

A relação entre Organizações Internacionais e Democracia: *accountability* e legitimidade¹

Anna Beatriz Leite Henriques²
Daniel Jorge Pedrosa Colom³

RESUMO

O sistema internacional hodierno foi (e tem sido) palco de diversos desafios internacionais, tais como o terrorismo, as ameaças nucleares, o aquecimento global e as migrações internacionais. Ao considerá-los, cabe aqui o questionamento: o que têm em comum? Todos eles transcendem as fronteiras dos seus Estados e passam a ser considerados como ameaças e/ou desafios por outros países. Ao fazê-lo, evidenciam uma tendência cada vez mais comum ao mundo globalizado de hoje, em que, deparados com a iminência de tais problemas, os países terminam por adotar medidas ditas “transnacionais”. O referido fenômeno levou à gradual transferência de certas competências dos Estados para organismos supranacionais. O processo decisório outrora restrito às fronteiras do Estado Moderno vestfaliano é agora transferido, de forma progressiva, para as esferas externas, em especial para as Organizações Internacionais (OI). Muito pouco é debatido acerca da capacidade de tais organismos de se manterem fiéis às preferências daqueles pelos quais foram criadas e são compostas. A maioria da literatura acerca do tema debruça-se a analisar o poder democratizante que as mesmas possuem, ou seja, se países que participam de tais OI conseguem otimizar seus sistemas democráticos internos. Assim, o objetivo da presente proposta é analisar a relação entre democracia e organizações internacionais. Para tanto, propõe-se a elaborar uma revisão bibliográfica acerca do tema, estudando os argumentos de autores céticos e otimistas, a fim de analisar até que ponto as Organizações Internacionais contemporâneas podem ser classificadas como democráticas.

Palavras-chave: Organizações Internacionais; Democracia; Accountability; Legitimidade.

RESUMEN

El sistema internacional contemporáneo fue (y sigue siendo) el escenario de diversos desafíos, tales como el terrorismo, las amenazas nucleares, el calentamiento global y las migraciones internacionales. Al considerar eso, es posible cuestionar: ¿lo que tienen en común? Todos ellos trascienden las fronteras de sus Estados y pasan a ser considerados como amenazas y/o desafíos por otros países. Evidenciase así una tendencia cada vez más común en el mundo globalizado de hoy, una vez que, confrontados con la inminencia de esos problemas, los países adoptan acciones consideradas “transnacionales”. Ese fenómeno llevó a la transferencia gradual de algunas competencias del Estado para organizaciones supranacionales. El proceso decisorio antes limitado a los bordes del Estado Moderno basado en el sistema de Westfalia se transfiere ahora, progresivamente, para el ámbito externo, en

¹ Trabalho apresentado no V Congresso Uruguaio de Ciência Política, “Que Ciência Política para qual Democracia?”, Associação Uruguaia de Ciência Política, 7-10 de Outubro de 2014. Este trabalho é parte integrante de uma pesquisa em andamento que, por sua vez, compõe a dissertação de mestrado da autora.

² Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba e Mestranda do Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI/UEPB). Contato: biahenriques@gmail.com.

³ Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba e Gestor de Atração de Investimentos do Governo do Estado da Paraíba. Contato: danieljorgecolom@gmail.com.

especial para las Organizaciones Internacionales (OIs). La capacidad de esos organismos de mantenerse fieles a las preferencias de aquellos que las criaran e por cuales son constituidas no es satisfactoriamente discutida. Gran parte de la literatura que estudia el tema analiza el poder democratizante que ellas mismas poseen, o sea, los países que participan de esas OIs consiguen optimizar sus sistemas democráticos internos. Por lo tanto, el objetivo de esta propuesta es analizar entre democracia y organizaciones internacionales. Para eso se propone la elaboración de una revisión de la literatura sobre el tema, estudiando los argumentos de los autores escépticos y optimistas, con el propósito de analizar hasta qué punto las Organizaciones Internacionales contemporáneas ser clasificadas como democráticas.

Palabras clave: Organizaciones Internacionales; Democracia; Accountability; Legitimidad.

Considerações Iniciais

O advento dos processos de globalização e regionalização nas Relações Internacionais contemporâneas propiciou um remodelamento nas relações de poder dos Estados no sistema internacional. A gênese de questões que transcendiam as fronteiras do Estado nação e demandavam soluções transnacionais levou à gradual transferência de certas competências dos Estados para organismos supranacionais. A esse respeito, Jönsson (2008), atesta que “the growth of governance beyond the nation state is one of the most distinct political developments during the last half century⁴” (Jönsson, 2008, p. 83).

O processo decisório outrora restrito às fronteiras do Estado Moderno vestfaliano⁵ é agora transferido, de forma progressiva, para as esferas externas, em especial para as Organizações Internacionais (OI), expoentes máximos dessa transferência de poder. Muito pouco é debatido acerca da capacidade de tais organismos de se manterem fiéis às preferências daqueles pelos quais foram criadas e são compostas. A maioria da literatura acerca do tema debruça-se a analisar o poder democratizante que as OI possuem, ou seja, se países que participam de tais organismos conseguem otimizar seus sistemas democráticos internos, sem levar em consideração a questão democrática inerente à própria organização (Pevehouse, 2002).

Alguns autores, como o norte americano Robert Dahl (2004), mostram-se céticos quanto à capacidade de tais organismos de alcançarem a plenitude democrática no que se refere aos seus mecanismos internos e de tomada de decisão. Dahl (2004) atesta que, mesmo que as OI sejam importantes arenas de decisão atualmente e que certamente sejam com mais intensidade no futuro, elas não são democraticamente governadas e possivelmente nunca o

⁴ “o crescimento da governança além do estado nação é um dos desenvolvimentos políticos mais distintos durante a última metade do século” (*tradução do autor*)

⁵ Referência à Paz de Vestfália, em 1648, a partir da qual começou a se delinear o Estado na forma como conhecemos hoje.

serão. Outros, como Moravcsik (2010), acreditam que as OI são analisadas segundo parâmetros errôneos e que elas podem, sim, ser classificadas como democráticas.

Faz-se mister delimitar o conceito de democracia aqui utilizado. Tão amplo quanto o seu uso, o termo pode ter inúmeras interpretações e significados. A fim de evitá-las, o presente artigo entende democracia como “a system in which the demos can expect to play at least some causal role, sooner or later, in the activity by which changes in their leaders are engineered” (Dunn, 1999, p. 343 *apud* Zweifel, 2006, p. 15). Ou seja, a participação popular é um pré requisito fundamental para que uma OI seja classificada como democrática.

Destarte, ancorado em uma metodologia analítica e qualitativa, o artigo propõe uma análise geral acerca dos argumentos céticos e otimistas sobre a possibilidade de democracia nas Organizações Internacionais. Seu objetivo é, portanto, analisar se as OI, enquanto importantes arenas de decisão do sistema internacional hodierno, podem ser classificadas como democráticas.

Destinando-se a cumprir o objetivo acima proposto, o trabalho dividir-se-á em dois momentos. No primeiro, o contexto do surgimento das OI será brevemente abordado, bem como uma delimitação do seu conceito e aplicabilidade. Posteriormente, a segunda seção trará diferentes argumentos quanto à capacidade de plenitude democrática das OI, trazendo, brevemente, como exemplo, o caso europeu e o debate sobre o déficit democrático alegadamente sofrido pela UE.

1 A personificação da transnacionalidade: o surgimento das Organizações Internacionais

O avanço tecnológico nas áreas de comunicação e transporte, que ocorreram principalmente na segunda metade do século XX, fomentou de forma significativa a interdependência entre os países não só economicamente, mas também nas demais áreas como política, segurança, meio ambiente, saúde etc. Com o avanço dessa globalização que interligou os países, ficou claro que a maioria dos problemas mundiais atuais não se limita aos territórios dos países e, portanto, necessitam de soluções globais e coordenadas.

Tendo isso em mente, as lideranças dos países veem cada vez mais a necessidade de articulação por meio da institucionalização para assegurar, em certa medida, uma governança global em um sistema internacional anárquico. Dessa forma surgem as Organizações Internacionais Governamentais (OIG ou OI) que se diferem de arranjos *ad hoc*, do multilateralismo, dos regimes internacionais e de alianças militares, entre outros, por possuírem as seguintes características

O caráter permanente das OI as diferencia de outras formas de cooperação internacional com um nível mais baixo de institucionalização. As organizações internacionais são constituídas por aparatos burocráticos, têm orçamentos e estão alojadas em prédios (Herz e Hoffman, 2004, pág. 18)

Outra caracterização das OI é dada por Ines Claude (1986), que atesta que os requisitos fundamentais para criação e funcionamento das organizações internacionais são (a) a existência de Estados soberanos, (b) um fluxo significativo de comunicação entre eles, (c) a consciência dos Estados de que é necessário solucionar os problemas que surgem a partir de sua coexistência e, ainda, (d) a necessidade de criação de instituições para regular suas relações. Acordando assim com o conceito de Heredia, que defende que

as organizações internacionais são associações voluntárias de Estados estabelecidas por acordo internacional, dotadas de órgãos permanentes, próprios e independentes, encarregados de gerir interesses coletivos e capazes de expressar uma vontade juridicamente distinta de seus membros. (Heredia, 1999, pág. 44)

Cumprindo essas características, as OI podem ser consideradas, de acordo com grande parte das teorias de Relações Internacionais, como atores do sistema internacional e com relativa autonomia dos seus Estados-membros. Cabe-lhes, portanto, as atribuições de elaboração de políticas e projetos próprios e com personalidade jurídica, acordando com o direito internacional público.

Percebe-se, porém, que a legitimidade de suas ações e sua própria autonomia depende do reconhecimento dos países que a compõem, uma vez que estes são, primeiramente, unidades soberanas; assim, “as OI: são dependentes dos Estados para adquirir legitimidade – se os Estados não aderem a uma organização, ela não será um ator ou fórum legítimo.” (Herz e Hoffman, 2004. Pág. 25). Um exemplo claro dessa relação Estados-membros e OI é a não aplicabilidade das decisões da Corte Internacional de Justiça por parte de países não membros.

A legitimidade da atuação das organizações internacionais, portanto, depende da concordância de seus membros que aderiram de forma voluntária ao regulamento dessas instituições internacionais. Assim, o modelo de tomada de decisões também deve ser acordado por todos. Herz e Hoffman (2004) afirmam que as maneiras de se tomar decisões mais difundidas nas organizações internacionais, em suas assembleias e congressos regulares organizados por uma burocracia permanente, podem ser por meio de voto por maioria, voto

proporcional ou qualificado, poder de veto delegado a um grupo específico de países ou, em alguns casos, a todos os países-membro, decisões por consenso.

Ainda segundo as autoras o princípio de “Um Estado um voto” leva em consideração o princípio de igualdade de soberania; já o voto por consenso dá maior valor ao princípio de soberania. Há que se reconhecer, portanto, que o processo de tomada de decisão de uma OIG depende de sua temática. Portanto, ainda de acordo com Herz e Hoffman (2004) percebe-se a existência de uma tensão entre o conceito de soberania e a tomada de decisões que implicam na flexibilização desse conceito, pois o comprometimento internacional sobre um determinado assunto interferirá na política interna dos Estados.

O igualitarismo do direito internacional tradicional, o conceito de vontade da maioria da filosofia democrática e o elitismo da diplomacia das grandes potências europeias foram transferidas para a esfera das organizações internacionais, para funcionar como elementos concorrentes, na formação de uma perspectiva sobre o processo decisório internacional (Claude, 1986, pág. 118)

Portanto, é possível questionar, em órgãos internacionais de qualquer categoria (organizações para cooperação militar, econômica, técnica e científica, social, cultural e humanitária) o nível de participação democrática dos membros e das populações representadas por eles nas decisões tomadas por esses organismos. Como se discutirá neste trabalho, a literatura acadêmica se divide entre pessimistas e otimistas acerca do tema.

2 A Relação entre Organizações Internacionais e Democracia: *accountability*⁶ e legitimidade

O sistema internacional hodierno foi (e tem sido) palco de diversos desafios internacionais, tais como o terrorismo, as ameaças nucleares, a epidemia de doenças como a AIDS, o aquecimento global, as migrações internacionais e a fome e a pobreza (Zweifel, 2006, p. 5). Todos transcendem as fronteiras dos seus Estados e passam a ser considerados como ameaças e/ou desafios por outros países (*idem*). Ao fazê-lo, evidenciam uma tendência cada vez mais comum ao mundo globalizado de hoje, em que, deparados com a iminência de tais problemas, os países terminam por adotar medidas ditas “transnacionais”.

⁶ É importante apontar que não há uma definição precisa para o termo *accountability* na Língua Portuguesa. Autores como Melo (2007) a descrevem como a capacidade de responsabilização de governantes por seus eleitores ou, de forma mais abrangente, como o potencial de responsabilização que há nos mais diversos desenhos institucionais. Assim, o termo *accountability* permite diversas interpretações, como será abordado ao longo do presente trabalho.

Aliada à necessidade de sanar os desafios apresentados pela globalização, a busca pela proteção da paz pode também ser apontada como força motriz para a transferência de regulamentação dos Estados. Foi, por exemplo, o caso da gênese da cooperação europeia, inicialmente proposta a fim de tornar a guerra em algo financeiramente inviável, dentre tantos outros fatores. Para tanto, os países criaram uma Autoridade Supranacional comum que objetivava solucionar a querela franco-germânica, maior impedimento à paz europeia à época.

Uma vez que as questões supracitadas transcendem as fronteiras nacionais de seus Estados e passam a atingir outros, o que fazer para contorná-los? Ao abordar tal questão, Thomas Zweifel (2006) aponta que

Transnational issues confront multiple nations and sometimes humanity as a whole. They present challenges that no individual nation-state can confront alone. With globalization, *national governments are increasingly forced to delegate rulemaking and adjudicative powers to international institutions* (Zweifel, 2006, p. 5, grifo do autor)

Não apenas as questões são transnacionais, mas também a forma a ser adotada para enfrentá-las passa a sê-lo. Os governos nacionais transferem algumas de suas competências para instituições internacionais que passam, então, a responder por elas. Tal fenômeno não é recente e remete ao momento posterior à Segunda Grande Guerra, em que diversas instituições internacionais foram criadas; dentre elas, a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial e a Comunidade Europeia que, mais a frente tornar-se-ia União Europeia (Jönsson, 2008, p. 83).

Uma vez delegadas as competências para tais instituições, cabe indagar acerca da forma adotada pelas mesmas, ou seja, como se dará o processo decisório do organismo? Segundo Stutzer e Frey (2004),

The delegation of competencies to international organizations and their policy-making under current forms of democracy do not meet adequate procedural conditions to ensure that people in member countries feel like empowered citizens with autonomy and influence (Stutzer e Frey, 2004, p. 306)

Consoante a tal assertiva, Jönsson (2008) acredita que (...) the means of decision making at this level to a large extent remain the exclusive preserve of state officials and international bureaucrats, with limited opportunities for participation by civil society actors (Jönsson, 2008, p. 83). Assim, a tomada de decisão dentro de uma OI não obedeceria necessariamente à

vontade dos cidadãos que a compõem mas, antes, fruto das decisões tomadas pelos burocratas envolvidos no processo.

Dessa forma, as instituições multilaterais hodiernas são vistas por alguns autores como ilegítimas, uma vez que suas agendas são baseadas e guiadas pelas vontades das elites dos seus membros, carecendo de delegação democrática e de responsividade (*accountability*) popular direta (Jönsson, 2008; Keohane, Macedo e Moravcsik, 2009). O cidadão vê-se alienado das decisões que são tomadas no âmbito supranacional, com baixo poder de manobra para mudá-las (Drummond, 2005). Alguns autores apresentam como possível solução para tal impasse o aumento da transparência nos processos decisórios das Organizações Internacionais (OI), a fim de que os cidadãos tenham maior clareza acerca das propostas elaboradas, bem como da maneira pela qual as mesmas são implementadas (Jönsson, 2008; Keohane, Macedo e Moravcsik, 2009; Drummond, 2005).

Faz-se *mister* apontar, de forma breve, o que o debate entende por *accountability* ou prestação de contas ou, ainda, responsabilização. Segundo Burall e Neligan (2005),

Accountability is not only the way in which individuals and organizations are held responsible for their actions. It also provides a way for organizations and individuals to take responsibility for developing policies and procedures, for shaping mission and values, and for assessing performance in relation to goals (Burall e Neligan, 2005, p. 5)

Assim, a responsabilização não é mais apenas vista como um processo retrospectivo em que o julgamento acerca da existência ou não de responsividade é baseado em ações previamente tomadas ou em cenários já existentes (Behn, 2001). Ao contrário, as OI devem ser responsivas ao longo do seu processo, a fim de aumentar a sua própria efetividade. Destarte, por meio dessa nova versão do conceito de *accountability*, não apenas os tomadores de decisão formais – a saber, indivíduos, Estados ou organizações – julgarão o nível de responsabilização do processo. Este se torna mais participativo e com alto grau de continuidade (Burall e Neligan, 2005, p. 7).

Esse convite a um aumento do *accountability* não é novo. Nos anos 1960, menos de dez anos após a criação do sistema de Breton Woods⁷, houve grande crítica ao impacto das políticas do Banco Mundial ao meio ambiente e aos cidadãos, por exemplo (Blough, 1968 *apud* Burall e Neligan, 2005, p. 6). Com o desenvolvimento dos meios de comunicação

⁷ Estabelecido em 1944, com o objetivo de estabelecer as regras para as relações financeiras e comerciais entre os países no imediato período pós II-Guerra Mundial.

propiciado, principalmente, pela globalização, as reivindicações populares por maior legitimidade das OI tornaram-se cada vez mais frequentes.

O problema de *accountabilty* torna-se ainda mais evidente em decorrência da extensão adquirida pelas Organizações Internacionais nas últimas décadas. Por suas dimensões, as mesmas possuem cadeias de responsabilidades extensas e, por conseguinte, de responsividade, não propriamente bem definidas (Woods, 2003 *apud* Burall e Neligan, 2005).

A esse respeito, Habermas (*apud* Drummond, 2005) afirma que a globalização e a supracitada necessidade em delegar funções a organismos supranacionais criaram vazios de legitimidade decorrentes dessa transferência. O autor questiona se tal arranjo, em nível supranacional, é capaz de auto conduzir suas políticas, bem como a sociedade como um todo, de forma democrática. A indagação de Habermas materializa todo o argumento do debate acerca da possibilidade de democracia nas Organizações Internacionais.

Ao abordar a relação entre democracia e OI, o cientista político Robert Dahl (2009) é taxativo ao afirmar que as mesmas não são democráticas e, provavelmente, nunca o serão. Para chegar a tal conclusão, o autor reconhece a dificuldade em definir o que constitui ou não uma democracia, e aponta três razões para tal impasse.

A primeira delas refere-se ao fato de que, ao longo dos anos, o termo tem sido usado indiscriminadamente, adotando significações diversas, ao fazer referências não apenas a formas de governo (Dahl, 2009, p. 19). A fim de evitar tal falácia, Dahl delimita o uso do termo e considera como democracia como a) um sistema de controle popular sobre decisões e políticas governamentais; e b) um sistema de direitos fundamentais.

Dahl dá ênfase à primeira versão, uma vez que defende a responsividade e a participação popular no processo democrático de qualquer organismo e/ou Estado como fator primordial a quaisquer sistemas democráticos. Dessa forma, reforçando o seu argumento inicial, o autor afirma que independente da forma de governo que um organismo internacional venha a adotar – seja ela (a) ou (b) – a mesma jamais será democrática e sofrerá, ainda, do chamado déficit democrático, jargão utilizado pela literatura, principalmente, para fazer referência à União Europeia, apontada como não responsiva aos seus cidadãos (Dahl, 2009, p. 20).

Historicamente, a primeira menção ao termo déficit democrático data do início dos anos 1970, quando David Marquand, acadêmico do então Partido Trabalhista inglês, utilizou a expressão para “descrever a fraqueza da legitimidade das instituições democráticas da Comunidade Européia” (Marquand, 1979 *apud* Milev, 2004, *tradução do autor*). Consoante

com tal definição, Joseph Weiler⁸ (1995) definiu o que a literatura chama de versão *standard* do déficit democrático, que destaca a transferência de poderes dos Estados membros da UE, a falta de eleições verdadeiramente europeias e a distância entre os cidadãos e a União (Jensen, 2009).

A segunda dificuldade em definir democracia reside na tenuidade em determinar o que é ou não democrático. Nas palavras do autor, a transição de democracia para a ausência da mesma não é como o ponto de congelamento da água, que possui um nível determinado. Mesmo considerando a maleabilidade da definição, Dahl afirma que “international systems will lie below any reasonable threshold of democracy” (Dahl, 2009, p. 21). Por fim, é apontado, ainda, o fato de que todos os sistemas democráticos permitem (e dependem da) a delegação de poder e autoridade (*idem*). No que Dahl denomina poliarquias⁹, o nível de delegação é grande, fazendo com que os cidadãos, ao fim do processo, exerçam pouco – ou nenhum – controle sobre as decisões finais. A questão da delegação, vista como um problema para Dahl é também relacionada à UE, em que as políticas são discutidas em diferentes níveis, e por instituições distintas.

Em sua análise, Dahl aponta a existência de um paradoxo:

(...) a smaller democratic unit provides an ordinary citizen with greater opportunities to participate in governing than a larger unit. But the smaller the unit the more likely that some matters of importance to the citizen are beyond the capacity of the government to deal with effectively (Dahl, 2009, p. 22).

Dessa maneira, a fim de lidar com questões de maior importância que, por vezes, estão além das capacidades dela, a unidade democrática deveria ser aumentada. Entretanto, à medida que o faz, a participação popular decresce efetivamente, diminuindo sua capacidade de contestação.

Tal paradoxo surgiu com maior força na segunda metade do século XIX quando, como supracitado, houve aumento no número de organizações internacionais, instituições e processos para lidar com questões que iam além da capacidade efetiva do governo de um único país (DAHL, 2009, p. 22). Entretanto, questiona-se como garantir que as práticas democráticas de um governo doméstico sejam aplicadas aos organismos internacionais de forma satisfatória? Para Dahl, isso é praticamente impossível.

⁸ (Weiler, 1995 *apud* Føllesdal e Hix, 2005, p. 534).

⁹ Poliarquias é o termo utilizado por Dahl para se referir às democracias representativas modernas.

Em contrapartida, há quem acredite que a democracia pode, sim, ser aplicada de forma ótima nas OI (Archibugi e Held, 1995; Moravcsik, 2010). Andrew Moravcsik (2010) reconhece o pessimismo de alguns autores na literatura e aponta que os esses oferecem duas propostas para a suposta perda de democracia proporcionada pela internacionalização, nas palavras de Ralf Dahrendorf (*apud* Moravcsik, 2010). O grupo dos *soberanistas* reafirma a soberania nacional, e busca reforçar o controle doméstico sobre as OI, além de bloquear o multilateralismo. Por outro lado, os *democratas cosmopolitas* propõem o estabelecimento de eleições e outras instituições democráticas populares nos níveis regional e global (Moravcsik, 2010).

Apesar de consoante a tais argumentos, Moravcsik acredita que alguns contra argumentos são válidos. Em primeiro lugar, as instituições nacionais impõem pesado controle sobre as OI. No caso da UE, por exemplo, as decisões mais importantes – que envolvem temas polêmicos como a União Monetária e a Política Agrícola Comum – são discutidas *via* consenso, concedendo a cada país o direito de veto. Além disso, segundo o autor, “citizens in democratic societies can reward or punish their governments for the decisions they take in international organizations, just as they would for any other decision” (Moravcsik, 2010, p. 13).

Em segundo lugar, as OI ampliam o âmbito da escolha democrática (*idem*), uma vez que, em um mundo cada vez mais interdependente, o interesse nacional de um país depende fortemente das políticas externas adotadas por outros. Assim, a fim de prevenir-se contra ameaças externas, os países o fazem em cooperação com os demais atores no sistema internacional, uma vez que a iniciativa cooperativa proporcionaria o alcance que dificilmente seria atingido por meio de ações unilaterais. Dessa maneira, a recusa em transferir autoridades e/ou competências aos organismos multilaterais, como apontado pelos *soberanistas*, “(...) would not only be self-defeating, but would also arbitrarily restrict national democratic choice” (Moravcsik, 2010, p. 14).

Em terceiro lugar, os processos democráticos internos podem ser melhorados com as instituições internacionais. Moravcsik acredita que os pessimistas são muito extremos e tendem a idealizar a democracia local. É fato inconteste que as OI muitas vezes não alcançam completamente as expectativas do seu público, entretanto, alguns dos mecanismos primordiais aos sistemas democráticos, como, por exemplo, as eleições, podem ser fraudulentas e enviesadas, o que pode vir a ser corrigido pelas OI. O autor destaca o poder de promover a democracia exercido pelas mesmas, inclusive no caso da UE.

Por fim, Moravcsik defende que os governos deixam os problemas mais sérios para serem tratados pelos próprios cidadãos, ao invés de transferi-los para as OI. No caso da União Europeia, questões como taxação, gastos e saúde, por exemplo, são tratadas a nível nacional, obedecendo ao princípio da subsidiariedade¹⁰, segundo o qual nenhuma questão concernente ao âmbito interno deva ser tratada em nível supranacional.

Em contrapartida, o cientista político Robert Dahl acredita que as decisões tomadas pelas OI são, na maioria das vezes, desvantajosas para a maior parte dos cidadãos. Invariavelmente, explica o autor, as decisões governamentais produzem ganhos e, ao mesmo tempo, custos; a relação entre custo e benefício de cada uma é diferente para a população. Então, cabe a indagação: qual a melhor decisão a ser tomada, de modo a preservar o maior número de interesses? A resposta é a utilização do critério do bem público que, por sua vez, torna-se desafiador, uma vez que é extremamente difícil defini-lo.

Uma população homogênea resolveria com mais facilidade a questão do bem público, entretanto, a mesma não é facilmente encontrada prontamente. Um aumento em uma unidade política é, geralmente, acompanhado de aumento na diversidade de interesses, objetivos e valores entre a população (Dahl, 2009, p. 26). Assim, à medida que há inclusão, há aumento na heterogeneidade. Foi, e é, o caso da União Europeia que, ao alargar e aprofundar a Comunidade, transformando-a em União, trouxe para si uma imensa gama de valores e culturas que, agora, devem ser considerados como um na hora da tomada de decisão. Dessa forma,

(...) among a large group of persons with varied and conflicting ends, goals, interests, and purposes, unanimity is unattainable, disagreement on the best policy is to be expected, and civic virtue is too weak a force to override individual and group interests (Dahl, 2009, p. 26).

Nesse contexto, Dahl afirma que, no âmbito das decisões externas a serem tomadas, em especial as que se relacionam às OI, uma vez que os cidadãos não chegam a um acordo claro acerca das suas vontades políticas, as mesmas são definidas pelos líderes políticos, confiados, então, da tarefa de decidir sobre as políticas externas.

Tudo isso indica, segundo o autor, que, nas decisões em âmbitos supranacionais, as vontades políticas dos cidadãos são inadequadamente representadas nas decisões. Apesar de

¹⁰ De acordo com o Portal da União Europeia, o princípio da subsidiariedade visa determinar o nível de intervenção mais pertinente nos domínios de competências compartilhadas entre a UE e os seus Estados membros. Ou seja, objetiva definir se um assunto deve, ou não ser discutido no nível comunitário, ou se o mesmo deve ser deliberado no nível doméstico. A intervenção a nível europeu só deve ser feita se estiver em condições de agir de forma mais eficaz do que os países que a compõe.

seu pessimismo em relação à possibilidade de democracia nas Organizações Internacionais, o autor reconhece a dificuldade em atingi-la, ao afirmar que “if popular control is formidably difficult within democratic countries, surely the problem will be even harder to solve in international institutions” (Dahl, 2009, p. 30). O que Dahl não responde é por que as OI deveriam ser democráticas, uma vez que democracia não foi – e não é – requisito para que uma organização internacional seja criada. A busca pela maior democratização surge como tentativa de legitimizar e tornar mais efetiva a ação e atuação da OI, independente de critérios utilizados para classificar sistemas políticos internos, como os governos nacionais. A seguir, a discussão será brevemente aplicada ao caso da integração europeia.

2.1 O caso europeu

Em menos de cinquenta anos, a União Europeia passou de um clube intergovernamental, nas palavras de Thomas Zweifel (2006), para um corpo supranacional, com um sistema de transferência de soberanias dos seus Estados membros com algumas características de Estado federal, tais como território e moeda própria. Apesar do caráter inédito da iniciativa europeia, a delegação de poderes ao longo dos anos – e dos tratados - tem estimulado preocupações da literatura e dos *policymakers* acerca de um provável déficit democrático em suas instituições e processo decisório (Zweifel, 2006, p. 131).

No que concerne ao debate acerca da falta de democracia na organização internacional europeia, Zweifel (2006) aponta cinco acusações sofridas pela UE a respeito do déficit, a saber, (a) falta de transparência, (b) falta de consenso, (c) falta de justiça social, (d) falta de legitimidade e (e) falta de responsividade. A primeira delas refere-se ao sigilo que acomete as instituições europeias, em especial o Conselho de Ministros, composto pelos ministros dos países membros (Sbragia, 1992 *apud* Zweifel, 2006).

Nesse sentido, é apontado que o Conselho não permite que suas decisões sejam esmiuçadas pela população, uma vez que a decisão é, por vezes, secreta, já que da escolha dos cidadãos de governantes que indicaram os tecnocratas europeus não há muita influência popular.

No que concerne à questão da falta de consenso, é argumentado que a queda do Compromisso de Luxemburgo de 1966, que dava poder de veto aos membros, e o mais frequente uso do voto por maioria qualificada, significa que os Estados maiores, especialmente após a entrada de novos membros, têm maior possibilidade de sobrepor suas vontades políticas à dos membros menores (Zweifel, 2006, p. 132). Após o Tratado de Nice, os membros que possuem 38% da população total da UE (por exemplo, Alemanha e mais dois

grandes membros, como França e Reino Unido) têm o poder de impedir e/ou aceitar uma política (*idem*).

Em relação à falta de justiça social, tanto a globalização como a estrutura institucional da UE favorecem a chamada integração negativa, ou seja, a queda das barreiras nacionais em algumas questões pode levar à uma *corrida para o fundo*, em que os estados mais competitivos – leia-se, os mais ricos – oferecem às corporações melhores incentivos e, conseqüentemente padrões mais baixos de responsabilidade social. Destarte, o gasto social é reduzido e a política europeia não está pronta para proteger os cidadãos de tal ameaça. Rodrik's (*apud* Zweifel, 2006) discorda de tal visão e atesta que a *corrida para o fundo* é um mito, e que "(...) the more open economies are to global or regional integration, the *bigger*, not smaller, are (...) the government services like schools and healthcare".

No tocante à falta de legitimidade,

Eurobarometer polls (opinion surveys gauging the attitudes of member state citizens toward the EU) and low voting turnouts show mistrust in EU institutions. Yet even if European institutions were democratized, the preconditions for authentic democracy would still be lacking: there are no European parties or political leaders, no European media for debates on policy issues and choices, and no European-wide competition for government offices (Zweifel, 2006, p. 133)

O autor sugere que a Europa não é apenas uma única cultura, mas o conjunto de culturas, bastante diversas entre si. Assim, a criação de uma Constituição tornaria a cidadania europeia uma ideia mais palpável, favorecendo o fortalecimento da democracia na organização (Zweifel, 2006). A tentativa de uma Constituição foi amplamente rejeitada, culminando na assinatura do Tratado de Lisboa em 2007, que aprofundou a cooperação e, segundo o Portal da União Europeia, contribuiu para mitigar o chamado déficit democrático, por meio do aprofundamento do processo de co-legislação entre Conselho e Parlamento e uma maior participação popular dos cidadãos por meio de iniciativas como a Iniciativa de Cidadania Europeia¹¹.

Por fim, a falta de *accountability* se refere ao baixo poder do Parlamento Europeu, única instituição diretamente eleita pelos cidadãos, em relação às demais instituições do bloco, apesar de a assinatura do Tratado de Lisboa, em 2009, ter modificado o processo decisório e a estrutura institucional da UE de forma significativa.

¹¹ Disponível em: <http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_pt.htm>

Considerações Finais

A gênese de organismos reguladores internacionais não é recente. Com novas questões internacionais desafiando as fronteiras do tradicional Estado-nação e os países sendo compelidos a transferir competências não mais resolúveis de forma unilateral para esferas transnacionais de poder, surge a figura das Organizações Internacionais (OI). Entretanto, a literatura acerca do tema refere-se, em grande parte, ao poder democratizante exercido pelas OI, ou seja, de que forma e até que ponto elas contribuem para o fortalecimento e para a promoção dos sistemas democráticos nos países.

Muitos argumentam que nem sempre a delegação encontra condições necessárias que garantam a participação dos cidadãos no processo, uma vez que os mesmos encontram-se dominados pelos tecnocratas das OI, deixando o cidadão comum alienado em relação às políticas adotadas, aos métodos utilizados e aos resultados obtidos. Outros argumentam que as OI podem e são governadas democraticamente, uma vez que não necessariamente devem seguir os mesmos pré-requisitos de sistemas democráticos internos.

Longe de por fim a esse amplo debate, a presente proposta lança o questionamento de analisar por que as OI deveriam ser democráticas e, uma vez o sendo, quais parâmetros elas deveriam seguir. Ao classificar uma organização como antidemocrática, com conotação negativa, as imensas contribuições e o significativo papel cumprido por elas é suprimido por uma demanda e um mandato que talvez não lhe pertençam.

Referências

Behn, R. D. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington: Brookings Institution, 2001.

Burall, Simon, Neligan, Caroline. The Accountability of International Organizations. In: *Global Policy Public Institute Research Papers n. 2*. 2005. Disponível em: <http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/IO_Acct_Burall_05012005.pdf> Acesso em: Jul. de 2014.

Claude, Innis. *Swords into Plowshare*, Nova York, McGraw-Hill, 1986.

Dahl, Robert. Os sistemas políticos democráticos nos países avançados: êxitos e desafios. In: Atilio Boron (Org.), *Nova Hegemonia Mundial: Alternativas de mudança e movimentos sociais*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2004.

_____. Can International Organizations be democratic? A skeptic's view. In: Shapiro, Ian, Hacker-Cordón, Casiano (ed.). *Democracy's Edges*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

_____. *Poliarquia, participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 2005.

Drummond, Maria Claudia. O déficit democrático e as instituições internacionais. In: *Brasil – União Europeia – América do Sul (Anos 2010-2020)*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009

Føllesdal, Andreas, Hix, Simon. Why There is a Democratic Deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik. In: *European Governance Papers (EUROGOV)*. 2005. Disponível em: < http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2454/pdf/egp_connex_C_05_02.pdf> Acesso em: Jul. de 2014.

Heredia, José Manoel Sobrinho. In: Velasco, Manuel Diez. *Las Organizaciones Internacionales*, 11ª Edição. Editorial Tecnos S.A.: Madrid, 1999.

Herz, Monica, Hoffman, Andreia Ribeiro. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

Jensen, Thomas. The Democratic Deficit of the European Union. In: *Living Reviews of Democracy*. Disponível em: < <http://democracy.livingreviews.org/index.php/lrd/article/view/lrd-2009-2>>. Acesso em: Jul. de 2014.

Jönsson, Christer. *Democracy Beyond the Nation State? Transnational Actors and Global Governance*. Disponível em: <<http://www.transdemos.se/publications/transdemosStvTidskr.pdf>> Acesso em: Jul. de 2014.

Keohane, Robert O., Macedo, Stephen, Moravcsik, Andrew. Democracy-Enhancing Multilateralism. In: *International Organization*. 2009

Laffan, B., Mazey, S. European Integration: The European Union – reaching an equilibrium? In: *European Union: Power and Policy Making*. Routledge, 2006.

Melo, Marcus André. O vies Majoritário na Política Comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 22, nº 63, 2007.

Mihail, Milev. *A 'Democratic Deficit' in the European Union?* Disponível em: <<http://www.geopolitis.net/EUROPE%20EN%20FORMATION/Democratic%20Deficit%20in%20the%20European%20Union.pdf>> Acesso em: Jul. de 2014.

Moravcsik, Andrew. *Affirming Democracy in International Organizations*. In: Goldstein, Joshua S., Pevehouse, J. C. *International Relations – Ninth Edition*. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/goldstein.pdf>> Acesso em: Jul. de 2014.

Pevehouse, J. C. *Democracy from the Outside-In? International Organizations and Democratization*. In: *International Organization*, 56, pp 515-549. 2002.

Tratado de Lisboa: a Europa rumo ao século XXI. In: *Portal da União Europeia*. Disponível em: <http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_pt.htm> Acesso em Agosto de 2014.

Zweifel, Thomas D. *International Organizations and Democracy: Accountability, Politics and Power*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2006.