

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

INSTITUTO DE RELAÇÃO INTERNACIONAIS

PRI5001 - Questões normativas nas Relações Internacionais Profa. Janina Onuki

Grupo: Gabriel Madeira, Isadora Steffens, Maíra Martins e Natália Suzuki

Governança Global e déficit democrático

Os artigos resenhados buscarão responder a pergunta: as organizações internacionais podem ser democráticas? Dahl (1999), o primeiro dentre os autores a escrever sobre o tema, discorre sobre os diversos problemas que encontramos para conceituar democracia (entre eles, que aspectos são priorizados, qual o ponto de corte na prática em uma escala entre democracia perfeita e não-democracia, como resolver questão da delegação de poder) e as muitas definições que resultam disso. Porém, para ele, mesmo com essas diferenças, sob qualquer definição aceitável de democracia as instituições internacionais não seriam consideradas democráticas.

Para defender essa ideia, Dahl (1999) afirma que existem duas soluções para a questão de como exercer a tomada de decisões: uma é substantiva e a outra é procedimental. A solução substantiva diz respeito à definição do bem público priorizando um ou mais critérios e definindo sua medida e princípio distributivo. Porém, a definição de tal critério, já altamente questionada mesmo em nível doméstico, tende a ser altamente problemática internacionalmente, devido ao número de interesses envolvidos. Por outro lado, a solução procedimental, que envolve a definição de processos para determinar e validar decisões e é mais largamente utilizada internamente nos países, não possui a mesma efetividade no nível internacional. Isso se dá porque devido ao peso do consenso das elites e a fraqueza/desinformação/difusão dos interesses da população nas questões multilaterais e de política externa, o debate público é incompleto e as visões das elites prevalecem. Dessa maneira, para atingir um nível de controle popular próximo ao existente em países democráticos, as instituições internacionais teriam não apenas que fornecer oportunidades de participação, influência e controle equivalentes, o que já é um desafio, mas os cidadãos também teriam que ter acesso à informação e estarem preocupados e interessados nessas questões, o que não acontece. Além disso, para que as decisões dessas instituições fossem amplamente aceitas pela população seriam necessárias uma cultura política de apoio às mesmas e uma identidade comum – o que é difícil forjar, pode levar gerações e não existe nem mesmo no exemplo mais bem sucedido de instituição internacional, a União Europeia.

Moravscik (2004) responde a questão argumentando que nem todas as organizações internacionais sofrem de déficit democrático. Uma avaliação da legitimidade democrática de uma

instituição internacional real é tanto filosófica (normativa), quanto das ciências sociais (empírica). Qualquer medida democrática derivada de uma teoria ideal deve ser calibrada para avaliar se os arranjos atuais são os melhores possíveis diante das imperfeições do mundo real. Um parâmetro adequado para essa análise é o estudo empírico comparativo da prática geral das democracias avançadas. Com esse critério, não é possível generalizar que organizações internacionais sofrem de déficit democrático, ou seja, qualquer avaliação da legitimidade democrática de instituições internacionais reais deve ter coerência filosófica e viabilidade pragmática. A questão da coerência filosófica é baseada em uma concepção normativa de democracia aplicável e coerente. As discussões em andamento abordam uma das seguintes tradições: libertária, pluralista, social-democrata e deliberativa. Já a viabilidade pragmática, se se levar em conta cada uma dessas teorias sobre democracia, estes ideais normativos não são realizáveis no mundo real (nem mesmo no âmbito de Estados democráticos), por isso não seria adequado utilizar quaisquer desses modelos abstratos para julgar a legitimidade democrática das instituições internacionais.

Teorias democráticas ideais tendem a ignorar sistematicamente os custos de transação da participação política, desconsiderando limitações na capacidade e disposição dos indivíduos em participar na política. Sistemas constitucionais lidam com essas imperfeições isolando formuladores de políticas e delegando poder a autoridades políticas. Esta reflete uma “second-best solution” para representar e realizar interesses amplos, em um sistema em que não se pode presumir que indivíduos buscarão constantemente seus próprios interesses efetivamente.

Para demonstrar a sua hipótese, o autor refuta a crítica de que a União Europeia (EU) é democraticamente legítima. Para tal, ele recupera principais críticas levantadas pela literatura de perspectiva liberal, pluralista, social democrata e deliberativa e afirma ter estruturado um modelo geral para avaliar empiricamente a legitimidade democrática da UE. Ele responde a essas críticas demonstrando características e aspectos dessa instituição internacional, que teriam aspecto democrático. O autor isola seletivamente tais elementos para se contrapor ao ponto defendido por Dahl (1999). De acordo com Moravscik (2004), a restrição de agenda temática e de poder de implementação, o sistema de *checks and balances*, o mecanismo de accountability, a estrutura decisória multinível, a influência dos Executivos nacionais na tomada de decisão, dentre outros elementos presentes na instituição indica que ela não possui déficit democrático. Por outro lado, reconhece que existe um aspecto tecnocrata e autonomia de determinados corpos da União Europeia, mas isso não seria suficiente para apontar a instituição como autoritária, já que democracias constitucionais também lançam mão desses órgãos.

Avançando nesta mesma agenda, Keohane et al. (2009), tentam responder a questão sobre quais os efeitos do multilateralismo na democracia de Estados democráticos. Ao contrário do que

grande parte da literatura insiste em afirmar que organizações internacionais minam a democracia, instituições multilaterais podem aumentar a qualidade dos processos democráticos nacionais, por meio da melhoria de mecanismos domésticos constitucionais. Os efeitos disso incidiriam em três situações: (i.) restrição do poder e influência das facções; (ii.) proteção de direitos individuais e de minorias; e (iii.) qualidade de processos de deliberação.

Para sustentar esta afirmação, os autores verificam a atuação dos Estados membros em esferas multilaterais e os efeitos disso para o âmbito doméstico. Para provar que essa atuação gera uma restrição do poder e influência das facções, os autores enfocam o campo econômico. Assumem a liberalização como algo benéfico e de interesse da *constituency*, assim seria pernicioso o país se deter numa política protecionista. Por isso, ser membro de instituições multilaterais de comércio faz com que as regras comerciais do país sejam orientadas pelos fóruns e acordos da esfera multilateral. Assim, os interesses de um grupo minoritário nacional não seriam prevalentes sobre a política comercial de um país. No caso de proteção de direitos, o fato de os Estados membros estarem compromissados com tratados e acordos internacionais impele que as políticas em nível nacional sigam orientações voltadas a proteção de direitos individuais e de grupos minoritários. Por fim, explicam que a qualidade de processos de deliberação domésticos é beneficiada pelo multilateralismo porque a participação em fóruns internacionais coloca aos membros a disponibilidade de informação, atualização, *expertise*, boas práticas e que, posteriormente, podem influenciar os processos de deliberação e, logo, as políticas públicas no âmbito interno.

De acordo com os autores, as democracias constitucionais também criaram instituições independentes. Nesses casos, quando a delegação é feita a um agente não diretamente *accountable* ao público, pode-se propiciar que o bem público não seja capturado por um grupo de interesse ou por uma maioria, mas atenda a vontade geral de forma mais ampla. Assim, o resultado das políticas é mais representativo de interesses gerais difusos na sociedade, porque instituições não majoritárias podem contribuir para que haja sistema de *check and balances*, protejam-se os direitos de minorias e promovam a viabilidade de opiniões, direitos e discursos de grupos minoritários.

A participação é um elemento caro à democracia. No entanto, muitas instituições desse sistema, como os bancos centrais e as cortes constitucionais, detêm uma estrutura complexa de *accountability* indireta, atenuando assim a participação direta da população. Contudo, ainda assim, justamente por não estarem suscetíveis ao escrutínio direto do cidadão (e da maioria), elas são bem sucedidas em garantir aspectos democráticos como a atenção a interesses e direitos de minorias, combater a influência de facções e aperfeiçoar processos de deliberação.

Conclusões

Dahl (1999), como o próprio título de seu artigo indica, conclui ceticamente que as organizações internacionais não são e não podem ser democráticas. Isso não quer dizer que sejam indesejáveis, pelo contrário: o autor reconhece sua importância e seus possíveis benefícios. No entanto, devemos ser cuidadosos em ceder legitimidade democrática para sistemas que não o são. Reconhecendo esse problema, temos que ponderar: qual é a alternativa? Dahl afirma desconhecer a resposta, mas ter algumas ideias para guiar o caminho: os governos de organizações internacionais seriam “sistemas de negociação burocráticos”, isto é, um sistema não democrático com uma responsividade muito limitada; para pesar se essas organizações são desejáveis, é necessário considerar os custos para a democracia, e os aspectos não democráticos devem ser submetidos ao escrutínio e a tentativas de aprimoramento; a inevitabilidade da globalização e de um governo internacional deve ser questionada, e cada situação deve ser avaliada em seus próprios méritos; e, por fim, critérios para avaliar as organizações devem ser desenvolvidos.

A conclusão dos demais autores é bastante diferente, visto que eles não apenas consideram que as organizações multilaterais podem não apenas ser democráticas como também aperfeiçoar a democracia. De acordo com Keohane, Macedo e Moravcsik, assim como as instituições constitucionais de democracias consolidadas, as instituições multilaterais podem fazer com que as democracias sejam mais bem sucedidas para proteger direitos individuais e de minorias e fomentar deliberação coletiva. Contudo, destacam que, em alguns processos, a participação direta do cidadão é atenuada; mas ainda assim os resultados podem ser mais benéficos para sociedade, porque acabariam sendo representativos de uma vontade geral.

Ainda segundo esses autores, instituições multilaterais são mais fracas que democracias consolidadas, especialmente aquelas de Estados hegemônicos. Uma vez tomada a decisão, a implementação é quase sempre feita em nível nacional por atores domésticos. Assim, essas instituições não são substitutas dos Estados, mas sim complementares.

Para eles, temáticas de áreas que são prioridades ao público e com saliência tendem ser debatidas e decididas por vias de participação democrática direta. Assuntos sobre os quais a sociedade é menos organizada tendem a ser conduzidos por mecanismos não democráticos. Assim, domesticamente, o eleitorado resiste em aceitar a delegação de decisão a agências especializadas em relação a assuntos como taxaço, bem estar social, saúde, educação, imigração e gastos em infraestrutura. Espera-se portanto que esses assuntos sejam tratados no âmbito nacional. Já temáticas que são exploradas por organismos especializados, como banco acentuada, direitos humanos, investigação civil, regulação técnica também tendem a ser delegadas a instituições multilaterais.

Ademais, para eles, há três conjunturas em que o multilateralismo aperfeiçoa a democracia:

a. Instruções multilaterais melhoram a democracia doméstica onde já existe uma boa democracia em funcionamento, porque potencializa as práticas democráticas.

b. Instituições multilaterais que incluem a participação da sociedade civil tem as suas discussões transnacionais enriquecidas pelo tipo de contribuição que esse ator traz nessas esferas. Esse tipo de participação pode equilibrar procedimentos que são menos democráticos e ainda promover a prática democrática dentro dos próprios países.

c. Os custos e riscos do multilateralismo para a democracia variam de acordo com o tipo do país. Onde a população é menor e mais homogênea, é possível que a perda seja maior, porque a representação doméstica, em tese, é mais próxima da *constituency*. Por outro lado, em países como esses, a possibilidade de reter facções e proteger direitos individuais é maior, o que potencializa os efeitos de ações multilaterais.

Por fim, os autores concluem que há situações em que a participação de cidadãos pode ser baixa, mas as decisões por vias não democráticas podem ter resultados mais benéficos para a democracia. Distingue-se a eficiência pragmática da própria democracia.

Comentários e críticas

Moravcsik (2004) afirma que a teoria normativa não é útil para analisar os aspectos democráticos das instituições no mundo real e, por isso, propõe dispensá-la para essa avaliação. Segundo ele, a alternativa seria comparar as instituições internacionais com democracias constitucionais do “mundo real”. Contudo, não é seguro que seria possível transpor dimensões constitutivas de dois objetos distintos para uma análise comparativa capaz de produzir critérios objetivos para uma avaliação desse tipo. Ademais, sem o referencial normativo, corre-se o risco de o nivelamento dessa avaliação ser feita sempre a partir de referenciais muito insuficientes e insatisfatórios do ponto de vista da qualidade democrática.

A exemplo de Dahl (1999), admite-se um contínuo entre a democracia ideal e a não-democracia, reconhecendo as imperfeições das democracias reais, e busca equiparar o desejável no nível internacional àquilo observado na política doméstica dos países. Além disso, se ao analisar o déficit democrático em organizações multilaterais a definição de democracia for demasiadamente distorcida para acomodar problemas práticos, o resultado será justamente a legitimação democrática falsa e a negligência às falhas que Dahl (1999) tanto critica.

Assim como Moravcsik, Keohane et al. (2009) afirmam que os críticos do multilateralismo idealizam as democracias domésticas, que na realidade apresentam diversos problemas, enquanto avaliam as instituições internacionais por critérios utópicos. No entanto, os autores tentam superar o impasse democracia *versus* não democracia das instituições internacionais. Assumem que há as instituições internacionais podem não ser sempre democráticas, mas, muitas vezes, os resultados desses procedimentos não democráticos podem ser benéficos, inclusive, melhorando o grau de democracia doméstica. Eles propõem um diálogo entre o nível doméstico e as instituições multilaterais, por meio da complementariedade dos papéis de ambos, reconhecendo a limitação de ação das duas esferas. Destacam que o multilateralismo, contudo, não transforma países não democráticos em democráticos, mas sua ação benéfica encontra lugar num ambiente em que já há propensão para tal.

Assumem que são necessários estudos mais aprofundados para avaliar de fato o grau de impacto e os resultados que o multilateralismo tem para o âmbito doméstico, já que as amostras empíricas do artigo são insuficientes para sustentar a argumentação, diferentemente de Moravcsik que usa seletivamente exemplos do plano empírico para provar o seu ponto. Por fim, apontam de forma razoável alguns canais de diálogo entre teoria normativa e o plano empírico, como por exemplo o enfoque em aspectos específicos da temática.

Uma parte importante do artigo de Keohane et al. (2009) é a afirmação de que o multilateralismo pode aprimorar a democracia por meio do combate a interesses especiais. Essa ideia é construída utilizando o exemplo empírico da política comercial, considerando que essa é uma área onde grupos de interesse específicos poderosos frequentemente impõem sua vontade sobre os interesses de grupos amplos. No entanto, os autores utilizam como base para sua argumentação a asserção ideológica de que a liberalização comercial é positiva para a sociedade como um todo. Contudo, se refutamos que a liberalização não é de todo boa sempre, todo o argumento é desqualificado e pode mesmo ser revertido.

Bibliografia

Dahl, Robert (1999). Can International Organizations Be Democratic? A Skeptic's View. Shapiro, Ian & Hacker-Cordon, Casiano (eds.). **Democracy's Edges**. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 19-40.

Keohane, Robert; Macedo, Stephen & Moravcsik, Andrew (2009). Democracy-Enhancing Multilateralism. **International Organization**, vol. 63, nº 1, Winter, pp. 1-31.

Moravcsik, Andrew (2004). Is There a 'Democratic Deficit' in World Politics? A framework for Analysis. **Government and Opposition** – **An International Journal of Comparative Politics**, vol. 39, nº 2, pp. 336-363