesse contexto, distingue-se como foro privilegiado. A cooperação em matéria eleitoral é considerada um dos grandes ativos da organização, com contribuições efetivas à consolidação de procedimentos e de boas práticas em vários países-membros. É possível diferenciar três aspectos: o envio de missões eleitorais, a cooperação técnica por meio de projetos e o apoio à aproximação entre as autoridades nacionais competentes. A conjunção desses fatores permite discernir a existência de verdadeiro mecanismo de cooperação eleitoral, que tem por objetivo aprimorar a gestão pública com vistas a fomentar a confiança dos cidadãos e dos partidos políticos na qualidade e na credibilidade do sistema eleitoral. Esse mecanismo de *promoção* da democracia, de caráter consensual e progressivo, deve orientar o conjunto das atividades da organização na matéria, e não ser interpretado como mera prevenção de ações impositivas em *defesa* da democracia.

As escolhas realizadas pela OEA ao longo de seus quase setenta anos de história são fruto de um diálogo hemisférico em permanente construção sobre o que é a democracia, quais seriam seus elementos essenciais e qual o papel de uma organização internacional em área por princípio fundamental à soberania nacional. Esse diálogo transcorreu em meio à inter-relação assimétrica de seus Estados membros e sofreu graves contradições<sup>496</sup>. Com a redemocratização latino-americana, repercutiu não só na criação do mandato para "promover e consolidar a democracia

<sup>496 &</sup>quot;A retórica pró-democracia excedeu regularmente a realidade e, às vezes, foi usada deliberadamente para obscurecer uma realidade oposta". CAROTHERS, 1999, p. 3.

representativa, respeitado o princípio da não intervenção", incluído em 1985 na Carta da OEA, mas também no contínuo desenvolvimento desse mandato ao longo das décadas seguintes.

A diplomacia brasileira teve participação destacada, seja por haver sido proponente, seja por haver presidido grupos negociais na maioria das inovações no campo da democracia, muitas das quais introduzidas sob a gestão do secretário-geral João Clemente Baena Soares. Fiel a seu tradicional equilíbrio de posições, tem pautado sua atuação com base nos princípios da Carta da OEA e com a cautela de não criar instrumentos rígidos ou excessivamente intrusivos. O otimismo dos anos 1990, contudo, deparou-se com o acirramento das desconfianças entre os Estados membros, e a OEA recaiu em descrédito e certa marginalização. A cooperação eleitoral foi honrosa exceção, expandindo-se e profissionalizando-se, independentemente do retraimento brasileiro, a ponto de ser considerada uma das raras atividades eficazes de uma organização, em grande medida, ineficaz.

Exageros à parte, uma organização que busca definir seus rumos e um país que busca recompor e ampliar sua presença encontram, na área eleitoral, convergência promissora. Maior engajamento do Brasil pode beneficiar o país e a organização. O Brasil tem muito a agregar a uma área que encontra consenso entre o conjunto dos membros, quer por depender de solicitação do país interessado, quer por demonstrar impacto concreto no aprimoramento do Estado de Direito, com benefícios à cidadania e à estabilidade na região. Além do forte simbolismo de uma ação concertada em prol da democracia, a opção pela OEA, por sobre outras organizações, justifica-se tanto em termos técnicos, à luz das competências constitucionais do TSE, quanto em termos estratégicos, com vistas a evitar interpretações reducionistas da democracia e a sofrear, tanto quanto possível, ações unilaterais por meio do único foro regional de caráter político que congrega todos os países do continente.

A missão de observação que acompanhará as eleições brasileiras de outubro de 2018 representa ótima oportunidade para consolidar

tal linha de ação. Tende a proporcionar não só divulgação da OEA na sociedade brasileira, como também ambiente para maior conhecimento e aproximação com o TSE, cujas últimas presidências buscaram institucionalizar sua atuação externa. Há muito a ser feito, porém sem maiores esforços no início, aproveitando o conhecimento adquirido na cooperação Sul-Sul e, inclusive, o tratado de cooperação técnica em vigor com a OEA desde 2008. A MOE ao Brasil – ao tempo em que supera o distanciamento cauteloso a um discurso que serviu a abusos e a omissões – habilita o esforço diplomático na negociação de resoluções que favoreçam o fortalecimento e a profissionalização da área em viés de largo prazo, para o que contribuiria a retomada de aportes voluntários ao DECO.

Outro traço distintivo da cooperação eleitoral está, por assim dizer, em seu caráter reflexivo. A inserção brasileira nesse mecanismo de promoção da democracia pode, também, beneficiar o aperfeiçoamento do regime democrático brasileiro, seja pelas conclusões da MOE, seja, sobretudo, pela atenção pública a ser-lhes conferida. Não se esperam novidades, tendo em vista a experiência e a capacidade adquiridas pela Justiça Eleitoral ao longo dos anos. A decisão brasileira confirma que convidar uma missão de observação não é confissão de insegurança sobre um procedimento que requer validação interna e externa. Pode, pelo contrário, ser prova de segurança no sistema eleitoral e do reconhecimento de que a democracia é um processo necessariamente em curso, no qual as eleições cumprem importante papel.

Em lugar de representar ingerência em área fundamental da soberania nacional, o mecanismo de cooperação eleitoral da OEA constitui oportunidade para a projeção e para a consolidação de nossos valores democráticos, quer no Brasil, quer em seu entorno geográfico.

## Referências

## 1. Livros e artigos

A DEMOCRACIA brasileira está em crise? *Carta Capital*, 15 set. 2017. Disponível em: <a href="https://www.cartacapital.com.br/politica/ademocracia-brasileira-esta-em-crise">https://www.cartacapital.com.br/politica/ademocracia-brasileira-esta-em-crise</a>. Acesso em: 18 set. 2017.

ACCIOLY, Hildebrando. *Tratado de Direito Internacional Público*. Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1956.

ALMAGRO, Luis. Quince años de la Carta Democrática: es la verdadera Constitución de las Américas. *El País*, 11 set. 2016. Disponível em: <a href="https://elpais.com/internacional/2016/09/11/actualidad/1473611608\_069771.html">https://elpais.com/internacional/2016/09/11/actualidad/1473611608\_069771.html</a>>. Acesso em: 11 set. 2016.

ALVAREZ, M. et al. Evaluating Elections: A Handbook of Methods and Standards. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

ANDRADE FILHO, J. A. Silveira de. *Observação internacional de eleições*: instrumento adicional para a atuação diplomática brasileira (tese de CAE). Mimeo, 2009.

ANGHIE, Antony. *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law.* Cambridge: CUP, 2004.

ANGLIN, D. International Election Monitoring: The African experience. *African Affairs*, v. 97, p. 471-495, 1998.

ARISTÓTELES. Politics. In: ADLER, Mortimer (ed.). *Great Books of the Western World*. Chicago: The University of Chicago, 1990. Tomo 8.

ARRIGHI, Jean Michel. *La OEA y el Derecho Internacional*. México: Editorial Porrúa, 2015.

AVELAR, L.; CINTRA, A. (org.). *Sistema político brasileiro*: uma introdução. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2015.

BAENA SOARES, João C. *Sem medo da diplomacia*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BAENA SOARES, João C. Síntese de uma gestão. Washington: OEA, 1994.

BAKER JR., Jorge. Woodrow Wilson's Use of the Non-Recognition Policy in Costa Rica. *The Americas*, v. 22, n. 1, p. 3-21, 1965.

BARBER, Benjamim. *Strong Democracy*: Participatory Politics for a New Age. Berkeley: University of California Press, 1984.

BARRETO, Fernando de Mello. *A política externa após a democratização*. Tomo I (1985-2002). Brasília: FUNAG, 2012.

BARRETO, Fernando de Mello. *Os sucessores do Barão*: relações exteriores do Brasil. Volume 2 (1965-1985). São Paulo: Paz e Terra, 2006.

BELLO, Andrés. Principios de derecho internacional. Paris: Garnier, 1873.

BJORNLUND, Eric. *Beyond Free and Fair*: Monitoring Elections and Building Democracy. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. FERREIRA, J. (trad.). Brasília: UnB, 1986.

BOBBIO, Norberto. *The Future of Democracy*: A Defense of the Rules of the Game. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1987.

BONAFÈ, Beatrice et al. (ed.). *Les limites du droit international*: essais en l'honneur de Joe Verhoeven. Bruxelas: Bruylant, 2015.

BRASIL impede sanções da OEA ao Peru. *Folha de S. Paulo*, 1 jun. 2000. Disponível em: <a href="http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0106200001.htm">http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0106200001.htm</a>. Acesso em: 3 mar. 2017.

BRASIL receberá pela primeira vez missão da OEA em 2018. *Folha de S. Paulo*, 21 set. 2017. Disponível em: <a href="http://www1.folha.uol.com.br/">http://www1.folha.uol.com.br/</a> poder/2017/09/1920652-brasil-recebera-pela-primeira-vez-missao-da-oea-em-2018.shtml>. Acesso em: 4 dez. 2017.

BUSH, Sarah. Should We Trust Democracy Ratings? New Research Finds Hidden Biases. *The Washington Post*, 7 nov. 2017. Disponível em: <a href="https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/11/07/why-do-we-trust-certain-democracy-ratings-new-research-explains-hidden-biases/">https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/11/07/why-do-we-trust-certain-democracy-ratings-new-research-explains-hidden-biases/</a>. Acesso em: 8 nov. 2017.

BUSH, Sarah. *The Taming of Democracy Assistance*: Why Democracy Promotion Does Not Confront Dictators. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

CALDEIRA BRANT, L. *O direito da integração*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

CALLE, Humberto de la. *El día que Chávez renunció*. México: ediciones B. 2008.

CANÇADO TRINDADE, A. A. Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos. v. II. Porto Alegre: Fabris, 1999.

CAROTHERS, Thomas. *Aiding Democracy Abroad*: The Learning Curve. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1999.

CASAL, Alvaro. *La doctrina Larreta*. Montevideo: Ediciones de La Plaza, 1977.

CASSESE, Antônio. *Self-Determination of Peoples*: A Legal Reappraisal. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

CATT, Helena et al. *Electoral Management Design*. Stockholm: International IDEA, 2014.

CAVELL, Colin. Exporting "Made in America" Democracy: The National Endowment for Democracy & US Foreign Policy. Lanham: University Press of America, 2002.

CHATELET, F. et al. *Dictionnarie des oeuvres politiques*. Paris: Presses Universitaries de France, 1986.

COLLIN, Katy. Everything You Need to Know About Election Observers – And Why the US Needs Them. The Washington Post, 28 out. 2016. Disponível em: <a href="https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/10/28/everything-you-need-to-know-about-election-observers-and-why-the-u-s-needs-them/">https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/10/28/everything-you-need-to-know-about-election-observers-and-why-the-u-s-needs-them/</a>. Acesso em: 31 out. 2017.

COMISSÃO JURÍDICA INTERAMERICANA. *La democracia en los trabajos del Comité Jurídico Interamericano (1946-2010)*. Washington: OEA, 2011.

COOPER, A.; LEGLER, T. *Intervention Without Intervening?* The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas. New York: Palgrave, 2006.

COSTA PORTO, Walter. *A mentirosa urna*. São Paulo: Martins Fontes Editora, 2004.

COSTA PORTO, Walter. Dicionário do voto. Rio de Janeiro: Lexikon, 2012.

COSTA PORTO, Walter. *O voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 2002.

COUNCIL FOR THE PROMOTION OF PANAMERICAN DEMOCRACY. *Argentina n. 1 (1945)*: A Brief Summary of Official Documents, Revealing the Fascist Nature of the Argentine State, Its Menace to the War Against Japan, to Hemispheric Security and World Peace, 1945.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL (CPDOC). Dicionário histórico-biográfico brasileiro. Disponível em: <a href="http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb">http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb</a>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

DAHL, Robert et al. *The Democracy Sourcebook*. Cambridge: MIT, 2003.

DAHL, Robert. *A Preface to Democratic Theory*: Expanded Edition. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

DAHL, Robert. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1998.

DEBRE, M.; MORGENBESSER, L. Out of the Shadows: Autocratic Regimes, Election Observation and Legitimation. *Contemporary Politics*, v. 23, n. 3, p. 328-347, 2017.

DEWEY, John. *The Public and its Problems*: An Essay in Political Inquiry. Athens: Swallow Press, 2016.

DIAMOND, Larry. *Developing Democracy*: Toward Consolidation. Baltimore: John Hopkins University Press, 1999.

DIAMOND, Larry. Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes. *Journal of Democracy*, v. 13, n. 2, p. 21-35, 2002.

DIAMOND, Larry. Facing up to the Democratic Recession. *Journal of Democracy*, v. 26, n. 1, p. 141-155, 2015.

EDGAR, Andrew. *Habermas*: The Key Concepts. London: Routledge, 2006.

ELKLIT, J.; REYNOLDS, A. A Framework for the Systematic Study of Election Quality. *Democratization*, v. 12, n. 2, p. 147-162, 2005.

ELKLIT, J.; SVENSSON, P. What Makes Elections Free and Fair? *Journal of Democracy*, v. 8, n. 3, p. 32-46, 1997.

ERKKILA, Tero. *Government Transparency*: Impacts and Unintended Consequences. New York: Palgrave, 2012.

ESTADOS UNIDOS (DEPARTAMENTO DE ESTADO). *Ninth International Conference of American States*: Report of the Delegation of the United States of American with Related Documents. Washington: DOS, 1948.

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

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. Poder Judiciário na Constituição de 1988: judicialização da política e politização da justiça. *Revista de Direito Administrativo*, v. 198, p. 1-17, 1994.

FLORES, Thomas. Monitoring the Monitors: Understanding Election Observation in Today's World. *International Studies Review*, n. 15, 2013.

FLORES, Thomas; NOORUDDIN, Irfan. *Elections in Hard Times*: Building Stronger Democracies in the 21<sup>st</sup> Century. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

FLYNN, Jeffrey. *Reframing the Intercultural Dialogue on Human Rights*: A Philosophical Approach. New York: Routledge, 2014.

FONSECA JR., G. A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2004.

FONSECA JR., G.; NABUCO DE CASTRO, S. H. (ed.) *Temas de política externa II*, v. I. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

FRANCK, Thomas M. The Emerging Right to Democratic Governance. *American Journal of International Law*, v. 86, n. 46, p. 46-91, 1992.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World 2017. Disponível em: <a href="https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH\_FIW\_2017\_Report\_Final.pdf">https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH\_FIW\_2017\_Report\_Final.pdf</a>>. Acesso em: 14 out. 2017.

FUKUYAMA, Francis. Why is Democracy Performing so Poorly? *Journal of Democracy*, v. 26, n. 1, p. 11-20, 2015.

FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos. *Novos paradigmas do direito eleitoral*. Belo Horizonte: Forum, 2016.

GALVÃO, Marcos Bezerra Abbott. *Globalização*: arautos, céticos e críticos. O conceito, o debate atual e alguns elementos para a política externa brasileira (tese de CAE). Mimeo, 1996.

GAVIRIA, Cesar. *Las Américas*: una nueva era. Selección de discursos del Secretario General. Tomo III. Washington: OEA, 1998.

GAVIRIA, Cesar. The OAS in Transition 1994-2004. Washington: OEA, 2004.

GOMES, José J. Direito eleitoral. São Paulo: Atlas, 2016.

GRAGNANI, Juliana. Investigação revela exército de perfis falsos usados para influenciar eleições no Brasil. G1, 8 dez. 2017. Disponível em: <a href="https://g1.globo.com/politica/noticia/investigacao-revela-exercito-de-perfis-falsos-usados-para-influenciar-eleicoes-no-brasil.ghtml">https://g1.globo.com/politica/noticia/investigacao-revela-exercito-de-perfis-falsos-usados-para-influenciar-eleicoes-no-brasil.ghtml</a>. Acesso em: 10 dez. 2017.

GUILHON DE ALBUQUERQUE, J. (org.) Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990). Volume I. São Paulo: USP, 1996.

GUROVITZ, Helio. O autoritarismo do brasileiro. *G1*, 23 out. 2017. Disponível em: <a href="http://g1.globo.com/mundo/blog/helio-gurovitz/post/o-autoritarismo-do-brasileiro.html">http://g1.globo.com/mundo/blog/helio-gurovitz/post/o-autoritarismo-do-brasileiro.html</a>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

HABERMAS, Jürgen. *Between Facts and Norms*: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. REHG, William (trad.). Cambridge: MIT Press, 1998.

HABERMAS, Jürgen. For a Democratic Polarisation: How to Pull the Ground From Under Right-Wing Populism. *Social Europe*, 2016. Disponível em: <a href="https://socialeurope.eu/democratic-polarisation-pull-ground-right-wing-populism">https://socialeurope.eu/democratic-polarisation-pull-ground-right-wing-populism</a>. Acesso em: 3 dez. 2017.

HABERMAS, Jürgen. *La reconstrucción del materialismo histórico*. MUÑIZ, J.; GARCIA Cotarelo, R. (trad.). Madrid: Taurus, 1986.

HERZ, Mônica. *The Organization of American States*: Global Governance Away from the Media. Oxon: Routledge, 2011.

HOBBES, Thomas. Leviathan. In: ADLER, Mortimer (ed.). *Great Books of the Western World*. Tomo 21. Chicago: The University of Chicago, 1990.

HOBSBAWN, Eric. The Dangers of Exporting Democracy. *The Guardian*, 22 jan. 2005. Disponível em: <a href="https://www.theguardian.com/world/2005/jan/22/usa.comment">https://www.theguardian.com/world/2005/jan/22/usa.comment</a>. Acesso em: 18 out. 2017.

HUNTINGTON, Samuel P. Political Order in Changing Societies (The Henry L. Stimson Lectures Series). New Haven: Yale University Press, 2006.

HUNTINGTON, Samuel P. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. London: Touchstone, 1998.

HUNTINGTON, Samuel P. *The Third Wave*: Democratization in the Late Twentieth Century. Oklahoma: Oklahoma University Press, 1991.

HYDE, Susan. *The Pseudo-Democrat's Dilemma*: Why Election Observation Became an International Norm. Ithaca: Cornell University Press, 2011.

ICAZA, Gerardo de. La narrativa del fraude em los procesos electorales. *Este País*, 1 set. 2017. Disponível em: <a href="https://estepais.com/impreso/la-narrativa-del-fraude-en-los-procesos-electorales/">https://estepais.com/impreso/la-narrativa-del-fraude-en-los-procesos-electorales/</a>. Acesso em: 7 nov. 2017.

ICAZA, Gerardo de.; MACEDO, A. *Estándares internacionales de Justicia Electoral*. México: Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2014.

IDEA. *Deepening Democracy*: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide (2012-2017), 2012. Disponível em: <a href="https://www.idea.int/publications/catalogue/deepening-democracy-strategy-improving-integrity-elections-worldwide">https://www.idea.int/publications/catalogue/deepening-democracy-strategy-improving-integrity-elections-worldwide</a>. Acesso em: 7 nov. 2017.

IGLESIAS PUENTE, C. A. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa*: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005. Brasília: FUNAG, 2010.

INSULZA, José M. *Gobernabilidad democrática*. OEA: 2005-2015. Washington: OEA, 2015.

JANINE RIBEIRO, Renato. *Ao leitor sem medo*: Hobbes escrevendo contra seu tempo. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

JUSTIÇA Eleitoral aprova urnas eletrônicas no Paraguai. *O Estado de S. Paulo*, 25 mar. 2005. Disponível em: <a href="http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,justica-eleitoral-aprova-urnas-eletronicas-no-paraguai,20030325p27039">http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,justica-eleitoral-aprova-urnas-eletronicas-no-paraguai,20030325p27039</a>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

JUVENAL. *Sátira VI*. Disponível em: <a href="http://www.tertullian.org/fathers/juvenal\_satires\_06.htm">http://www.tertullian.org/fathers/juvenal\_satires\_06.htm</a>. Acesso em: 9 dez. 2017.

KAGAN, Robert. Is Democracy in Decline? The Weight of Geopolitics. *Brookkings*, 2015. Disponível em: <a href="https://www.brookings.edu/articles/is-democracy-in-decline-the-weight-of-geopolitics/">https://www.brookings.edu/articles/is-democracy-in-decline-the-weight-of-geopolitics/</a>. Acesso em: 17 dez. 2017.

KELLEY, Judith. *Monitoring Democracy*: When International Election Observation Works, And Why it Often Fails. Princeton: Princeton University Press, 2012.

KISSINGER, Henry. Diplomacy. New York: Touchstone, 1995.

KLINGEMANN, H. (ed.). *The Comparative Study of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

LA OEA observará por primera vez las elecciones de Brasil en octubre de 2018. *EFE*, 21 set. 2017. Disponível em: <a href="https://www.efe.com/efe/america/portada/la-oea-observara-por-primera-vez-las-elecciones-debrasil-en-octubre-2018/20000064-3386590">https://www.efe.com/efe/america/portada/la-oea-observara-por-primera-vez-las-elecciones-debrasil-en-octubre-2018/20000064-3386590</a>>. Acesso em: 4 dez. 2017.

LA OEA ya Vino a Vigilar Elecciones. *La Nación*, 19 set. 2003. Disponível em: <a href="http://www.lanacion.com.ar/945451-la-oea-ya-vino-a-vigilar-elecciones">http://www.lanacion.com.ar/945451-la-oea-ya-vino-a-vigilar-elecciones</a>. Acesso em: 30 out. 2017.

LAMOUNIER, Bolívar. *Perspectivas da consolidação democrática*: o caso brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 2, n. 4, 1987. Disponível em: <a href="http://anpocs.com/images/stories/RBCS/04/rbcs04\_05.pdf">http://anpocs.com/images/stories/RBCS/04/rbcs04\_05.pdf</a>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

LAMOUNIER, Bolívar. Uma morte anunciada que não aconteceu. *O Estado de S. Paulo*, 25 fev. 2017. Disponível em: <a href="https://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,uma-morte-anunciada-que-nao-aconteceu,70001679264">https://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,uma-morte-anunciada-que-nao-aconteceu,70001679264</a>. Acesso em: 3 mar. 2017.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *O Brasil e os ventos do mundo*: memórias de cinco décadas na cena internacional. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

LANDMAN, T.; ROBINSON, N. *The SAGE Handbook of Comparative Politics*. Los Angeles: SAGE, 2009.

LATINOBARÓMETRO. *Informe Latinobarómetro 2017*. Disponível em: <a href="https://www.latinobarometro.org/latdocs/F00006433-Inflatinobarometro2017.pdf">https://www.latinobarometro.org/latdocs/F00006433-Inflatinobarometro2017.pdf</a>>. Acesso em: 17 dez. 2017.

LESSA, Renato; HOLLANDA, Cristina Buarque de (org.). San Tiago Dantas: coletânea de textos sobre política externa. Brasília: FUNAG, 2009.

LIMA CÂMARA, Irene P. de. *Em nome da democracia*: a OEA e a crise haitiana, 1991-1994. Tese apresentada no XXXII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Mimeo, 1996.

LIMA, Rosa. *Brasil eficiente, Brasil cidadão*: a tecnologia a serviço da justiça social. Rio de Janeiro: E-Papers Serviços Editoriais, 2003.

LINDGREN ALVES, José A. *Relações internacionais e temas sociais*: a década das conferências. Brasília: FUNAG, 2001.

LOCKE, John. Concerning Civil Government, Second Essay. In: ADLER, Mortimer (ed.). *Great Books of the Western World*. Tomo 33. Chicago: The University of Chicago, 1990.

MACCARTHY, Thomas. *Race, Empire, and the Idea of Human Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

MACGREGOR, D. *Elections by Lot at Athens*. Cambridge: University Press, 1933.

MADISON, James. The Federalist. In: ADLER, Mortimer (ed.). *Great Books of the Western World*. Tomo 40. Chicago: The University of Chicago, 1990.

MAIERÁ, Lúcia Maria. *A Carta Democrática Interamericana*: uma garantia para a preservação da democracia nas Américas? (tese de CAE). Mimeo, 2003.

MANIN, Bernard. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARKS, Susan. *The Riddle of All Constitutions*: International Law, Democracy, And the Critique of Ideology. Oxford: Oxford University Press, 2000.

MARTÍ, Ana B. *La participación de la ONU en procesos electorales*. Madrid: McGraw Hill, 1998.

MARTIN, Ian. *Self-Determination in East Timor*. Boulder: Lynne Rienner, 2001.

MARTINEZ I COMA, F. et al. Difusión democrática: como las organizaciones regionales fortalecen la integridad electoral. Cambridge: Harvard Kennedy School, 2016. Disponível em: <a href="https://static1.squarespace.com/static/58533f31bebafbe99c85dc9b/t/604789fac0c66c23f57b3d">https://static1.squarespace.com/static/58533f31bebafbe99c85dc9b/t/604789fac0c66c23f57b3d</a> ed/1615301118353/Difusion\_Democratica\_EIP\_Espanol.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2017.

MARX, Karl. *O 18 de Brumário de Luís Bonaparte*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

MATAIS, A.; ROSA, V.; BULLA, B. PSDB de Aécio Neves pede auditoria na votação. O Estado de S. Paulo, 30 out. 2016. Disponível em: <a href="http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,psdb-de-aecio-neves-pede-auditoria-na-votacao,1585755">http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,psdb-de-aecio-neves-pede-auditoria-na-votacao,1585755</a>. Acesso em: 15 nov. 2017. MÉXICO. *Conferencias Internacionales Americanas*: primer suplemento (1938-1942). Secretaria de Relaciones Exteriores, 1956.

MIDDLEBROOK, Kevin J. (ed.). *Electoral Observation and Democratic Transitions in Latin America*. San Diego: University of San Diego, 1998.

MILL, John Stuart. Representative Government. In: ADLER, Mortimer (ed.). *Great Books of the Western World*. Tomo 40. Chicago: The University of Chicago, 1990.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso do Secretário-Geral Sérgio Danese, na condição de Ministro Interino das Relações Exteriores, por ocasião da abertura da X Reunião Interamericana de Autoridades Eleitorais – Rio de janeiro, 19 de novembro de 2015. Disponível em: <a href="http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas">http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas</a>. Acesso em: 2 dez. 2017.

MONROY CABRA, M. Gerardo. *El Sistema Interamericano*. San José: Juricentro, 1993.

MONTESQUIEU. The Spirit of Laws. In: ADLER, Mortimer (ed.). *Great Books of the Western World*. Tomo 35. Chicago: The University of Chicago, 1990.

NABUCO, Joaquim. *Um estadista do Império*. Tomo I. Rio de Janeiro: Garnier, 1889.

NDOUMOU, Fabién D. *Les missions d'observation des élections*. Paris: Harmattan, 2012.

NEWNAM, E.; RICH, R. *The UN Role in Promoting Democracy*: Between Ideals and Reality. Tokyo: UN University Press, 2004.

NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil*: do Império aos dias atuais. Rio de Janeiro, Zahar, 2012.

NORONHA, J. O.; PAE KIM, R. (org.). Sistema político e direito eleitoral brasileiros. São Paulo: Editora Atlas, 2016.

NORRIS, Pippa et al. (ed.). *Advancing Electoral Integrity*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

NORRIS, Pippa; NAI, Alessandro (org.). *Election Watchdogs*: Transparency, Accountability and Integrity. Oxford: Oxford University Press, 2017.

NUNES LEAL, Victor. *Coronelismo, enxada e voto*: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

NYE JR., Joseph. Will the Liberal Order Survive? The History of an Idea. *Foreign Affairs*, v. 96, n. 1, p. 10-16, 2017.

OEA enviará missão ao Brasil para acompanhar disputa presidencial em 2018. *O Estado de S. Paulo*, 21 set. 2017. Disponível em: <a href="https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,oea-enviara-missao-ao-brasil-para-acompanhar-disputa-presidencial-em-2018,70002011101">https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,oea-enviara-missao-ao-brasil-para-acompanhar-disputa-presidencial-em-2018,70002011101</a>. Acesso em: 4 dez. 2017.

OEA observará eleições no Brasil em 2018. *Isto É*, 21 set. 2017. Disponível em: <a href="https://istoe.com.br/oea-observara-eleicoes-no-brasil-em-2018/">https://istoe.com.br/oea-observara-eleicoes-no-brasil-em-2018/</a>>. Acesso em: 4 dez. 2017.

OEA vai enviar missão para acompanhar eleições do Brasil em 2018. *O Globo*, 21 set. 2017. Disponível em: <a href="https://oglobo.globo.com/brasil/oea-vai-enviar-missao-para-acompanhar-eleicoes-do-brasil-em-2018-21852855">https://oglobo.globo.com/brasil-em-2018-21852855</a>>. Acesso em: 4 dez. 2017.

ORREGO VICUÑA, Francisco. La búsqueda de un nuevo papel para la Organización de Estados Americanos: el Protocolo de reformas de la Carta de 1985. *Estudios Internacionales*, v. XX, n. 77, p. 70-87, 1987.

ORWELL, George. Why I Write. New York: Pengim, 2005.

PAROLA, Alexandre. A ordem injusta. Brasília: FUNAG, 2007.

PASCUAL, Victor. La "observación" electoral de la OEA vs. el "acompañamiento" de UNASUR en las recientes elecciones de Venezuela. *América Latina Hoy*, n. 75, p. 147-148, 2017.

PERINA, Rubén M. *The Organization of American States as the Advocate and Guardian of Democracy*. Lanham: University Press of America, 2015.

PERLROTH, N.; WINES, M.; ROSENBERG, M. Russian Election Hacking Efforts. The New York Times, 1 set. 2017. Disponível em: <a href="https://www.nytimes.com/2017/09/01/us/politics/russia-election-hacking.html">https://www.nytimes.com/2017/09/01/us/politics/russia-election-hacking.html</a>>. Acesso em: 5 nov. 2017.

PEVEHOUSE, J. C., *Democracy from Above*: Regional Organizations and Democratization. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

PHILLIPS, Anne. Engendering Democracy. Cambridge: Polity Press, 1991.

PITKIN, Hanna F. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1972.

PLATÃO. Laws. In: ADLER, Mortimer (ed.). *Great Books of the Western World*. Tomo 6. Chicago: The University of Chicago, 1990b.

PLATÃO. The Republic. In: ADLER, Mortimer (ed.). *Great Books of the Western World*. Tomo 6. Chicago: The University of Chicago, 1990a.

PNUD. *La Democracia em América Latina*: hacia uma democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires: Aguilar, 2004.

POZO, Juan Pablo. *Democracia en el contexto suramericano*. Quito: Consejo Nacional Electoral, 2015.

PRZEWORSKI, Adam *et al. Democracy, Accountability, and Representation* (Cambridge Studies in the Theory of Democracy). Cambridge: CUP, 1999.

PRZEWORSKI, Adam; LIMONGI, Fernando. Modernization: Theories and Facts. *World Poticis*, v. 49, n. 2, 1999. Disponível em: <a href="http://pages.ucsd.edu/~mnaoi/">http://pages.ucsd.edu/~mnaoi/</a> page4/POLI227/files/ page1\_13.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2017.

RABE, Stephen. "No Basis for Suspicion Election May be Rigged": The Johnson Administration, the CIA, and the Caribbean, 1964-1968. *Diplomatic History*, v. 31, n. 5, p. 953-957. Oxford: Blackwell, 2007.

RAE, Douglas. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press, 1971.

RAMACCIOTTI, Beatriz. *Democracia y derecho internacional en las Américas*. Córdoba: Lerner, 2009.

RAMÍREZ-OCAMPO, Augusto (coord.). *Organización de los Estados Americanos*: 60 años de aprendizaje. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008.

RASMUSSEN, David (ed.). *The Handbook of Critical Theory*. Oxford: Blackwell, 1999.

REYBROUCK, David von. *Against Elections*: The Case for Democracy. London: Penguin, 2016.

RICUPERO, Rubens. *A diplomacia na construção do Brasil*: 1750-2016. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

ROCHA MAGNO, Raymundo S. *A Organização dos Estados Americanos*: dispositivos para a promoção e a defesa da democracia. A suspensão de membro de acordo com o Protocolo de Washington, de 14 de dezembro de 1992. Tese apresentada no Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Mimeo, 1995.

ROUSSEAU, Jean Jacques. The Social Contract. In: ADLER, Mortimer (ed.). *Great Books of the Western World*. Tomo 35. Chicago: The University of Chicago, 1990.

RUTHRAUFF, Holly. EU election observers play vital role. *EUobserver*, Brussels, 6 set. 2017. Disponível em: <a href="https://euobserver.com/opinion/138895">https://euobserver.com/opinion/138895</a>>. Acesso em: 17 out. 2017.

SABOIA, Eduardo P. A diplomacia brasileira e as cláusulas democráticas: totem e tabu. *Mundorama*. Disponível em: <a href="https://www.mundorama.net/?article=a-diplomacia-brasileira-e-as-clausulas-democraticas-totem-e-tabu-por-eduardo-paes-saboia">https://www.mundorama.net/?article=a-diplomacia-brasileira-e-as-clausulas-democraticas-totem-e-tabu-por-eduardo-paes-saboia</a>>. Acesso em: 3 mar. 2017.

SADEK, Maria T. *A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*. São Paulo: Konrad Adenauer, 1995.

SANTA-CRUZ, Arturo. *International Election Monitoring, Sovereignty, and the Western Hemisphere Idea*: The Emergence of an International Norm. New York: Routledge, 2005a.

SANTA-CRUZ, Arturo. The Origins of the Election Monitoring Network. *The Annual Congress of the International Studies Association*, 2005b.

SANTISO, Carlos. Promoção e proteção da democracia na política externa brasileira. *Contexto Internacional*, v. 24, n. 2, jul./dez. 2002.

SCHREIBER, M. Quase quarenta países já proíbem doações de empresas a candidatos. BBC Brasil, São Paulo, 26 mar. 2015. Disponível em: <a href="http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150325\_doacao\_candidatos\_ms">http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150325\_doacao\_candidatos\_ms</a>. Acesso em: 5 nov. 2017.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Routledge, 1994.

SEARA VÁZQUEZ, Modesto. *Síntesis de Derecho Internacional Público*. México: Universidad Nacional Autónoma, 1965.

SEIXAS CORRÊA, Luís Felipe (org.). *O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006)*. Brasilia: FUNAG, 2007.

SETARO, Ricardo. *Argentina*: Fascist Headquarters. Washington: Council for the Promotion of Panamerican Democracy, 1944.

SHAPIRO, I. et al (eds.) *Political Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SHAPIRO, I.; HACKER-CORDÓN, C. Democracy's Value. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SIMAS MAGALHÃES, Fernando. *A Cúpula das Américas de 1994*: papel negociador do Brasil em busca de uma agenda hemisférica. Brasília: FUNAG, 1999.

SLATER, Jerome. *The OAS and United States Foreign Policy*. Ohio: Ohio University Press, 1967.

SOUZA, Edvaldo R. *A Justiça Eleitoral de 1932 ao voto eletrônico*. Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional, 1996.

TERCHEK, Ronald; CONTE, Thomas (ed). *Theories of Democracy*: A Reader. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2001.

THE CARTER CENTER. *Election Obligations and Standards*: A Carter Center Assessment Manual. Atlanta: Carter Center, 2014.

TICKNER, Arlene (ed.). *Sistema Interamericano y Democracia*: antecedentes históricos y tendencias futuras. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2000.

TOCQUEVILLE, Alexis. Democracy in America. In: ADLER, Mortimer (ed.). *Great Books of the Western World*. Tomo 44. Chicago: The University of Chicago, 1990.

TRIBUNAL ELEITORAL DO RIO DE JANEIRO. *A Justiça Eleitoral de* 1932 ao voto eletrônico. Rio de Janeiro: Infobook, 1996.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Nota à Imprensa: eleições venezuelanas, 20 out. 2015. Disponível em: <a href="http://www.tse.jus.br/">http://www.tse.jus.br/</a> imprensa/noticias-tse/2015/Outubro/nota-a-imprensa>. Acesso em: 20 nov. 2017.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Observadores internacionais acompanharão Teste Público de Segurança pela 1ª vez. *Nota à imprensa*, 22 nov. 2017. Disponível em: <a href="https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2017/Novembro/observadores-internacionais-acompanharao-teste-publico-de-seguranca-pela-1a-vez">https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2017/Novembro/observadores-internacionais-acompanharao-teste-publico-de-seguranca-pela-1a-vez</a>. Acesso em: 4 dez. 2017.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Plenário do TSE: PSDB não encontra fraude nas Eleições 2014. *Nota à imprensa*, 5 nov. 2015. Disponível em: <a href="http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Novembro/plenario-do-tse-psdb-nao-encontra-fraude-nas-eleicoes-2014">http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Novembro/plenario-do-tse-psdb-nao-encontra-fraude-nas-eleicoes-2014</a>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Por 4 votos a 3, Plenário do TSE nega pedido de cassação da chapa Dilma e Temer. *Nota à imprensa*,

9 jun. 2017. Disponível em: <a href="https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2017/Junho/por-4-votos-a-3-plenario-do-tse-decide-pelanao-cassacao-da-chapa-dilma-e-temer">https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2017/Junho/por-4-votos-a-3-plenario-do-tse-decide-pelanao-cassacao-da-chapa-dilma-e-temer</a>. Acesso em: 15 nov. 2017.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Relatório de atividades – 2016*. Brasília: TSE, 2017.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Relatório de Atividades: ministro Dias Toffoli (presidente). 2014. Brasília: TSE, 2015.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Relatório de gestão*: referendo de 2005. Brasília: TSE, 2006.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. TSE promoverá Reunião de Autoridades Eleitorais do Mercosul no dia 15 de setembro. *Nota à imprensa*, 4 set. 2017. *Disponível em*: <a href="https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2017/Setembro/tse-promovera-reuniao-de-autoridades-eleitorais-do-mercosul-no-dia-15-de-setembro">https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2017/Setembro/tse-promovera-reuniao-de-autoridades-eleitorais-do-mercosul-no-dia-15-de-setembro</a>. Acesso em: 18 nov. 2017.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Urna eletrônica terá novo layout nas eleições de 2018. *Nota à imprensa*, 4 maio 2017. Disponível em: <a href="https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2017/Maio/urna-eletronica-tera-novo-layout-nas-eleicoes-de-2018">https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2017/Maio/urna-eletronica-tera-novo-layout-nas-eleicoes-de-2018</a>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

VATTEL, Emer de. O direito das gentes. Brasília: Editora UnB, 2004.

VIANA PEREIRA, R. *Tutela coletiva no direito eleitoral*: controle social e fiscalização das eleições. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

VIEIRA, Mônica B. (ed.). *Reclaiming Representation*: Contemporary Advances in the Theory of Political Representation. New York: Routledge, 2017.

VIEIRA, Mônica B. *The Elements of Representation in Hobbes*. Leiden: Brill, 2009.

VIEIRA, Mônica B.; RUNCIMAN, David. *Representation*. Malden: Polity Press, 2008.

VIOTTI DA COSTA, Emília. *Da Monarquia à República*: momentos decisivos. São Paulo: UNESP, 1999.

VISSCHER, Charles De. *Theory and Reality of Public International Law.* Princeton: Princeton University Press, 1968.

WOLLACK, Kenneth. Assisting Democracy Abroad. *Harvard International Review*, 2010. Disponível em: <a href="https://www.ndi.org/sites/default/files/Harvard\_International\_Review\_Wollack\_Fall2010.pdf">https://www.ndi.org/sites/default/files/Harvard\_International\_Review\_Wollack\_Fall2010.pdf</a>>. Acesso em: 12 out. 2017.

ZACCARIA, Giuseppe. Trends in Contemporary Hermeneutics and Analytical Philosophy. *Ratio Juris*, v. 12, n. 3, 1999.

ZAKARIA, Fareed. The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, v. 76, n. 6, p. 22-43, 1997.

# 2. Documentos de organizações internacionais (em ordem cronológica)

a) Organização dos Estados Americanos (OEA)

Anales de la OEA, v. 1, n. 1. Washington: Unión Panamericana, 1949.

Cuarta Reunión de Consulta de Ministros de las Relacciones Exteriores: Acta Final. Washington: Unión Panamericana, 1951.

Actas y Documentos. Novena Conferencia Internacional Americana. v. III. Washington: Unión Panamericana, 1953.

X Conferencia Interamericana. Acta Final. Washington: Unión Panamericana, 1954.

Conselho Permanente. Acta de la Sesión Extraordinaria celebrada el 10 de julio de 1959.

Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Acta final. Washington: Unión Panamericana, 1960a.

Septima Reunión de Consultas de Ministros de Relaciones Exteriores. Acta Final. Washington: Unión Panamericana, 1960b.

Octava Reunión de Consultas de Ministros de Relaciones Exteriores. Acta Final. Washington: Unión Panamericana, 1962.

Ser. G. CP/CAJP-231/72, de 15 de maio de 1972.

Relatório do Grupo de Trabalho Encarregado de Estudar o Procedimento e as Normas para Designação de Observadores em Processos Eleitorais, OEA/SerG, CP/CG-1086/80, de 10 de abril de 1980.

Ser.P/X-E, de 12 de março de 1984.

Décimo quarto período ordinário de sessões. Atas e Documentos. Washington: Secretaria-Geral, 1984.

CP/doc. 1551/85 corr. 2, de 15 de março de 1985.

CP/Res. 421 (606/85), de 27 de março de 1985.

CP/doc. 1560/85 (parte I), de 9 de abril de 1985.

CP/CAJP-568/85 add. 3, de 9 de julho de 1985.

AG/Res. 870 (XVII-O/87).

XIV período extraordinário de sessões. Atas e documentos. Washington: Secretaria Geral, 1988.

Décimo Nono Período Ordinário de Sessões. Atas e Documentos. v. II. Washington: Secretaria-Geral, 1989.

Vigésimo Período Ordinário de Sessões. Atas e Documentos. v. I. Washington: Secretaria-Geral, 1990.

Ser.G. CP/CAJP 816/91, de 15 de março de 1991.

AG/CP/doc. 516/91), de 24 de abril de 1991.

Vigésimo primeiro período ordinário de sessões da Assembleia Geral. Atas e Documentos. v. II, parte I. Washington: Secretaria-Geral, 1991a.

Vigésima Reunião *ad hoc* dos Ministros das Relações Exteriores, 2 de outubro de 1991, OEA/Ser.F/V. 1. Washington: Secretaria-Geral, 1991b.

Ser. G. CP/Res. 572 (882/91), de 10 de dezembro de 1991.

Vigésimo segundo período ordinário de sessões da Assembleia Geral. Atas e Documentos. v. I. Washington: Secetaria-Geral, 1992a.

Acta Final. Vigesimaprimeira Reunión de Consultas Ministerial. Washington: Secretaria-Geral, 17 de dezembro de 1992b.

Vigésimo Terceiro Período Ordinario de Sessões. Atas e Documentos. v. I. Washington: Secretaria-Geral, 1993.

AG/Dec. 8 (XXV-O/95).

Vigésimo Sexto Período Ordinário de Sessões. Atas e Documentos. v. 1. Washington: Secretaria-Geral, 1997.

OEA/Ser.Q. CJI/Res. 5/LII/98, de 19 de março de 1998.

AG/Res. 1637 (XXIX-O/99).

AG/Res. 1696 (XXIX-O/99).

Trigésimo Período Ordinário de Sessões. Atas e Documentos. v. I. Washington: Secretaria-Geral, 2000.

CJI/Res. 17 (LVII-O/00), de 19 de agosto de 2000.

Trigésimo Primeiro Período Ordinário de Sessões. Atas e Documentos. v. I. Washington: Secretaria-Geral, 2001.

AG/RES. 1 (XXVIII-E/01),. "Carta Democrática Interamericana", de 11 de setembro de 2001.

CP/INF. 4663/02, de 13 de março de 2002.

Carta Democrática Interamericana: documentos e interpretaciones. Washington: Secretaria-Geral, 2003.

AG/Res. 2058 (XXXIV-O/04).

AG/Res. 2119 (XXXV-O/05). "Promoção e Fortalecimento da Democracia".

AG/Res. 2254 (XXXVI-O/06). "Modernização e Uso das Tecnologias Eleitorais no Hemisfério".

AG/Res. 2327 (XXXVII-O/07). "Promoção e Fortalecimento da Democracia".

AG/Res. 2337 (XXXVIII-O/07). "Modernização e Uso das Tecnologias Eleitorais no Hemisfério".

Critérios para la Observación Electoral: un manual para las misiones de observación electoral de la OEA. Washington: Secretaria-Geral, 2008a.

Manual para las Misiones de Observación electoral de la Organización de los Estados Americanos. Washington: Secretaria-Geral, 2008b.

Mejores Práticas en la Observación Electoral de la OEA: 2004-2007. Washington: Secretaria-Geral, 2008c.

Quinta Reunión Interamericana de Autoridades Electorales. Washington: Secretaria-Geral, 2008d.

AG/Res. 2422 (XXXVIII-O/08). "Promoção e Fortalecimento da Democracia: acompanhamento da CDI".

AG/Res. 2428 (XXXVIII-O/08). "Modernização e Uso das Tecnologias Eleitorais no Hemisfério".

Acta de la Sesión Ordinaria celebrada el 20/11/08 (OES/Ser. G. CP/Acta 1671/08).

AG/Res. 2528 (XXXIX-O/09). "Modernização e Uso das Tecnologias Eleitorais no Hemisfério".

CP/doc. 4487/10, de 4 de maio de 2010.

Observación del Uso de Tecnología Electoral: um manual para las misiones de observación electoral de la OEA, 2010.

Décimo aniversario de la Carta Democrática Interamericana: un compromisso hemisférico con la democracia. Washington: Secretaria-Geral, 2011a.

Metodología para la Observación de Medios de Comunicación em Elecciones: un manual para las missiones de observación electoral de la OEA, 2011b.

CP/doc. 4669/11 rev. 3, de 14 de dezembro de 2011. Relatório Final do Diálogo sobre a Eficácia da Aplicação da CDI.

OEA: 50 anos observando elecciones en las américas. Washington: Secretaria-Geral, 2012a.

Observando los Sistemas de Financiamento Político-Electoral: un manual para las missiones de observación electoral de la OEA, 2012b.

Manual para la Incorporación de la Perspectiva de Género em las Misiones de Observación Electoral de la OEA, 2013.

AG/Res 1 (XLVII-E/14).

Observando la Participación Electoral de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA. 2015.

Informe Anual del Comité Jurídico Interamericano: 2016. Washington: Secretaria-Geral, 2017a.

AG/Dec. 94 (XLVI-O/16).

AG/Res 2894 (XLVI-O/16).

AG/Dec 93 (XLVI-O/16).

AG/Res. 2894 (XLVI-O/16). "Fortalecimento da Democracia"

Statement of Charges in Fund Balance, from January 1, 2016 to December 31, 2016: specific funds – by activity and donor, 2017b.

OEA/Ser.G. CP/CAJP/INF. 361/17, de 20 abreil de 2017.

Memoria de Labores 2016: departamento para la cooperación y observación electoral. Washington: OEA, 2017c.

AG/Res. 2905 (XLVII-O/17). "Fortalecimento da Democracia".

AG/Res. 1 (LII-E/17).

b) Organização das Nações Unidas (ONU)

AG/Res. 1541 (XV) de 15 de dezembro de 1960.

AG/Res. 43/157.

AG/Res. 44/147.

CCPR/C/21/Ver. 1/Add. 7, de 27 de agosto de 1996.

c) MERCOSUL

CMC/Dec. nº 36/05.

CMC/Dec. nº 24/06.

CMC/Dec. nº 05/07.

CMC/Dec. nº 63/10.

CMC/Dec. nº 6/17.

d) Outras

ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE (OSCE). Documento da Reunião de Copenhague da Conferência sobre a

*Dimensão Humana da CSCE*, § 8°. Disponível em: <a href="http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true">http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true</a>. Acesso em: 2 nov. 2017.

SGOEA et al. Declaração de Princípios para a Observação Eleitoral Internacional e Código de Conduta para Observadores Internacionais, 2005. Disponível em: <a href="http://www.cartercenter.org/documents/">http://www.cartercenter.org/documents/</a> Declaration%20and%20Code%20-%20Portuguese.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2017.

UNASUL. Unasur/CJEG/Decision nº 15/2012.

UNASUL. Unasur/CMRE/Resolución nº 001/2017.

UNIÃO AFRICANA. African Union Election Observation Mission to the 18<sup>th</sup> February 2016 General Elections in the Republic of Uganda: final report. Junho de 2016. Disponível em: <a href="https://au.int/en/pa">https://au.int/en/pa</a>. Acesso em: 17 out. 2017.

UNIÃO EUROPEIA. European Union Election Observation Mission – Uganda 2016 Presidential, Parliamentary and Local Council Election. Preliminary Statement. Fevereiro de 2016. Disponível em: <a href="https://www.eeas.europa.eu">https://www.eeas.europa.eu</a>. Acesso em: 17 out. 2017.

# 3. Entrevistas (em ordem cronológica)

- a) Embaixador João Clemente Baena Soares, ex-SGOEA (1984-1994), em 21 de outubro de 2016.
- b) Presidente Leonel Fernandez, ex-presidente da República Dominicana e chefe de MOEs da OEA e da UNASUL, em 28 de julho de 2017.
- c) Embaixador Juan Raúl Ferreira, ex-senador uruguaio e chefe de MOEs da OEA, em 11/09/2017.
- d) Jean Michel Arrighi, secretário de Assuntos Jurídicos da OEA, em 22/09/2017.

- e) Gerardo de Icaza, diretor do DECO (2014 ), em 18 de outubro de 2017.
- f) Cristóbal Fernandez, chefe do seção de cooperação eleitoral do DECO (2015 ), em 29 de novembro de 2017.
- g) Maria Teresa Mellenkamp, chefe do escritório ISO Eleitoral e ex-chefe da seção de cooperação eleitoral do DECO (2006-2015), em 29 de novembro de 2017.
- h) Ministro Gilmar Mendes, ministro do STF e atual presidente do TSE, em 7 de dezembro de 2017.
- i) Conselheiro Arnaldo de Baena Fernandes, chefe da CGME/MRE, em 12 de dezembro de 2017.
- j) Conselheiro André Jafet Bevilacqua, chefe da DMS/MRE, em 12 de dezembro de 2017.
- k) Conselheiro Fernando Figueira de Mello, chefe da DCPLP/MRE, em 12 de dezembro de 2017.
- l) Conselheiro Luis Ferreira Marfil, chefe da DEA/MRE, em 12 de dezembro de 2017.
- m)Ministro Ernesto Fraga Araújo, diretor do DECIN/MRE, em 14 de dezembro de 2017.
- n) Embaixador Sérgio França Danese, ex-secretário-geral das Relações Exteriores (2015-2016), em 18 de dezembro de 2017.
- o) Conselheiro Ciro Leal Martins da Cunha, assessor internacional do TSE (2016 –), em 20 de dezembro de 2017.
- p) Embaixador Tarcisio de Lima Ferreira Costa, direitor do DASSO/MRE e ex-assessor internacional do TSE (2013-2016), em 20 de dezembro de 2017.
- q) Ministro Dias Toffoli, ministro do STF e ex-presidente do TSE (2014-2015), em 21 de dezembro de 2017.

# Anexos

# 1. Declaração de Princípios sobre Solidariedade e Cooperação (1936)

#### TYVII

#### DECLARAÇÃO DE PRINCIPIOS SOBRE SOLIDARIEDADE E COOPERAÇÃO INTERAMERICANA

Os Governos das Republicas da America,

CONSIDERANDO:

Que a identidade das suas formas democraticas de Governo e os ideaes communs de paz e justiça, exteriorizados nos differentes Tratados e Convenções por elles assignados, e que chegam a constituir um systema puramente americano para á conservação da paz, o banimento da guerra, o desenvolvimento harmonioso do seu commercio o das suas aspirações culturaes em todas as ordens das actividades políticas, economicas, sociaes, scientifiças e artisticas;

Que a existencia de interesses continentaes que obrigam a manter uma solidariedade de principios como fundamento da vida de relação de todas e de cada uma das Nações Americanas;

Que o Panamericanismo como principio de Direito Internacional americano, consistente na união moral de todas as Republicas da America, para a defensa dos seus interesses communs sobre a base da mais perfeita igualdade e respeito reciproco a seus direitos de autonomia, independencia e livre deseñvolvimento, exige a proclamação de principios do Direito Internacional, e

Que é necessario consagrar o principio da solidariedade americana em todos os conflictos extracontinentaes, posto que os de indole continental devem ter uma soltejão pacifica pelos maios estabelecidos nos Tratados e Convenções existentes ou nos instrumentos que forem celebrados,

A Conferencia Interamericana de Consolidação da Paz

1º — Que as Nações da America, ficis as suas instituições republicanas, proclamem sua absoluta liberdade juridica, o respeito irrestricto pelas suas sobera-

nías e a existencia de uma democracia solidaria na America.

2º — Que qualquer acto susceptivel de perturbar a paz da America, attinge todas e cada uma dellas e justifica o inicio do procedimento de consultas previstas na Convenção do dia 1º do dezembro de 1934, para a manutenção, gárantia e restabelecimento da paz.

3º — Que são principios acceitos pela communidade Internacional Americana os seguintes:

- a) A abolição da conquista térritorial e, por conseguinte, não será reconhecida nenhuma acquisição que tenha sido obtida por meio da força;
- b) É condemnada a intervenção de um Estado nas questões internas ou externas de outro Estado;
- c) É illicita a cobrança compulsoria das obrigações pecuniarias;
- d) Qualquer divergencia ou disputa entre as Nações da America, seja qual fôr a sua natureza e origem, será resolvida pela via de conciliação, da arbitragem ampla ou da

# 2. Propostas argentinas sobre democracia (1985)

CONSEJO PERMANENTE DE LA

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS

OPICAJP-568/85 add.3

9 julio 1985

COMISION DE ASUNTOS JURIDICOS Y POLITICOS

ORIGINAL: español

OBSERVACIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS SOBRE EL TEMA
"INSTRUMENTOS BASICOS DE LA OEA"

(Presentadas por Argentina)

# Misión Germanento, de la República Argentina anto la Organización de los Estados Americanos

Washington, D.C. 8 de julio de 1985.

SG N° 208 (5.1.1)

Señor Secretario General:

Tengo el honor de dirigirme a Vuestra Excelencia con el objeto de adjuntar, con relación a la resolución 745/85 de la Asamblea General "Instrumentos Básicos de la Organización de los Estados Americanos", un documento del Gobierno de la República Argentina que contiene reflexiones sobre el examen de los instrumentos básicos de la OEA.

Agradeceré al señor Secretario General que dicho texto sea remitido a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos.

 ${\tt Saludo~a~Vuestra~Excelencia~con~mi~m\'as}$  alta y distinguida consideración.

Gastón de Prat Gay Embajador Representante Permanente

A Su Excelencia el señor Secretario General de la Organización de los Estados Americanos Embajador Joào Clemente BAENA SOARES Washington, D.C. Misim Permanente de la República Aryentina ante la Organización de los Estados Americanos

REFLEXIONES DEL GOBIERNO DE LA REPUBLICA ARGENTINA SOBRE EL EXAMEN DE LOS INSTRUMENTOS BASICOS DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS.

Una revisión de los instrumentos básicos de la Organización debe efectuarse teniendo en cuenta tres elementos principales de la realidad actual:

- "El promisorio avance de la democracia representativa en el Hemisferio", destacado por la "Declaración de Brasilta" el
- 17 de noviembre de 1984;
- La crisis financiera de América Latina y el Caribe y la deu da externa.
- 3) El debilitamiento relativo de las vías multilaterales.

Sobre esas premisas fundamentales se realizan las siguientes primeras reflexiones acerca de la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

#### Democracia Representativa

En primer término se subraya que el gobierno argentino comparte plenamente el pensamiento inscripto en el segundo párrafo de la citada "Declaración de Brasilia", aprobada unánimemente.

Así es que la Misión Permanente fué instruída para proponer oficialmente en el Consejo Permanente que, en caso de decidirse modificar el Preámbulo de la Carta, se incluyera el siguiente párrafo que repite las líneas endosadas en la XIV Asamblea General:

268

2

"Convencidos que la democracia representativa es condición "indispensable de la estabilidad, la paz y el desarrollo de "la región."

Esa idea fué circulada en el documento CP/CAJP-577/85 "Sugerencia de la delegación Argentina sobre el Preámbulo de la Carta".

Posteriormente, el 7 de junio de 1985, el Presidente Raúl Alfonsín expresó durante su visita a la hermana República del Perú, que: "Va siendo hora de que en nuestra América Latina podamos celebrar no el retorno de la democracia a tal o cual país luego de otra noche de despotismo y expoliación, sino la persistencia de la democracia, que es la persistencia del pueblo en el afianzamiento de su dignidad y en la formulación de sus destinos"

Consustanciados con esa convicción se propondría incorporar en el Artículo 2 del Capítulo I (Naturaleza y Propósitos) como párrafo separado a la siguiente frase:

"Promover y consolidar la democracia representativa en el "hemisferio."

Es tiempo de reconocer que el pleno ejercicio de la democracia representativa -que dió aliento a los movimientos emancipadores de América- constituye la única manera de asegurar el bienestar espiritual y material del ser humano. Cabe aquí resaltar que la vigencia de la democracia representativa es garantía cierta de

existencia para el pluralismo ideológico, que la Argentina practica.

# 3. Resolução "Direitos Humanos e Democracia - Observação Eleitoral" (1989)

AG/RES. 991 (XIX-0/89)

DIREITOS HUMANOS E DEMOCRACIA - OBSERVAÇÃO ELEITORAL

(Resolução aprovada na nona sessão plenária, realizada em 17 de novembro de 1989)

A ASSEMBLÉIA GERAL.

CONSIDERANDO que a Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Cartagena das Índias, na alínea b do artigo 2, assinala como um dos propósitos essenciais da Organização "promover e consolidar a democracia representativa, respeitado o princípio da não-intervenção";

RATIFICANDO que, consoante o artigo 3, alínea e, da Carta reformada, "todo Estado tem o direito de escolher, sem ingerências externas, seu sistema político, econômico e social, bem como de organizar-se da maneira que mais lhe convenha, e tem o dever de não intervir nos assuntos de outro Estado":

RECORDANDO que o pilar fundamental no qual repousa o Direito Internacional contemporâneo é o princípio de igualdade jurídica e soberana de todos os Estados:

LEVANDO EM CONTA o valor e a importância da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, e que o Sistema Interamericano conta com organismos especializados para promover e defender a vigência dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais;

DESTACANDO a decisão dos países membros da Organização dos Estados Americanos de afiançar e fortalecer sistemas autenticamente democráticos e participativos, mediante o respeito integral a todos os Direitos Humanos, e particularmente a realização de processos eleitorais honestos e periódicos, nos quais seja livremente expressa e respeitada a vontade popular na eleição dos governantes, sem ingerências externas;

REAFIRMANDO que, de conformidade com o artigo 18 da Carta, "nenhum Estado ou grupo de Estados tem o direito de intervir, direta ou indiretamente, seja qual for o motivo, nos assuntos internos ou externos de qualquer outro":

CONSIDERANDO que a observação dos processos eleitorais constitui um meio de fortalecer a Organização, no espírito da resolução AG/RES. 940 (XVIII-0/88).

#### RESOLVE:

- 1. Reiterar ao Secretário-Geral a recomendação de que organize e envie missões aos Estados membros que, no exercício de sua soberania, o solicitarem, com o propósito de observar o desenvolvimento, se possível em todas as suas etapas, de cada um dos respectivos processos eleitorais.
- Solicitar ao Secretário-Geral da OEA que, como resultado das observações in situ dos processos eleitorais, emita relatórios públicos e periódicos.
- Acordar que, na medida do possível, o custo destes louváveis serviços de observação eleitoral não afete o orçamento ordinário da Organização.
- Solicitar ao Secretário-Geral que informe a Assembléia Geral, no seu próximo período ordinário de sessões, sobre o cumprimento desta resolucão.

# 4. Unidade para a Promoção da Democracia (1990)

AG/RES. 1063 (XX-0/90)

#### UNIDADE PARA A PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA

(Resolução aprovada na oitava sessão plenária, realizada em 8 de junho de 1990)

#### A ASSEMBLÉIA GERAL,

RECORDANDO o preâmbulo da Carta da Organização dos Estados Americanos, que estabelece que "a democracia representativa é condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região";

#### LEVANDO EM CONTA:

Que um dos propósitos essenciais da Organização é "promover e consolidar a democracia representativa, respeitado o princípio da não-intervenção";

Que um dos princípios da Carta reafirma que "todo Estado tem o direito de escolher, sem ingerências externas, seu sistema político, econômico e social, bem como a organizar-se da maneira que mais lhe convenha, e tem o dever de não intervir nos assuntos de outro Estado. Sujeitos ao acima disposto, os Estados Americanos cooperarão amplamente entre si, independentemente da natureza de seus sistemas políticos, econômicos e sociais";

Que, consoante o artigo 16 da Carta, "cada Estado tem o direito de desenvolver, livre e espontaneamente, a sua vida cultural, política e econômica. No seu livre desenvolvimento, o Estado respeitará os direitos da pessoa humana e os princípios da moral universal";

RECONHECENDO que no contexto da democracia representativa não há sistema político ou método eleitoral que seja igualmente adequado para todas as nações e seus povos e que os esforços da comunidade internacional no sentido de fortalecer a eficácia do princípio da realização de eleições legítimas e periódicas não devem pôr em dúvida o direito soberano de cada Estado de livremente escolher e desenvolver seus sistemas políticos, sociais e culturais, quer estes satisfaçam ou não as preferências de outros Estados;

CONSIDERANDO a recomendação constante da resolução AG/RES. 991 (XIX-0/89) sobre o cumprimento e a ampliação da resolução AG/RES. 940 (XVIII-0/88), no sentido de manter o apoio firme aos processos democráticos no Hemisfério e acelerar e aumentar seus esforços por alcançar o desenvolvimento integral dos países da região, tendo em vista a estreita relação entre o desenvolvimento sócio-econômico e a democracia, dos quais a Organização é pilar fundamental;

RECORDANDO sua resolução AG/RES. 993 (XIX-0/89), que apóia os esforços do Secretário-Geral em resposta à solicitação de um Estado membro de assistência na observação de seu processo eleitoral;

ACOLHENDO COM SATISFAÇÃO a decisão tomada pelos Estados membros de apoiar e fortalecer sistemas verdadeiramente democráticos e representativos, por meio do respeito integral dos direitos humanos, especialmente a realização de eleições livres e justas que respeitem a liberdade de expressão e de reunião e a vontade popular, conforme mencionado na resolução AG/RES. 991 (XIX-0/89):

OBSERVANDO COM SATISFAÇÃO a maneira eficiente com que o Secretário-Geral e os Estados membros responderam ao convite formulado pelo Governo da Nicarágua para a organização de um grupo de observadores internacionais destinado a observar as eleições realizadas nesse país em 25 de fevereiro de 1990 e o importante papel desempenhado por eles, assistindo à realização de um processo eleitoral pacífico e justo; bem como o processo de cooperação iniciado entre a República do Haiti e a Organização dos Estados Americanos com vistas à organização das próximas eleições gerais, etapa decisiva para a instauração da democracia representativa nesse país;

RECONHECENDO o papel relevante que a Organização dos Estados Americanos pode desempenhar para apoiar e assistir os Estados membros em seus esforços no sentido de renovar, preservar ou fortalecer instituições e processos democráticos, servindo de foro para o intercâmbio de informação e experiência,

#### RESOLVE:

- 1. Solicitar ao Secretário-Geral que estabeleça uma Unidade para a Promoção da Democracia na Secretaria-Geral.
- 2. Dispor que essa unidade proporcione um programa de apoio à promoção da democracia, que possa atender pronta e efetivamente aos Estados membros que, no pleno exercício de sua soberania, solicitem assessoria ou assistência para preservar ou fortalecer suas instituições políticas e seus processos democráticos.
- 3. Solicitar ao Secretário-Geral que elabore um projeto para esse programa, em consulta com o Conselho Permanente.
- 4. Dispor que, com esse fim, os Estados membros prestem máxima cooperação ao Secretário-Geral, a fim de assisti-lo na determinação dos tipos de assistência ou serviços que tal unidade poderia proporcionar. Estes poderiam incluir, entre outros:
  - a facilitação do intercâmbio de informação e conhecimento especializado, por meio de seminários e programas de treinamento;

- a elaboração de uma relação das pessoas e instituições especializadas em estudos políticos sobre sistemas e instituições democráticas;
- a elaboração de normas e procedimentos para a organização de missões de observadores de processos eleitorais;
- a coordenação com outras organizações multilaterais interessadas na matéria;
- a promoção do diálogo sobre princípios e valores democráticos no Hemisfério.
- Acordar que a prestação dessa assistência tenha por base os seguintes princípios:
  - os tipos de serviços a serem prestados a qualquer Estado membro serão determinados pelo Governo solicitante, em consulta com o Secretário-Geral, devidamente respeitado o princípio da nãointervenção;
  - o volume da assistência e as condições sob as quais ela será prestada serão decididos pelo Secretário-Geral, levando em devida conta a disponibilidade de recursos;
  - na medida do possível, os serviços serão prestados com recursos financeiros e humanos existentes, projetos, e contribuições ou oferecimentos especiais.
- 6. Solicitar ao Secretário-Geral que informe o Conselho Permanente dentro de seis meses sobre o progresso alcançado na implementação desta resolução e informe, a respeito, o próximo período ordinário de sessões da Assembléia Geral.

# 5. Programa de Apoio para a Promoção da Democracia (1991)

## ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

130%





OEA/Ser.G CP/RES. 572 (882/91) 10 diciembre 1991 Original: español

CP/RES. 572 (882/91)

#### PROGRAMA DE APOYO PARA LA PROMOCION DE LA DEMOCRACIA

EL CONSEJO PERMANENTE DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS.

VISTO el informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos acerca del programa de apoyo para la promoción de la democracia (CP/doc.2213/91), y

#### CONSIDERANDO:

Que el Secretario General en cumplimiento de la resolución AG/RES. 1063 (XX-0/90) creó, mediante orden ejecutiva No. 90-3, la Unidad para la Promoción de la Democracia y,

Que la citada resolución estatuye que la Unidad debe ofrecer un programa de apoyo que pueda responder con prontitud y eficiencia a los Estados miembros que, en el pleno ejercicio de su soberanía, lo soliciten,

#### RESUELVE:

Adoptar el siguiente Programa de Apoyo para la Promoción de la Democracia:

#### UNIDAD PARA LA PROMOCION DE LA DEMOCRACIA

#### Programa de Apoyo para la Promoción de la Democracia

#### I. OBJETIVO

El Programa de Apoyo para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos, tiene como objetivo responder, por medio de la Unidad, con prontitud y eficiencia a los Estados miembros que lo soliciten, asesoramiento o asistencia para preservar o fortalecer sus instituciones políticas y procedimientos democráticos.

SECRETARÍA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, WASHINGTON, D.C. 20006

#### II. CAMPOS DE ACCION

- 1. El Programa constituye el marco conceptual para los trabajos de la Unidad. En el ámbito de la Secretaría General, la Unidad será el nucleo principal encargado del diseño, la coordinación y la ejecución de actividades destinadas a alcanzar el objetivo expuesto, y servirá de centro coordinador de los recursos puestos a su disposición, así como depositaria de datos y experiencias relevantes.
- 2. El Programa tiene dos campos de acción básicos: asesoramiento y asistencia.

#### A. Asesoramiento

- a) En relación con la preservación y fortalecimiento de las instituciones políticas y de los procedimientos democráticos, las tareas de asesoramiento comprendidas en el programa y desarrolladas por la Unidad podrán abarcar, entre otras, actividades de información, investigación, formación, educación, y apoyo institucional. Según el caso, y de acuerdo con el Gobierno receptor, tales actividades podrán relacionarse con los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y los organismos electorales; los partidos políticos; las entidades públicas y privadas; los medios de comunicación; y los de ejercicio de los derechos políticos, económicos, sociales, y culturales.
- b) Para realizar esas actividades, la Unidad procurará obtener la asistencia y experiencia de instituciones competentes.
- c) Sin perjuicio de lo anterior, tales actividades podrán abarcar, entre otras cosas y según el caso, asistencia para el perfeccionamiento institucional; incentivos y asistencia para el desarrollo de actividades académicas y de investigación sobre valores democráticos y sistemas políticos en América, inclusive mediante becas de estudio y de especialización; capacitación de personal de organismos electorales de los Estados miembros; elaboración de programa de estudio escolares dirigidos a promover y desarrollar los ideales democráticos; fomento de intercambio entre instituciones y expertos sobre temas relacionados con la promoción de la democracia, inclusive la interrelación entre la democracia representativa y los derechos económicos, sociales y humanos.
- d) A fin de desempeñar mejor y con mayor eficacia sus funciones de asesoramiento, la Unidad preparará, para beneficio de los Estados miembros, un inventario de instituciones y personas con experiencia en temas relacionados con el objetivo del Programa, así como de bancos de datos sobre los sistemas electorales, legislativos y judiciales de los Estados miembros, y podrá eventualmente constituir su propio banco de datos.

#### B. Asistencia

En lo relativo al campo de la asistencia, el Programa abarcará la ejecución de diversas acciones, tales como:

- a) La prestación de asistencia en materia de observación de procesos electorales, con base en la experiencia adquirida por la Organización y dentro del marco de la promoción de la democracia representativa, lo cual podrá incluir, cuando sea factible y lo solicite el Estado miembro interesado, colaboración para la preparación, el desarrollo y la celebración de las elecciones, así como la observación de las mismas y de su etapa posterior;
- b) Análisis y evaluación de las diversas actividades realizadas hasta la fecha por la Organización en el ámbito general de observación electoral, inclusive desde una perspectiva logística y material, a fin de facilitar, racionalizar y acelerar los preparativos y realización de toda actividad futura en ese campo, y posiblemente reducir sus costos.
- Formulación de criterios orientadores para la tarea de los observadores electorales.
- 3. La Unidad dentro de sus atribuciones estará a disposición para cumplir las tareas que los órganos competentes le puedan encomendar en apoyo a la democracia en el Hemisferio.

#### III. RECURSOS

Para las actividades de asesoramiento, los recursos provendrán del Fondo Regular y de fuentes externas. Para las de asistencia, los recursos provendrán únicamente de fuentes externas y podrán ser de carácter financiero o en forma de asistencia técnica, logística o material.

#### IV. INFORMACION SOBRE EL DESARROLLO DEL PROGRAMA

- 1. El Secretario General presentará un informe anual al Consejo Permanente acerca de las actividades realizadas por la Unidad en relación con lo establecido en la sección II.A, Asesoramiento, de este Programa. También informará, cuando se estime del caso, sobre las actividades en desarrollo.
- 2. El Secretario General informará al Consejo Permanente de toda solicitud formal recibida de los Estados miembros de conformidad con la sección II.B, Asistencia, y de las acciones que haya tomado o se proponga tomar en relación a tales solicitudes.

## 6. Fundo de MOEs (1999)

AG/RES. 1637 (XXIX-O/99)
FUNDO ESPECÍFICO PERMANENTE PARA
FINANCIAR ATIVIDADES RELACIONADAS COM MISSÕES DE
OBSERVAÇÃO ELEITORAL DA OEA
(Aprovada na primeira sessão plenária, realizada em 7 de junho de 1999)

A ASSEMBLÉIA GERAL,

TENDO VISTO as resoluções AG/RES. 991 (XIX-O/89) e CP/RES. 572 (882/91), que dispõem que os recursos alocados ao financiamento das missões de observação eleitoral devem provir de fontes externas;

LEVANDO EM CONTA que a resolução CP/RES. 572 (882/91) do Conselho Permanente estabelece que a Unidade para a Promoção da Democracia tem como objetivo responder com prontidão e eficiência às solicitações dos Estados membros;

RECORDANDO as resoluções AG/RES. 1401 (XXVI-O/96) e AG/RES. 1475 (XXVII-O/97), cujos parágrafos pertinentes se referem à consideração da possibilidade de estabelecer um fundo voluntário permanente para financiar atividades das missões de observação eleitoral da Organização;

LEVANDO EM CONTA a resolução AG/RES. 1551 (XXVIII-O/98), em cujo parágrafo dispositivo 4 se decidiu "Tomar nota da discussão do Grupo de Trabalho sobre Democracia Representativa relacionada com a proposta de estabelecimento na Secretaria-Geral de um fundo voluntário permanente para financiar as missões de observação eleitoral que os Estados membros solicitem e incumbir a Secretaria-Geral de reformular o estudo do mencionado fundo e de submetê-lo à consideração do Conselho Permanente, por intermédio do referido Grupo";

TENDO CONSIDERADO o documento "Proposta de criação de um fundo específico permanente para financiar missões eleitorais da OEA" (CP/CAJP-1475/99), preparado pela Secretaria-Geral por intermédio da Unidade para a Promoção da Democracia; e

TENDO EXAMINADO o documento "Diretrizes para o estabelecimento de um fundo específico permanente para financiar as missões de observação eleitoral da OEA" (CP/CAJP-1495/99), que resultou das deliberações do Grupo de Trabalho sobre Democracia Representativa e da consideração do tema pelo Conselho Permanente; e

CONSCIENTE de que o número de missões de observação eleitoral solicitadas pelos Estados membros tem aumentado significativamente nos últimos anos;

PREOCUPADA pelo fato de que a ausência de recursos financeiros imediatamente disponíveis pode afetar o cumprimento oportuno dos objetivos atribuídos às missões de observação eleitoral;

CONSIDERANDO que, no intercâmbio de opiniões expressas no Grupo de Trabalho sobre Democracia Representativa, houve acordo quanto à conveniência de estabelecer um fundo voluntário permanente para contribuir para o financiamento das missões de observação eleitoral que as habilite a realizar suas tarefas com eficiência e eficácia; e

RESSALTANDO que um fundo voluntário permanente como o previsto deve ser estabelecido em conformidade com diretrizes expressas que definam seus objetivos e regulem as atividades a financiar, as formas de obtenção de financiamento para o fundo, sua administração e apresentação de relatórios sobre a utilização dos recursos do fundo,

## **RESOLVE:**

- 1. Estabelecer um fundo específico permanente para financiar as atividades relacionadas com as missões de observação eleitoral expostas nas diretrizes anexas a esta resolução.
- 2. Aprovar as referidas diretrizes pelas quais se regerá a utilização do fundo específico permanente.
- 3. Dispor que as despesas administrativas vinculadas à gestão do fundo sejam custeadas com os recursos alocados no orçamento-programa e outros recursos.

Diretrizes para o estabelecimento de um fundo específico permanente para financiar as atividades relacionadas com missões de observação eleitoral da OEA

## I. OBJETIVOS

- 1. Contribuir para o financiamento das atividades das Missões de Observação Eleitoral (MOE) para que a OEA possa atender oportunamente às solicitações que forem formuladas pelos Estados interessados, de conformidade com a resolução AG/RES. 991 (XIX-O/89).
- 2. Complementar o esquema atual de financiamento das MOE, que se baseia em contribuições voluntárias individuais que se recebem dos Estados membros ou de outras fontes. Estas contribuições continuarão sendo solicitadas pela Unidade para Promoção da Democracia (UPD) em cada caso para financiar missões que lhe forem solicitadas.
- 3. Promover a ampliação da base de doadores e a diversificação das fontes de financiamento.

#### II. ATIVIDADES

- 1. O Fundo será utilizado basicamente para atender ao desenvolvimento de missões exploratórias pré-eleitorais a fim de:
- a) dar resposta pronta e oportuna aos Estados que tenham solicitado o envio de uma missão de observação eleitoral;
- b) determinar as necessidades das missões de observação eleitoral; e
- c). atender às necessidades imediatas que possam surgir por motivo da solicitação recebida.
- 2. Levando em conta os recursos disponíveis no Fundo e sua capacidade para financiar a atividade primária acima descrita, poder-se-á:
- a) utilizar, no desenvolvimento das MOE, recursos do Fundo para custear gastos imprevistos que possam surgir no processo eleitoral e que forem considerados essenciais para o cumprimento dos objetivos da missão;

b) financiar, a título excepcional, missões de observação eleitoral que tenham especial interesse para o Estado que o solicita, mas que não contem com contribuições voluntárias suficientes para esse fim.

# III. FINANCIAMENTO E ADMINISTRAÇÃO

- 1. A contribuição para o Fundo será voluntária e o seu montante ficará ao critério de cada doador.
- 2. O Fundo será administrado pela UPD, dependência da Secretaria-Geral responsável pela organização e realização das Missões de Observação Eleitoral. O Fundo será administrado de conformidade com as Normas Gerais para o Funcionamento da Secretaria-Geral e pelas demais normas e regulamentos da Organização.
- 3. A UPD será encarregada de solicitar o financiamento para o Fundo aos Estados membros, aos Estados Observadores Permanentes, a organizações internacionais e a outros contribuintes em potencial. A UPD velará por que o Fundo conte com recursos adequados para alcançar os objetivos estabelecidos.

# IV. APRESENTAÇÃO DOS RELATÓRIOS

- 1. A Secretaria-Geral incluirá, em seus relatórios trimestrais ao Conselho Permanente sobre as atividades da UPD, uma seção no relatório financeiro sobre as atividades que tenham sido financiadas pelo Fundo.
- 2. A Secretaria-Geral incluirá, no relatório final sobre cada MOE, a informação correspondente às atividades financiadas com recursos do Fundo, juntamente com a informação relativa às atividades financiadas com contribuições individuais específicas de Estados ou de organizações.

# 7. Nota de convite à MOE e resposta do SGOEA (2017)



## MISSÃO PERMANENTE DO BRASIL JUNTO À ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS

Nº 203

Washington, D.C., 19 de setembro de 2017

Senhor Secretário-Geral,

Tenho o prazer de dirigir-me a Vossa Excelência a fim de comunicar-lhe que, com base em manifestação formulada pelo Tribunal Superior Eleitoral, o governo da República Federativa do Brasil tem a honra de convidar a Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos a enviar ao Brasil uma Missão de Observação Eleitoral para as eleições que serão realizadas em outubro de 2018.

Faço propícia esta ocasião para reiterar a Vossa Excelência os protestos de minha alta consideração.

(José Luiz Machado e Costa)

Representante Permanente do Brasil junto à OEA



21 de setembro de 2017 OSG/435-17

Antiqua e Barbuda

Argentina Bahamas Barbados Belize Botivia Brasil Canada Chile Colômbia Costa Rica

El Salvador Equador Estados Unidos

Cuba

Dominica

Grenada Guatemala Guiena Haiti Honduras

México Nicarégua Panamá Paraguai

Jamaica

Peru República Dominicana Saint Kitts e Nevis

Santa Lúcia São Vicente e Granadinas

Suriname Trinidad e Tobago Uruguai Venezuela Sr. José Luiz Machado e Costa

Embaixador

Representante Permanente do Brasil

Missão Permanente junto a

Organização dos Estados Americanos

Prezado Embaixador,

É com grande satisfação que confirmo o recebimento da sua carta, enviada em 19 de setembro de 2017, na qual Vossa Excelência convida a Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) a observar as Eleições Gerais de 2018 da República Federativa do Brasil.

Por meio da presente comunicação, confirmo que será uma honra para a OEA enviar uma Missão de Observação Eleitoral (MOE) ao Brasil. O deslocamento dessa Missão estará sujeito à recepção dos recursos necessários para realizá-la.

A OEA segue comprometida com o fortalecimento dos processos eleitorais nas Américas, através dos seus esforços de observação e assistência técnica. Nesse contexto, será um prazer para a OEA seguir trabalhando com uma instituição renomada como o Tribunal Superior Eleitoral.

Aproveito a oportunidade para reiterar meus votos da mais alta estima e consideração.

Jet .

Luis Almagro Secretário Geral

17th St. & Constitution Avenue N.W. Washington D.C. 20006 Estados Unidos da América - T+1 (202) 370.5000 - www.oas.org

# Lista das teses de CAE publicadas pela FUNAG

## 1. Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro

O Brasil e o novo Direito do Mar: mar territorial e a zona econômica exclusiva (1989)

## 2. Luiz Henrique Pereira da Fonseca

Organização Marítima Internacional (IMO). Visão política de um organismo especializado das Nações (1989)

### 3. Valdemar Carneiro Leão Neto

A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1943). Contornos diplomáticos (1990)

# 4. Synesio Sampaio Goes Filho

Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia (1991)

### 5. José Antonio de Castello Branco de Macedo Soares

História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia de interesse para a informação diplomática (1992)

## 6. Pedro Motta Pinto Coelho

Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado (1992)

#### 7. Adhemar Gabriel Bahadian

A tentativa do controle do poder econômico nas Nações Unidas – estudo do conjunto de regras e princípios para o controle das práticas comerciais restritivas (1992)

## 8. Regis Percy Arslanian

O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil (1993)

## 9. João Almino de Souza Filho

Naturezas mortas. A filosofia política do ecologismo (1993)

## 10. Clodoaldo Hugueney Filho

A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue (1993)

## 11. Maria Stela Pompeu Brasil Frota

Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro (1993)

#### 12. Renato Xavier

O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional (1994)

## 13. Georges Lamazière

Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa (1998)

## 14. Antonio de Aguiar Patriota

O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva (1998)

# 15. Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves Corrêa

Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao Selo Verde (1998)

## 16. Afonso José Sena Cardoso

O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas (1998)

#### 17. Irene Pessôa de Lima Câmara

Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994 (1998)

### 18. Ricardo Neiva Tavares

As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas (1999)

# 19. Miguel Darcy de Oliveira

Cidadania e globalização – a política externa brasileira e as ONGs (1999)

## 20. Fernando Simas Magalhães

Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica (1999)

### 21. Ernesto Otto Rubarth

A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde (1999)

### 22. Enio Cordeiro

Política indigenista brasileira e programa internacional dos direitos das populações indígenas (1999)

### 23. Fernando Paulo de Mello Barreto Filho

O tratamento nacional de investimentos estrangeiros (1999)

#### 24. Denis Fontes de Souza Pinto

OCDE: uma visão brasileira (2000)

## 25. Francisco Mauro Brasil de Holanda

O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira (2001)

### 26. João Solano Carneiro da Cunha

A questão de Timor-Leste: origens e evolução (2001)

## 27. João Mendonça Lima Neto

Promoção do Brasil como destino turístico (2002)

# 28. Sérgio Eduardo Moreira Lima

Privilégios e imunidades diplomáticos (2002)

# 29. Appio Cláudio Muniz Acquarone

Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção do relacionamento bilateral brasileiro (2003)

#### 30. Susan Kleebank

Cooperação judiciária por via diplomática: avaliação e propostas de atualização do quadro normativo (2004)

# 31. Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura

O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas (2005)

# 32. Paulo Estivallet de Mesquita

Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC (2005)

# 33. Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo

Bolívia: a criação de um novo país (2006)

### 34. Maria Clara Duclos Carisio

A política agrícola comum e seus efeitos para o Brasil (2006)

## 35. Eliana Zugaib

A Hidrovia Paraguai-Paraná (2006)

### 36. André Aranha Corrêa do Lago

Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas (2007)

### 37. João Pedro Corrêa Costa

De decasségui a emigrante (2007)

## 38. George Torquato Firmeza

Brasileiros no exterior (2007)

# 39. Alexandre Guido Lopes Parola

A ordem injusta (2007)

### 40. Maria Nazareth Farani de Azevedo

A OMC e a reforma agrícola (2007)

# 41. Ernesto Henrique Fraga Araújo

O Mercosul: negociações extra-regionais (2008)

### 42. João André Lima

A Harmonização do Direito Privado (2008)

# 43. João Alfredo dos Anjos Júnior

José Bonifácio, primeiro Chanceler do Brasil (2008)

# 44. Douglas Wanderley de Vasconcellos

Esporte, poder e Relações Internacionais (2008)

# 45. Silvio José Albuquerque e Silva

Combate ao racismo (2008)

# 46. Ruy Pacheco de Azevedo Amaral

O Brasil na França (2008)

### 47. Márcia Maro da Silva

Independência de Angola (2008)

#### 48. João Genésio de Almeida Filho

O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análise e perspectivas (2009)

## 49. Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão

A Revolução de 1817 e a história do Brasil - um estudo de história diplomática (2009)

### 50. Paulo Fernando Dias Feres

Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil (2010)

### 51. Gilda Motta Santos Neves

Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – perspectiva brasileira (2010)

## 52. Alessandro Warley Candeas

Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro (2010)

### 53. Eduardo Uziel

O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas (2010)

# 54. Márcio Fagundes do Nascimento

A privatização do emprego da força por atores não-estatais no âmbito multilateral (2010)

### 55. Adriano Silva Pucci

O estatuto da fronteira Brasil – Uruguai (2010)

# 56. Mauricio Carvalho Lyrio

A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos (2010)

# 57. Carlos Alfonso Iglesias Puente

Acooperação técnica horizontal como instrumento da política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005 (2010)

## 58. Rodrigo d'Araujo Gabsch

Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil (2010)

### 59. Michel Arslanian Neto

A liberalização do comércio de serviços do Mercosul (2010)

## 60. Gisela Maria Figueiredo Padovan

Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque (2010)

### 61. Oswaldo Biato Júnior

A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (2010)

## 62. Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes

A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia (2010)

## 63. Sarquis J. B. Sarquis

Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil (2011)

#### 64. Neil Giovanni Paiva Benevides

Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do Mecanismo de Consultas sobre Cooperação Energética ao Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis (2003-2007). Desafios para a construção de uma parceria energética (2011)

### 65. Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos

A arquitetura de paz e segurança africana (2011)

# 66. Rodrigo de Azeredo Santos

A criação do Fundo de Garantia do Mercosul: vantagens e proposta (2011)

#### 67. José Estanislau do Amaral

Usos da história: a diplomacia contemporânea dos Estados Bálticos. Subsídios para a política externa brasileira (2011)

### 68. Everton Frask Lucero

Governança da internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática (2011)

#### Rafael de Mello Vidal

A inserção de micro, pequenas e médias empresas no processo negociador do Mercosul (2011)

#### 70. Bruno Luiz dos Santos Cobuccio

A irradiação empresarial espanhola na América Latina: um novo fator de prestígio e influência (2011)

## 71. Pedro Escosteguy Cardoso

A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África (2011)

## 72. Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva

A nova rota da seda: caminhos para presença brasileira na Ásia Central (2011)

#### 73. Ibrahim Abdul Hak Neto

Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo. O paradigma da iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI) (2011)

### 74. Paulo Roberto Ribeiro Guimarães

Brasil – Noruega: construção de parcerias em áreas de importância estratégica (2011)

## 75. Antonio Augusto Martins Cesar

Dez anos do processo de Kimberley: elementos, experiências adquiridas e perspectivas para fundamentar a atuação diplomática brasileira (2011)

#### 76. Ademar Seabra da Cruz Junior

Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido (2011)

### 77. Alexandre Peña Ghisleni

Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2011)

### 78. Ana Maria Bierrenbach

O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário (2011)

### 79. Fernando Pimentel

O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira (2011)

### 80. Luiz Eduardo Pedroso

O recente fenômeno imigratório de nacionais brasileiros na Bélgica (2011)

## 81. Miguel Gustavo de Paiva Torres

O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império (2011)

### 82. Maria Theresa Diniz Forster

Oliveira Lima e as relações exteriores do Brasil: o legado de um pioneiro e sua relevância atual para a diplomacia brasileira (2011)

#### 83. Fábio Mendes Marzano

Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática (2011)

### 84. Breno Hermann

Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro (2011)

### 85. Elio de Almeida Cardoso

Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil (2012)

# 86. Maria Feliciana Nunes Ortigão de Sampaio

O Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT): perspectivas para sua entrada em vigor e para a atuação diplomática brasileira (2012)

# 87. André Heráclio do Rêgo

Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira (2012)

# 88. Felipe Costi Santarosa

Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul (2012)

#### 89. Emerson Coraiola Kloss

Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira (2012)

#### 90. Gelson Fonseca Junior

Diplomacia e academia - um estudo sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica ( $2^a$  edição, 2012)

#### 91. Elias Antônio de Luna e Almeida Santos

Investidores soberanos: implicações para a política internacional e os interesses brasileiros (2013)

## 92. Luiza Lopes da Silva

A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira (2013)

#### 93. Guilherme Frazão Conduru

O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização (2013)

### 94. Luiz Maria Pio Corrêa

O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional (2013)

## 95. André Chermont de Lima

Copa da cultura: o campeonato mundial de futebol como instrumento para a promoção da cultura brasileira no exterior (2013)

#### 96. Marcelo P. S. Câmara

A política externa alemã na República de Berlim: de Gerhard Schröder a Angela Merkel (2013)

#### 97. Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak

O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil (2013)

#### 98. Gustavo Rocha de Menezes

As novas relações sino-africanas: desenvolvimento e implicações para o Brasil (2013)

### 99. Erika Almeida Watanabe Patriota

Bens ambientais, OMC e o Brasil (2013)

# 100. José Ricardo da Costa Aguiar Alves

O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma (2013)

## 101. Mariana Gonçalves Madeira

Economia criativa: implicações e desafios para a política externa brasileira (2014)

## 102. Daniela Arruda Benjamin

A aplicação dos atos de organizações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro (2014)

## 103. Nilo Dytz Filho

Crise e reforma da Unesco: reflexões sobre a promoção do poder brando do Brasil no plano multilateral (2014)

## 104. Christiano Sávio Barros Figueirôa

Limites exteriores da plataforma continental do Brasil conforme o Direito do Mar (2014)

### 105. Luís Cláudio Villafañe G. Santos

A América do Sul no discurso diplomático brasileiro (2014)

## 106. Bernard J. L. de G. Klingl

A evolução do processo de tomada de decisão na União Europeia e sua repercussão para o Brasil (2014)

#### 107. Marcelo Baumbach

Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira (2014)

## 108. Rui Antonio Jucá Pinheiro de Vasconcellos

O Brasil e o regime internacional de segurança química (2014)

### 109. Eduardo Uziel

O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas (2ª edição, 2015)

# 110. Regiane de Melo

Indústria de defesa e desenvolvimento estratégico: estudo comparado França-Brasil (2015)

## 111. Vera Cíntia Álvarez

Diversidade cultural e livre comércio: antagonismo ou oportunidade? (2015)

## 112. Claudia de Angelo Barbosa

Os desafios da diplomacia econômica da África do Sul para a África Austral no contexto Norte-Sul (2015)

## 113. Carlos Alberto Franço França

Integração elétrica Brasil-Bolívia: o encontro no rio Madeira (2015)

### 114. Paulo Cordeiro de Andrade Pinto

Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000) (2015)

## 115. Luiz Alberto Figueiredo Machado

A plataforma continental brasileira e o direito do mar: considerações para uma ação política (2015)

#### 116. Alexandre Brasil da Silva

Bioética, governança e neocolonialismo (2015)

### 117. Augusto Pestana

ITER - os caminhos da energia de fusão e o Brasil (2015)

### 118. Pedro de Castro da Cunha e Menezes

Areas de preservação ambiental em zona de fronteira: sugestões para uma cooperação internacional no contexto da Amazônia (2015)

#### 119. Maria Rita Fontes Faria

Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira (2015)

#### 120. Pedro Marcos de Castro Saldanha

Convenção do Tabaco da OMS: gênese e papel da presidência brasileira nas negociações (2015)

## 121. Arthur H. V. Nogueira

Kôssovo: província ou país? (2015)

#### 122. Luís Fernando de Carvalho

O recrudescimento do nacionalismo catalão: estudo de caso sobre o lugar da nação no século XXI (2016)

#### 123. Flavio Goldman

Exposições universais e diplomacia pública (2016)

### 124. Acir Pimenta Madeira Filho

Instituto de cultura como instrumento de diplomacia (2016)

#### 125. Mario Vilalva

África do Sul: do isolamento à convivência. Reflexões sobre a relação com o Brasil (2016)

### 126. Andréa Saldanha da Gama Watson

O Brasil e as restrições às exportações (2016)

#### 127. Eduardo dos Santos

Entre o Beagle e as Malvinas: conflito e diplomacia na América do Sul (2016)

### 128. José Viegas Filho

A segurança do Atlântico Sul e as relações com a África (2016)

### 129. Alessandro Candeas

A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na "visão do outro" (2ª edição, 2017)

### 130. Carlos Luís Duarte Villanova

Diplomacia pública e imagem do Brasil no século XXI (2017)

## 131. Luiz Eduardo Fonseca de Carvalho Gonçalves

Egito: revolução e contrarevolução (2011-2015) (2017)

### 132. Vanessa Dolce Faria

Política Externa e participação social: trajetórias e perspectivas (2017)

# 133. Ricardo Guerra de Araújo

O jogo estratégico nas negociações Mercosul-União Europeia (2018)

#### 134. Kassius Diniz da Silva Pontes

Entre o dever de escutar e a responsabilidade de decidir: o CSNU e osseus métodos de trabalho (2018)

#### 135. Cristiano Franco Berbert

Reduzindo o custo de ser estrangeiro: o apoio do Itamaraty à internacionalização de empresas brasileiras (2018)

## 136. Guilherme José Roeder Friaça

Mulheres diplomatas no Itamaraty (1918-2011): uma análise de trajetórias, vitórias e desafios (2018)

### 137. Gabriel Boff Moreira

A política regional da Venezuela entre 1999 e 2012: petróleo, integração e relações com o Brasil (2018)

## 138. Rodrigo de Oliveira Godinho

A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional: perspectivas para o relacionamento do Brasil com a Organização (2018)

### 139. Elza Moreira Marcelino de Castro

O acordo TRIPS e a saúde pública – implicações e perspectivas (2018)

### 140. Marcelo Ramos Araújo

A região norte e a integração: a demanda dos atores subnacionais amazônicos por integração regional (2019)

### 141. Fabio Rocha Frederico

Política externa e guerrilha no Cone Sul (2020)

### 142. Aurimar Jacobino de Barros Nunes

O Itamaraty e a Força Expedicionária Brasileira (FEB): o legado da participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial como ativo de política externa (2020)

#### 143. Alexandre Mendes Nina

A diplomacia brasileira e a segurança energética nacional (2020)

# 144. Davi Augusto Oliveira Pinto

Renovação versus anacronismo no Banco de Compensações Internacionais (BIS) (2021)

# 145. Paula Aguiar Barboza

O tratamento do bem-estar animal na política externa brasileira. De preocupação social a necessidade econômica (2021)

### 146. Adriana Sader Tescari

A Biodiversidade como recurso estratégico, as negociações do Protocolo de Nagoia e a política externa brasileira (2021)

## 147. Otávio A. D. Cançado Trindade

A cláusula democrática do MERCOSUL: aspectos jurídicos do argumento diplomático (2021)

#### 148. Marcelo Böhlke

O Sistema de Salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica e os procedimentos especiais: implicações para o programa brasileiro de desenvolvimento de submarino com propulsão nuclear (2022)

#### 149. Viviane Rios Balbino

Terá a paz rosto de mulher? Uma perspectiva brasileira para os 20 anos da agenda de mulheres, paz e segurança do Conselho de Segurança das Nações Unidas (2022)

### 150. Paulo Gustavo Iansen de Sant'Ana

Migração e refúgio: convergências e contradições entre as políticas implementadas pelo Brasil no Século XXI (2022)

# Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão



# Acompanhe nossas redes sociais @funagbrasil



















s Missões de Observação Eleitoral (MOEs) tornaram-se, em poucos anos, tema acalorado no debate político nacional. Mas, o que é e para que serve uma MOE? Como ela se distingue de outros meios de acompanhamento de eleições estrangeiras e de promoção internacional da democracia? O que levou o Brasil a superar sua relutância e passar a convidá-las?

Este livro foi escrito nos meses que antecederam a chegada da primeira MOE ao Brasil, em 2018, e preenche lacuna na literatura nacional ao analisar a origem, os métodos e o contexto político da cooperação eleitoral, tendo por foco a experiência da Organização dos Estados Americanos. Com base em pesquisa em acervos diplomáticos, reconstitui o papel do Brasil no desenvolvimento das atividades de promoção e defesa da democracia a cargo de uma organização pioneira e experiente – porém, muitas vezes, acusada de ingerência em assuntos internos. O livro busca oferecer, desde abordagem teórica e prática, elementos para o debate sobre a projeção internacional de nossos valores democráticos e sobre o fortalecimento da própria democracia brasileira.





