



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS MINISTRO ALCIDES CARNEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS**

**JAN MARCEL DE ALMEIDA FREITAS LACERDA**

**A CONTRIBUIÇÃO DA PERSPECTIVA CONSTRUTIVISTA  
PARA O ESTUDO DO PNUD E DA OEA NA DEMOCRACIA  
LATINO-AMERICANA**

**JOÃO PESSOA - PB  
2011**

**JAN MARCEL DE ALMEIDA FREITAS LACERDA**

**A CONTRIBUIÇÃO DA PERSPECTIVA CONSTRUTIVISTA  
PARA O ESTUDO DO PNUD E DA OEA NA DEMOCRACIA  
LATINO-AMERICANA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba em cumprimento à exigência para obtenção do diploma de bacharel.

Orientador: Prof. Ms. Augusto Wagner Menezes Teixeira Júnior

JOÃO PESSOA – PB  
2011

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA SETORIAL CAMPUS V – UEPB

L131c Lacerda, Jan Marcel de Almeida Freitas.  
A contribuição da perspectiva construtivista para o estudo do PNUD e da OEA na Democracia Latino-Americana / Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda. – 2011.  
56f.  
  
Digitado.  
Trabalho Acadêmico Orientado (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, Departamento de Relações Internacionais, 2011.  
“Orientação: Prof. Ms. Augusto Wagner Menezes Teixeira Junior”.

1. Organizações Internacionais. 2. PNUD. 3. OEA. I. Título.


21. ed. CDD 341.2

**JAN MARCEL DE ALMEIDA FREITAS LACERDA**

**A CONTRIBUIÇÃO DA PERSPECTIVA CONSTRUTIVISTA PARA O  
ESTUDO DO PNUD E DA OEA NA DEMOCRACIA LATINO-  
AMERICANA**

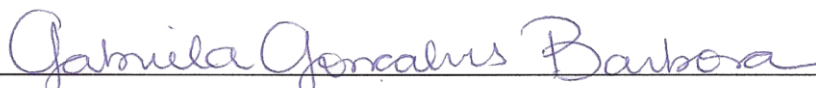
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Curso de Relações Internacionais da  
Universidade Estadual da Paraíba em  
cumprimento à exigência para obtenção do  
diploma de bacharel.

Aprovada em: 17/06/2011



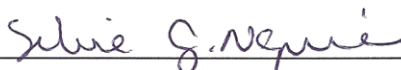
---

Professor(a) Augusto Wagner Menezes Teixeira Júnior (Orientador(a)) - UEPB



---

Professor(a) Gabriela Gonçalves Barbosa - UEPB



---

Professor(a) Sílvia Garcia Nogueira - UEPB

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho a Deus.  
Ao meu pai, Justo Lacerda Filho, minha mãe,  
Josineide, e meus familiares, pelo apoio,  
carinho, dedicação e compreensão, em todos  
os momentos da minha vida.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, Justo Lacerda Filho e Josineide Lacerda, pelo amor incondicional e pelo grande apoio aos meus estudos e projetos de vida.

À minha irmã, Jaynara.

Ao tio Stênio Lacerda, por acreditar na minha capacidade e sonhos de vida.

Às tias Janete Maciel e Fátima Lacerda, pelo incentivo aos meus estudos e ao carinho a mim.

À minha avó, Tereza Lacerda, meu avô paterno, Justo Lacerda, e meus avôs maternos, Julia de Almeida e José Freitas, pelo amor incondicional e suporte de vida.

Aos meus familiares, por sempre acreditarem na minha capacidade de superar obstáculos durante esta caminhada.

Aos meus amigos de curso, em especial aos meus amigos de turma.

À Bruna Ribeiro, Jessica Machado, Greyci Almeida, Raíssa Onofre, Thays Felipe, Ramon Costa, Ewelyne Rossane, Luciane Araújo e Denise Oliveira, pela força fundamental ao longo do curso.

Às ex-colegas de curso, Rachel Pimentel e Dalliana Vilar, pela atenção e companheirismo.

Aos amigos do curso de Direito/UFPB.

A todos os meus amigos, que conquistei ao longo da vida, pelo grande apoio.

Ao professor Augusto Teixeira pela paciência, incentivo e orientação, que tornaram possível a conclusão deste trabalho.

A todos os professores de Relações Internacionais da UEPB e aos que já passaram pela instituição, pelo carinho, dedicação e apressado demonstrado ao longo do curso, e que contribuíram, infindavelmente, para a minha formação acadêmica, em especial à Silvia Nogueira, Liliana Fróio, Gabriela Barbosa, Eliete Gurjão, Maria Lúcia Abaurre, Henrique Menezes, Iure Paiva, Cristina Pacheco, Raquel Melo, José Tavares, Luiza Rosa, Elias David e Paulo Kuhlmann.

A todos os funcionários da UEPB, em especial as secretárias Kaline Barbosa, Sandra Maranhão e Alyne Benevides, pela presteza, cuidado, carinho e amizade.

À UEPB e a todos aqueles que contribuíram, de maneira direta ou indireta, para a realização deste trabalho.

“A democracia formula uma pergunta que permanece continuamente aberta:  
é como se nenhuma resposta adequada pudesse lhe ser dada”  
(Pierre Rosanvallon *apud* PNUD, 2004, p. 204)

## RESUMO

O período Pós-Guerra Fria teve conseqüências importantes para as Relações Internacionais, como o fim da bipolaridade e, assim, a globalização de ideais ocidentais, bem como o aumento considerável de Organizações Internacionais e os seus papéis na ordem internacional. Observa-se, também, o papel dessas organizações na disseminação de tais ideais, conforme verificamos no PNUD e na OEA quanto à propagação de idéias de democracia na América Latina. Desta feita, este trabalho objetiva analisar a influência dessas organizações e a sua importância na disseminação de idéias – como o conceito de Democracia – no sistema internacional atual. Para tanto, de início, a reflexão será construída a partir de uma análise da construção teórica inserida nos Grandes Debates do campo das Relações Internacionais, tendo destaque um diálogo entre as teorias Neorrealista, Neoinstitucionalista liberal e Construtivista. Contudo, atenta-se para o melhor poder de explicação da perspectiva construtivista, cujo pensamento é de que as idéias são construídas não só por Estados, mas também por Organizações ou Burocracias Internacionais. Em outras palavras, destaca-se a percepção construtivista de que as organizações internacionais são detentoras de conhecimento e, por meio desse, exercem influência nas idéias, como é o caso estudado nesse trabalho, já que o PNUD e a OEA exercem suas autoridades na propagação de idéias de democracia na realidade da América Latina. Portanto, analisar-se-á as diferentes formas de percepção da democracia pelas burocracias estudadas, a subsequente disseminação dessas concepções e, posteriormente, a congruência de ideais através do desenvolvimento, em conjunto, do Fórum da Democracia Latino-Americana.

**PALAVRAS-CHAVE:** Organizações Internacionais; PNUD; OEA; Democracia Latino-Americana; Construtivismo.



## ABSTRACT

The Post-Cold War period had important consequences for International Relations, as the end of bipolarity and, thus, the globalization of Western ideals, as well as the considerable increase of International Organizations and their roles in the international order. It's also visible the role of some organizations in the dissemination of such Western ideals, such as the UNDP and the OAS regarding the spread of ideas of democracy in Latin America. This time, this work aims to analyze the influence of these organizations and their importance in the dissemination of ideas - like the concept of democracy - in the current international system. For that, initially, the reflection will be built from a theoretical basis inserted in the Great Debates of the International Relations field, giving special attention to a dialogue between the theories Neo-realist, Neoliberal Institutionalism, and Constructivism. However, the Constructivist perspective has a better explanatory power, for the concept that ideas are built not only by States but also by international organizations or bureaucracies. In other words, the constructivist perception highlights that international organizations are in possession of knowledge and, through this, influence the ideas, as is the case studied in this work, because the UNDP and the OAS exert their authority in the spread of the ideas of democracy into the Latin America's reality. Therefore, this will analyze the different forms of perception of democracy by bureaucracies studied, the subsequent spread of these concepts and the congruence of ideas through the development of the Forum of Latin American Democracy.

**KEYWORDS:** International Organizations; UNDP; OAS; Latin American Democracy; Constructivism.

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>9</b>  |
| <b>CAPÍTULO I.</b>  |           |
| <b>TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: o papel das idéias e as Organizações Internacionais .....</b>                            | <b>12</b> |
| 1.1 TEORIAS NEOINSTITUCIONALISTA LIBERAL E NEORREALISTA: percepções racionalistas das Relações Internacionais.....              | 16        |
| 1.2 CONTRIBUIÇÃO DA PERSPECTIVA CONSTRUTIVISTA .....  | 21        |
| <b>CAPÍTULO II.</b>   |           |
| <b>CONCEITO, CONSOLIDAÇÃO E DISSEMINAÇÃO DA DEMOCRACIA: as burocracias PNUD e OEA na América Latina .....</b>                   | <b>26</b> |
| 2.1 PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO: objetivos e relatórios sobre a democracia latino-americana .....         | 29        |
| 2.2 A ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS: institucionalização da idéia de democracia e as Missões de Observação Eleitoral ..... | 32        |
| <b>CAPÍTULO III.</b>  |           |
| <b>A RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS POLÍTICOS E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONCEITO DE DEMOCRACIA NO PNUD E NA OEA .....</b>              | <b>37</b> |
| 3.1 A CRIAÇÃO DO FÓRUM DA DEMOCRACIA LATINO-AMERICANA .....   | 43        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>  | <b>49</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>  | <b>52</b> |

## INTRODUÇÃO

Na atualidade, a importância das Organizações Internacionais e das Relações Internacionais leva-nos a refletir sobre a relevância dessas instituições no campo de conhecimento das Relações Internacionais. Diversos são os nichos de influência desses organismos e esses se apresentam paulatinamente mais inseridos no dia-a-dia das relações entre Estados. Esse é o caso do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)<sup>1</sup> e da Organização dos Estados Americanos (OEA), que, como demonstra esse trabalho, são importantes atores na consolidação e disseminação da idéia de Democracia Liberal na América Latina.

A subárea “Organizações Internacionais”<sup>2</sup> perpassa diversos debates das Relações Internacionais e tem sua importância destacada nesses debates. Por meio de análise de Mônica Herz e Andrea Hoffmann Ribeiro (2004), observamos que o campo de estudo das Organizações Internacionais desenvolveu-se ao longo do século XX, tendo diversas perspectivas de análise e sendo influenciado pelos contextos históricos de cada época.

No período Pós-Guerra Fria, há um sensível aumento nos estudos sobre as Organizações Internacionais e um novo ativismo desses organismos no ambiente internacional (HERZ e HOFFMAN, 2004, p. 48). Concomitantemente, esse período está inserido em dois grandes debates das Relações Internacionais, chamados de Debate Interparadigmático – entre neoliberais, neorrealistas e marxistas (WÆVER, 1996, P. 151) – ou Terceiro Debate<sup>3</sup>, e o Quarto Debate – entre positivistas e pós-positivistas<sup>4</sup>. Contudo, devido às controvérsias entre teóricos da disciplina sobre o terceiro e quarto debates, esse trabalho irá adotar o posicionamento de Ole Wæver (1996), já que o autor analisa que não é convencional classificar o debate interparadigmático como Terceiro Debate das Relações Internacionais. Assim, a solução do autor é dividir o Terceiro Debate em dois momentos: de um lado, o debate interparadigmático (entende-se aqui entre os Neorrealistas e

---

<sup>1</sup> Programa da Organização das Nações Unidas (ONU) e que, nesse trabalho, apresenta o posicionamento “onusiano” quanto à democracia latino-americana.

<sup>2</sup> Subárea das Relações Internacionais, como denomina Carlos Frederico Pereira da Silva Gama (2005, p. 23).

<sup>3</sup> O Debate Interparadigmático é rejeitado por alguns autores como não sendo um Grande Debate das Relações Internacionais. Para Doyle (1997), esse seria o grande debate que falhou, entre Neoliberalismo, Teoria da Dependência e Neorrealistas (p. 38), com isso, esse autor entende que o terceiro grande debate da disciplina é entre positivistas e pós-positivistas (p.22).

<sup>4</sup> Ou, segundo Keohane (1988): debate entre racionalistas e reflexivistas.

Neoinstitucionalistas liberais); e, do outro lado, positivistas *versus* pós-positivistas (WÆVER, 1996, P. 174).

O presente trabalho objetiva dialogar com esses dois momentos do terceiro debate das Relações Internacionais e analisar o papel das idéias nesse campo de conhecimento, evidenciando as concepções construtivistas quanto à relevância das Organizações Internacionais no sistema internacional. Pretende-se também, analisar a importância das idéias na política mundial – mais especificamente o conceito de democracia. Embora centrado no construtivismo, realiza-se também uma revisão da contribuição teórica proporcionada pelas perspectivas neorrealistas e neoinstitucionalistas liberais. Em suma, objetiva-se, então, mostrar que as organizações internacionais importam e, por meio de contribuições construtivistas, exercem influência não só nas idéias, mas também nos interesses e identidades inseridas no sistema internacional e no comportamento dos Estados.

Para tanto, verifica-se o PNUD e a OEA como destaques quanto à consolidação e disseminação do conceito de democracia na América Latina. Ou seja, apresenta-nos importantes exemplos de como organizações internacionais importam no sistema internacional e o papel das idéias como norteadoras das Relações Internacionais. Assim, esses organismos internacionais apresentam-nos aspectos e formas diferentes de influência e de incidência nas idéias. Sobretudo, em 2009, o PNUD e a OEA se uniram e fundaram o Fórum da Democracia Latino Americana, com o intuito de fortalecer uma idéia congruente de democracia na região.

Fica claro, pois, o porquê da análise do período do Pós-Guerra Fria e das organizações supracitadas quanto à autoridade das organizações internacionais e à disseminação da democracia na região latino americana. Contudo, é importante destacar que o trabalho pretende fazer uma análise de cunho teórico e não há a pretensão de comprovar uma relação causal entre as supracitadas burocracias internacionais, as idéias e os governos da região.

Quanto à escolha das organizações estudadas, inicialmente, o programa “onusiano” PNUD representa uma importante estrutura de liderança e de gestão da cultura de governabilidade democrática global. Desse modo, entendemos o PNUD como burocracia internacional<sup>5</sup> e representativa do posicionamento da ONU, já que é responsável por fiscalizar e incentivar a governabilidade democrática, por meio de relatórios e fóruns sobre a temática. Em seguida, a OEA, como organização internacional regional e importante ambiente de

---

<sup>5</sup> Segundo Barnett e Finnemore (2004), a burocracia é: “[...] uma forma social distinta, com sua própria lógica interna e que gera certas tendências comportamentais” [tradução livre] (p. viii).

discussão dos Estados Americanos, apresentará uma carta mais institucionalizada de percepção de Democracia, já que adotou a Carta Democrática Interamericana (2001) e essa representou um importante instrumento interamericano para fortalecer a democracia no hemisfério. Por fim, fato elucidativo quanto à necessidade de estudar as duas organizações em paralelo e em conjunto foi a realização de duas edições do Fórum da Democracia Latino-Americana, o qual representou a união de idéias, forças e interesses das supracitadas burocracias internacionais.

Tendo a meta do trabalho traçada, é importante destacar os métodos para alcançá-las. Em consequência de revisões literárias sobre as Teorias das Relações Internacionais, o papel das idéias na política internacional e o estudo das Organizações Internacionais, esse trabalho analisará, no primeiro capítulo, a importância dessas organizações no estudo das Relações Internacionais. Em seguida, buscará evidenciar o maior poder explicativo da Teoria Construtivista quanto ao papel das idéias e à influência dessas instituições internacionais.

No segundo capítulo, ao restringir a análise à concepção de democracia, optar-se-á por refletir sobre os conceitos de democracia defendidos pelo PNUD e pela OEA, e como esses conceitos foram consolidados e disseminados por essas organizações. Através da análise de relatórios e documentos desses organismos será possível refletir sobre a influência dessas organizações internacionais quanto às idéias no sistema internacional e se esses conceitos têm diferentes concepções em cada organização estudada.

Finalmente, no terceiro capítulo, far-se-á uma ligação entre as percepções da teoria construtivista das Relações Internacionais e a influência das organizações estudadas na propagação do papel da idéia de democracia na região latino-americana. Há, também, uma construção de análises, desde a consolidação de resoluções, planos, programas, documentos e até fóruns das supracitadas organizações quanto à temática. Com isso, destacar-se-á a criação do Fórum da Democracia Latino Americana e os seus subsequentes relatórios, já que, conforme citado, apresenta-se como um importante espaço de discussão sobre a temática na região, além de significar a união das instituições estudadas<sup>6</sup>.

Portanto, o trabalho intenta trazer uma contribuição para o estudo, respectivamente, das Organizações Internacionais como atores dotadas de influência no sistema internacional e como propagadoras de idéias; da democracia como importante idéia na política internacional; e, finalmente, da contribuição construtivista para o entendimento do PNUD e OEA na disseminação da(s) idéia(s) de democracia na América Latina.

---

<sup>6</sup> Em síntese, a estrutura do trabalho disporá, respectivamente, de um capítulo teórico; em seguida um analítico; e por fim, o teórico-analítico ou analítico-interpretativo.

## CAPÍTULO I.

### TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: o papel das idéias e as Organizações Internacionais

O campo de conhecimento das Relações Internacionais abarca diversas perspectivas teóricas, as quais objetivam formular conceitos que permitem compreender a natureza e funcionamento do âmbito internacional, além de explicarem os principais fenômenos da política mundial (NOGUEIRA e MESSARI, 2005, p. 2). A consolidação e disseminação de idéias no sistema internacional, tais como o conceito de democracia, é um relevante aspecto que vêm sendo analisado nesse campo de conhecimento.

Desse modo, antes de analisar os aspectos do papel das idéias na política mundial, é importante verificar o papel das Organizações Internacionais e, posteriormente, refletirmos sobre a influência dessas instituições no que tange às idéias. Para tanto, como destacado anteriormente, o campo ou subárea de estudos das Organizações Internacionais atravessa os debates teóricos das relações internacionais e é importante observar tanto os debates quanto os estudos dessas instituições internacionais.

A disciplina de Relações Internacionais nasce no Pós-Primeira Guerra Mundial e têm como principal objetivo prevenir guerras no sistema de Estados. Posteriormente, há a emergência do Primeiro Debate, conhecido pelo debate político entre as teorias Idealista e Realista. A primeira, em meio ao período Pós-Primeira Guerra Mundial, dá início à disciplina e tem preocupação principal em assegurar a paz (ABDUL-NOUR, 2005, p. 273 e 274). Essa teoria é voltada para a criação de instituições internacionais, que seriam capazes de assegurar a pacificação da ordem mundial. Dessa forma, predominava uma visão legalista, que:

[...] tem por objetivo a fundação de uma ‘ordem internacional’ pacífica enquanto ordem jurídica, por meio de instituições como a Liga das Nações e a Corte Internacional de Justiça, a mediação e a jurisdição internacional [...] (ABDUL-NOUR, 2005, p.273 e 274).

Nesse contexto, essa teoria foi responsável pela contribuição de alguns princípios – fundamentados em regras de ética e moral – para as relações entre os Estados. Esse é o caso do conceito de democracia e do liberalismo, que foram defendidos principalmente pelo

presidente norte-americano Woodrow Wilson<sup>7</sup>, na criação da Liga das Nações (SMITH, 1994, p. 84).

No entanto, o advento da Segunda Guerra Mundial representou a queda da perspectiva idealista, já que esta não conseguiu prever um novo conflito mundial. Com isso, a Teoria Realista surge em meio à Segunda Guerra Mundial, como consequência dos acontecimentos históricos e em contraposição à teoria idealista, trazendo um estudo que intentava demonstrar como o mundo realmente era. Ou seja: “[...] mais sintonizada com as dimensões do poder e do interesse que permeiam a política internacional” (NOGUEIRA e MESSARI, 2005, p.4).

De acordo com Abdul-nour (2005), foram o fascismo e o nacionalismo dos anos 30 que geraram o ceticismo em relação à pretensão normativa da teoria idealista, pois aconteceu uma discrepância entre as normas e princípios e a realidade política<sup>8</sup>. Em consequência, vieram à tona as regras do jogo nas relações entre Estados, que, segundo os realistas, se concentram no “interesse nacional” e na “segurança nacional” de cada Estado do sistema internacional. Essa teoria reflete sobre o sistema anárquico de Estados, onde esses são os únicos atores das Relações Internacionais e nos quais prevalece a força e o conflito na busca do poder. A paz só é possível quando há um equilíbrio de poder e força entre Estados, conhecido como Balança de Poder<sup>9</sup> (ABDUL-NOUR, 2005, p. 274-276). Por fim, os princípios morais e democráticos, estudados nesse trabalho, se restringem à esfera da política interna, distinguindo-se da política internacional.

Uma das bases da perspectiva realista é a crítica ao idealismo. Como releva Nogueira e Messari, a concentração dos idealistas em problemas ético-morais “[...] impediu-os de elaborar instrumentos analíticos que permitissem perceber os sinais anunciadores da proximidade da Segunda Guerra Mundial” (NOGUEIRA e MESSARI, 2005, p. 4). Ou seja, o Primeiro Debate é caracterizado como um debate ontológico sobre a disciplina recém-criada, em que as partes eram o dever ser dos idealistas e o ser dos realistas (*idem*). Sobretudo, esse debate traz importantes reflexões para os objetivos desse trabalho, pois preconiza o

---

<sup>7</sup> Segundo Smith (2004), as recomendações do presidente Woodrow Wilson marcaram a primeira vez que os Estados Unidos tinha elaborado um quadro para a ordem mundial, já que ele propôs que os Estados reconheçam a legitimidade uns dos outros, quando esses foram democracias constitucionais. Assim como que a manutenção da paz seria feita através de um sistema de segurança militar coletiva – o que foi a Liga das Nações - e de liberalismo econômico. Essa ordem proposta por Wilson é chamada de Internacionalismo liberal econômico ou, simplesmente, Wilsonianismo (p. 84).

<sup>8</sup> Os regimes fascista e nazista foram erguidos a partir de um aparato jurídico que os davam legitimidade. Ou seja, as normas jurídicas desses regimes feriam os princípios ético-morais defendidos pelos idealistas.

<sup>9</sup> Segundo Waltz (2002): “De acordo com a teoria [da balança de poder], as balanças de poder tendem a formar-se quer alguns ou todos os Estados conscientemente visem estabelecer e manter uma balança, ou quer alguns ou todos os Estados visem o domínio universal” (p. 166).

surgimento das Organizações Internacionais e do papel de idéias – como a democracia - no sistema internacional.

Após o final da Segunda Guerra Mundial, conforme Herz e Hoffman (2004), os estudos das organizações internacionais tiveram um grande impulso com o fenômeno que acompanha o crescimento das Organizações Internacionais Governamentais (OIGs). Entretanto, na década de 50, observou-se a hegemonia do pensamento realista e, com isso, havia uma descrença em relação à interferência dessas instituições no Sistema Internacional, gerando uma desconfiança que impediu que recursos financeiros e humanos fossem alocados em estudos desses organismos internacionais (HERZ e HOFFMAN, 2004, p. 45). Ou seja, a potencialidade das OIGs foi sub-otimizada.

Já o Segundo Debate da disciplina, conhecido pelo debate entre behavioristas e tradicionalistas, foi marcado por um debate metodológico, no qual a revolução behaviorista teve um papel fundamental, pois exigiu mais cientificidade às Relações Internacionais. Com isso, a disciplina passou a aceitar um maior rigor científico, mas sem abrir mão dos avanços conseguidos com o realismo clássico (NOGUEIRA e MESSARI, 2005, p. 4 e 5).

As críticas behavioristas foram mais incidentes à teoria dominante no período, o realismo, repercutindo no surgimento de realistas científicos, que “[...] defendiam a importação de métodos e conceitos de outras áreas, das ciências exatas em particular [...], assim como um uso mais intensivo de métodos quantitativos para o estudo das Relações Internacionais” (*idem*). Concomitantemente, as contribuições das críticas behavioristas trariam maior cientificidade às teorias das Relações Internacionais, além de, conforme analisado mais a frente, permitiu que métodos quantitativos, como os dados do *Latinobarómetro*, fossem unidos aos métodos qualitativos de análise, como feito pelo PNUD em seus relatórios.

Mesmo nesse contexto de cientificidade e a predominância dos estudos dos realistas, em meados de 1960, há uma especialização das funções das organizações, passando a estudos em questões mais substantivas, concentrando-se em problemas como a paz e segurança, segurança nuclear, ajuda ao desenvolvimento, entre outros. Já nos anos 70, há uma reestruturação das Organizações Internacionais nas relações norte-sul ou na administração do ambiente, bem como um destaque maior para a relação entre o sistema internacional e importância das organizações internacionais (HERZ e HOFFMAN, 2004, p. 42-44).

Na década de 1980, a discussão sobre organizações internacionais perpassa dois estudos: primeiro, os estudos sobre integração regional, nos quais nem as organizações nem os Estados seriam suficientes para lidar com os problemas da conjuntura internacional; e,



segundo, os estudos sobre regimes internacionais, dominantes. Esse último, em meio à uma conjuntura onde há a manutenção das normas internacionais diante da bipolaridade e da inoperância da ONU, o conceito de regime<sup>10</sup> evidenciava um conjunto de normas que regiam as relações internacionais e que continuavam a ser respeitadas (*idem*, p. 46 e 47).

Os estudos sobre regimes trazem uma nova dinâmica às reflexões sobre as instituições internacionais. Segundo Ruggie e Kratchwill (1986): “our purpose in this article is to try to figure out how and why the doctors can be thriving when the patient is moribund”<sup>11</sup> (p. 341). Ou seja, os autores pretendem analisar o declínio do estudo das organizações internacionais e apontar como os doutores (estudantes) podem ser prósperos ao paciente moribundo (campo das Organizações Internacionais). Assim, os autores relevam que a evolução do campo de estudos das organizações internacionais levou os estudantes ao enfoque sobre o conceito de regimes internacionais (*idem*, p. 341 e 342). Contudo, para os autores, os estudantes poderiam restabelecer os estudos sobre organizações internacionais, visto que deveriam ligar as informações da ordenação de regimes aos mecanismos institucionais formais das organizações internacionais (*idem*, p. 342)<sup>12</sup>. Em suma, a análise dos autores sobre as dimensões do padrão organizacional e a resolução de problemas políticos, por diferentes arranjos institucionais, trará importantes entendimentos sobre os objetivos desse trabalho, como veremos no terceiro capítulo.

Chegamos, então, ao diálogo de destaque desse trabalho, segundo Wæver (1996) – dois momentos dividem o Terceiro Debate, são eles: Neorrealistas *versus* Neoinstitucionalistas liberais e Positivistas *versus* Pós-Positivistas (NOGUEIRA e MESSARI, 2004, p. 7). Desse modo, analisar-se-á esses dois momentos nos tópicos a seguir, destacando-se a importância das Organizações e o papel das idéias para cada perspectiva teórica.

---

<sup>10</sup> Segundo Krasner (1982), regimes são “um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma área temática” (KRASNER, 1982, p. 1).

<sup>11</sup> “Nosso objetivo neste artigo é tentar descobrir como e porque os médicos podem ser prósperos quando o paciente está moribundo” [tradução livre] (RUGGIE e KRATOCHWILL, 1986, p. 754).

<sup>12</sup> Conforme Herz e Hoffman (2004), as Organizações Internacionais são as formas mais institucionalizadas de cooperação internacional, pois seu caráter permanente as diferencia de outras formas de cooperação. Esse caráter permanente é que: “[...] As organizações internacionais são constituídas por aparatos burocráticos, têm orçamentos e estão alojadas em prédios” (p. 18). Já os regimes internacionais, são arranjos que Estados constroem para reger relações em uma área específica (*idem*, p.19), como destacado no conceito de Krasner (1982, p. 1). Entretanto, é importante analisar a relação estreita entre regimes e organizações internacionais, pois organizações internacionais podem emergir de regimes internacionais, ou seja, do resultado da existência de normas e expectativas comuns em área específica (HERZ e HOFFMAN, 2004, p. 20). Além disso, Herz e Hoffman ainda destacam: “[...] alguns regimes produzem um conjunto de organizações, como é o caso do regime de proteção aos direitos humanos, outros são administrados a partir de um conjunto de organizações mais abrangentes, existem ainda regimes claramente associados a uma organização internacional, o regime de comércio” (*idem*).

## 1.1 TEORIAS NEOINSTITUCIONALISTA LIBERAL E NEORREALISTA: percepções racionalistas das Relações Internacionais

O primeiro momento do Terceiro Grande Debate teve sua construção, nas décadas de 1960 e 1970, como um desenho feito pelos Neoliberais quanto às implicações da mudança econômica internacional (DOYLE, 1997, p. 33), pois:

Robert O. Keohane and Joseph Nye's formulation of complex interdependence summed up a decade of neoliberal scholarship that had introduce or reintroduced transnational relations, economic interdependence, security communities, international organizations, and the broader concept of international regimes (DOYLE, 1997, p. 33)<sup>13</sup>.

Conseqüentemente, esse debate teve início com a publicação de Kenneth Waltz (1979), "Theory of International Politics", já que esse autor trazia o realismo novamente ao foco das Relações Internacionais, visto que:

"[...] his effort to transform the vague and imprecise tenets of classical realism into a form more acceptable to the scientific mainstream of the field attracted some who had labored on alternative approaches [...] By the mid-1980s not only had neorealism claimed a central position in the study of international security (where realism had never been seriously challenged), but also it had, in the form of hegemonic stability theory, claimed a central place in international political economy, which had been the primary source of alternative theoretical viewpoints within international relations" (DOYLE, 1997, p. 35)<sup>14</sup>.

Ou seja, no processo de seleção de elaboração teórica e teste, o neorealismo simplesmente ofereceu explicações mais parcimonias (DOYLE, 1997, p.35). Contudo, apesar do domínio do neorealismo, alguns aspectos estruturais questionam o neorealismo de Waltz, conforme destacado por Doyle: a experiência liberal da Comunidade Européia<sup>15</sup>; a integração regional na Europa Ocidental; integração econômica mundial e globalização de

<sup>13</sup> "A formulação de interdependência complexa, de Robert O. Keohane e Joseph Nye, resumiu uma década de estudos neoliberais, que introduziu ou reintroduziu relações transnacionais, a interdependência econômica, comunidades, segurança, organizações internacionais, e um conceito mais amplo de regimes internacionais" [tradução livre] (DOYLE, 1997, p. 33).

<sup>14</sup> "[...] o seu esforço para transformar os princípios vagos e imprecisos do realismo clássico em uma forma mais aceitável para o mainstream científico do campo atraiu alguns teóricos que haviam trabalhado sobre abordagens alternativas [...] Em meados dos anos 1980, o neo-realismo não teve apenas afirmado uma posição central no estudo da segurança internacional (onde o realismo nunca foi seriamente desafiado), mas também tinha, na forma da teoria da estabilidade hegemônica, afirmado um lugar central na economia política internacional, que tinha sido a principal fonte de perspectivas teóricas alternativas nas relações internacionais" [tradução livre] (DOYLE, 1997, p. 35).

<sup>15</sup> Experiência essa apontada por Doyle (1997, p. 37) como uma forma organizacional que aponta elementos da teoria neoliberal das Relações Internacionais, já que nos remete à uma institucionalização das relações entre os Estados da Comunidade Européia.

mercados; novas formas de multilateralismo e ligações entre firmas internacionais; debilidade econômica da América Latina e África; entre outros aspectos (DOYLE, 1997, p. 37).

Há um sensível aumento nos estudos sobre as Organizações internacionais e um novo ativismo dessas instituições no ambiente internacional, com o fim da Guerra Fria. Conseqüentemente, o neorrealismo vinha perdendo força, já que:

Hence realist theory should expect a decline in the number of international institutions after the Cold War, as the world returns to more traditional patterns of multipolar competition under anarchy. Institutionalism, by contrast, sees increased economic and ecological interdependence as secular trends, and therefore expects that as long as technological change prompts increased economic interdependence, and as long as threats to the goal environment grow in severity, we will observe a continuing increase in the number and complexity of international institutions, and in the scope of their regulation. (KEOHANE, 1993, p. 285)<sup>16</sup>.

No entanto, na medida em que as organizações internacionais foram ganhando notoriedade como atores no sistema de Estados, uma bibliografia crítica emergiu (HERZ e HOFFMAN, 2005, p. 48), como, por exemplo, as contribuições construtivistas, relevadas nesse trabalho, quanto à influência dessas instituições internacionais e os seus papéis na propagação de idéias no sistema internacional.

No tocante ao debate Neoliberais *versus* Neorrealistas, a interpretação da teoria neorrealista das relações internacionais sobre a importância das organizações internacionais no sistema internacional releva a importância primordial dos Estados como atores principais das relações internacionais e as organizações, já que são compostas por Estados, nada mais que expressavam os interesses das grandes potências. Conforme atentam Herz e Hoffman, os neorrealistas entendem que:

Na medida em que a cooperação, embora presente no sistema internacional, seja limitada pelas condições de anarquia, o papel das organizações internacionais como atores e, por vezes, até como fóruns relevantes é questionado. As OIGs não têm poder nem autoridade para fazer as decisões serem cumpridas, e os Estados optam por obedecer às regras e normas criadas, de acordo com seus interesses nacionais. [...] As organizações são fundamentalmente instrumentos usados pelos Estados mais poderosos para atingir seus objetivos. Elas só exercem funções importantes quando expressam a distribuição de poder no sistema internacional. Apenas quando os atores mais poderosos acordam a utilização conjunta das OIGs para realização de seus objetivos é esperado que elas se tornem efetivas (HERZ e HOFFMAN, p. 50).

---

<sup>16</sup> “Logo a teoria realista deveria esperar um declínio no número de instituições internacionais após a Guerra Fria, como o mundo retorna a padrões mais tradicionais da competição sob a anarquia multipolar. O Institucionalismo, pelo contrário, vê a crescente interdependência econômica e ecológica como tendências seculares, e, portanto, espera que, enquanto mudanças tecnológicas pedem maior interdependência econômica, e enquanto as ameaças ao meio ambiente objetivarem o crescimento em grande escala, vamos observar um aumento contínuo no número e complexidade das instituições internacionais e o espaço da sua regulamentação [tradução livre] (KEOHANE, 1993, p. 285).

O debate “neo-neo”<sup>17</sup> teve discussões e diálogos diretos entre publicações e opiniões dos teóricos de cada perspectiva teórica, como observaremos em trecho de Waltz (2000), ao analisar as mudanças estruturais do realismo no Pós-Guerra Fria e ao afirmar que o exemplo da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), ilustra a subordinação das instituições internacionais aos propósitos nacionais (WALTZ, 2000, P. 18). Isso em resposta às contestações neoinstitucionalistas, já que:

The institutionalist interpretation misses the point. NATO is first of all a treaty made by states. A deeply entrenched international bureaucracy can help sustain the organization, but states determine its fate. Liberal institutionalist take NATO's seeming vigor as confirmation of the importance of international institutions and as evidence of their resilience. Realist, noticing that as an alliance NATO has lost its major function, see it mainly as a means of maintain and lengthening America's grip on the foreign and military policies of European states [...] *The ability of the United States to extend the life of a moribund institution nicely illustrates how international institutions are created and maintained by stronger states to serve their perceived or misperceived interests* [grifo nosso] (WALTZ, 2000, p. 20)<sup>18</sup>.

Em outras palavras, Waltz afirma que: “Realism reveals what liberal institutionalist ‘theory’ obscures: namely, that international institutions serves primarily national rather than international interests” (WALTZ, 2000, p. 21)<sup>19</sup>.

Já quanto ao papel das idéias na política mundial, ao analisar a expansão da democracia no período Pós-Guerra Fria, Waltz reflete sobre a tese da paz democrática e atenta que essa tese – de que a paz poderia prevalecer entre Estados democráticos – é um pensamento confortável. Assim como, a proposição de que uma democracia pode promover guerra contra Estados não-democráticos é um distúrbio. No entanto, segundo esse teórico neorrealista, não podemos ter certeza se a disseminação da democracia poderá trazer uma queda na quantidade de guerras no mundo (WALTZ, 2000, p. 12). Esse teórico entende que a paz democrática depende das relações de poder entre Estados, pois:

If the democratic peace thesis is right, structural realist theory is wrong. One way believe, with Kant, that republics are by and large good states and that unbalanced

<sup>17</sup> Neorrealistas *versus* Neoinstitucionalistas liberais.

<sup>18</sup> “A interpretação institucionalista perde o ponto. A OTAN é antes de tudo um tratado feito por estados. A burocracia profundamente enraizada internacionalmente pode ajudar a manter a organização, mas os Estados determinam o seu destino. Institucionalista liberal toma vigor aparente na OTAN como uma confirmação da importância das instituições internacionais, como prova da sua resistência. Realista, percebendo que uma aliança como a OTAN perdeu a sua função principal, vê-lo principalmente como um meio de manter e aumentar a pressão norte-americana na política externa e militar dos estados europeus [...] *A capacidade dos Estados Unidos para prolongar a vida de uma instituição moribunda ilustra bem como as instituições internacionais são criadas e mantidas pelos Estados mais fortes, para servir aos seus interesses percebidos ou mal percebidos* [Grifo nosso] [tradução livre] (WALTZ, 2000, p. 20).

<sup>19</sup> “O realismo revela o que a “teoria” institucionalista liberal obscurece, a saber: que as instituições internacionais servem essencialmente ao nacional e não aos interesses internacionais” [tradução livre] (WALTZ, 2000, p. 21).

power is a danger no matter who wields it. Inside of, as well as outside of, the circle of democratic states, peace depends on a precarious balance of forces. The causes of war lie not simply in states or in the state system; they are found in both. Kant understood this. Devotees of the democratic peace thesis overlook it (WALTZ, 2000, p. 13)<sup>20</sup>.

Ou seja, conforme refletido por Adler (1999), estudiosos materialistas e positivistas, como o caso de Waltz, acreditam que: “[...] as idéias não constroem e estruturam a realidade social, mas apenas refletem o mundo material e sevem para justificar causas materiais” (ADLER, 1999, p. 208). Consoante verificamos também em Rafael Villa (2003), visto que:

“[...] a globalização dos princípios democráticos não estão isentos de escapar da lógica, muitas vezes inevitável, da *Realpolitik*. Como a *Realpolitik* ainda goza de boa aceitação na ação interestatal e como a natureza de organizações como a OEA é estatal, suas ações “moralizantes” dos processos democráticos na região evidentemente acham uma limitação considerável em sua eficácia nas relações de poder estabelecidas entre seus membros e nos desdobramentos que resultam das interações entre as peças principais do sistema internacional (VILLA, 2003, p. 63).

Contudo, em contraposição à perspectiva realista, a Teoria Neoinstitucionalista Liberal traz aspectos importantes para esse trabalho, pois, segundo Herz e Hoffman (2005), as instituições internacionais são compreendidas como estruturas que constroem e moldam o comportamento dos Estados (p. 57). Ou seja: “[...] a percepção de que as instituições internacionais podem mudar as relações entre Estados é o grande divisor de águas que separa liberais e realistas [...]” (*idem*, p. 50). Conforme Keohane (1993), as instituições internacionais existem largamente, pois elas facilitam a cooperação auto-interessada, por reduzir incertezas, estabilizando as expectativas (KEOHANE, 1993, p. 288). Além de que: “it follows that the expectations of states will depend in part on the nature and strength of international institutions”<sup>21</sup> (*idem*).

No tocante ao papel das idéias e interesses na política mundial, podemos analisar excerto no qual Keohane destaca o pensamento dos neoinstitucionalistas quanto aos interesses: “[...] institutional theory takes states’ conceptions of their interests as exogenous: unexplained within the terms of the theory”<sup>22</sup> (*idem*, p. 285), e ainda destaca que: “nor does

<sup>20</sup> “Se a tese da paz democrática está correta, a teoria realista estrutural está errada. Uma forma de acreditar, com Kant, que as repúblicas são, em geral, bons Estados e que o poder desequilibrado é um perigo, não importa quem exerce o poder. Dentro disso, bem como fora, o círculo de Estados democráticos, a paz depende de um equilíbrio precário das forças. As causas da guerra não estão apenas nos Estados ou no sistema do Estado, eles são encontrados em ambos. Kant entendeu isso. Devotos da tese da paz democrática negligenciam isso” (WALTZ, 2000, p. 13).

<sup>21</sup> “segue-se que as expectativas dos Estados dependerão, em parte, da natureza e da força das instituições internacionais” [tradução livre] (KEOHANE, 1993, p. 288).

<sup>22</sup> “A teoria institucionalista toma as concepções de que os interesses estatais são exógenos: sem explicação dentro dos termos da teoria” [tradução livre] (KEOHANE, 1993, p. 285).

realism predict interest”<sup>23</sup> (*idem*). Ou seja, conforme atenta Adler (1999): “assim como os realistas, os institucionalistas neo-liberais consideram o comportamento como sendo afetado por forças físicas externas” (p. 205). Vale ressaltar algumas aspirações que serão analisadas no pensamento de Keohane e Goldstein (1993), já que, segundo Adler:

[...] assumindo uma perspectiva de escolha racional do processamento de informações, explicam como as crenças individuais podem afetar as escolhas e os resultados políticos (Goldenstein e Keohane, 1993b, p. 3). Assim, ao transformar idéias ou conhecimentos individuais em “variáveis” que têm muitos efeitos causais nas escolhas políticas, os institucionalistas neoliberais acreditam poder estabelecer um meio termo entre as abordagens realistas (positivista) e interpretativista (relativista ou pós-positivista) (ADLER, 1999, p. 205).

Nesse ínterim, mesmo pertencentes a uma perspectiva racionalista das Relações Internacionais, autores como Keohane e Goldstein (1993) passam a reconhecer a importância das idéias, sem que fosse necessário abandonar o racionalismo de agentes auto-interessados, já que, como destaca Adler (1999): “[...] Goldstein e Keohane (1993a), sugerem que, no interior desse mundo material, as crenças mantidas pelos indivíduos podem determinar parcialmente os resultados políticos” (ADLER, 1999, p. 208). Dessa forma, os autores acabam por defender o papel das idéias como ferramenta das Ciências Sociais e que necessitam ser estudadas empiricamente.

Entretanto, para os objetivos desse trabalho, os autores trazem aspectos importantes na análise da influência das Organizações Internacionais na construção das idéias – aqui mais precisamente da idéia de democracia –, pois a forma como as idéias influenciam a política varia de acordo com o caminho seguido (GOLDSTEIN e KEOHANE, 1993, p. 13). Segundo os autores supracitados, há três caminhos causais para que as idéias tenham potencial de influenciar resultados políticos: idéias como “*road maps*” ou mapas; idéias como “*focal points and 'glue'*” ou pontos focais e “cola”; e institucionalização.

A institucionalização é o caminho mais claramente associável às organizações internacionais estudadas, já que a idéia de democracia institucionalizada se torna incorporada em normas e regras, como observamos em dispositivos da ONU e da OEA, bem como, uma vez institucionalizadas, elas constroem as políticas públicas. No entanto, é relevante destacar que a idéia de democracia também pode ser analisada por um viés de “*Road maps*”, já que o caráter democrático pode servir de mapa para atores políticos, em determinadas ocasiões. Mas também como pontos focais de soluções cooperativas, já que se pode observar algumas atitudes conjuntas dos Estados-membros da ONU e da OEA no que tange à defesa da

---

<sup>23</sup> “Nem o realismo prevê os interesses” [tradução livre] (KEOHANE, 1993, p. 285).

governabilidade democrática no continente. Por fim, ainda como “cola” de coesão de grupos, *vide* a criação da cláusula democrática na OEA, em 2001, já que essa cláusula evidencia a obrigatoriedade de coesão quanto ao regime democrático em países do continente americano.

Portanto, diversos autores das relações internacionais relevam-nos a dificuldade de entender um sistema internacional através de apenas uma perspectiva e ou teoria, sendo cada teoria detentora de um maior poder de explicação em determinados casos, escolhendo variáveis que são melhores explicadas pelas demais. Dessa forma, objetivar-se-á analisar a perspectiva construtivista das Organizações Internacionais e seu entendimento sobre a construção de idéias, como o conceito de democracia. Ou seja, refletir sobre o outro lado do Terceiro Debate das Relações Internacionais, caracterizado pelo confronto de idéias entre positivistas (neorrealistas e neoliberalistas) e os pós-positivistas (aqui representados pelo construtivismo).

## 1.2 CONTRIBUIÇÃO DA PERSPECTIVA CONSTRUTIVISTA

A teoria construtivista das Relações Internacionais teve reconhecimento com a publicação do artigo “Anarchy is What States Make of It”, de Alexander Wendt, em 1992. Nesse artigo, o autor critica diretamente o debate entre os neorrealistas e os neoliberais, já que esse debate tinha compromisso com a racionalidade dos Estados e que a escolha racional trata identidades e interesses dos agentes como exogenamente determinados<sup>24</sup>. Ou seja, a partir de pressupostos já determinados, as teorias racionais concentram-se em entender como os comportamentos dos agentes geram resultados, assim, entendem que os processos e instituições mudam o comportamento, mas não as identidades e interesses (WENDT 1992, p. 392).

Segundo Wendt, o racionalismo nos remete a fazer algumas perguntas e não outras (*idem*), como, por exemplo, entender o surgimento de interesses e identidades, bem como de idéias no sistema internacional. Nesse contexto, para o teórico: “The irony is that social

---

<sup>24</sup> Conforme Keohane (1988), o debate das Relações Internacionais era entre duas grandes correntes: racionalismo, representados pelos neorrealista e os neoliberais; e o reflexivismo, representado pela teoria crítica, os pós-modernos e os pós-estruturalistas (NOGUEIRA e MESSARI, 2005). Contudo, é importante destacar que, em 1992, em seu artigo, Wendt crítica essa nomenclatura, pois: “[...] Keohane has called them ‘reflectivist’; because I want to emphasize their focus on the social construction of subjectivity and minimize their image problem, flowing Nicholas Onuf I will call them ‘construtivist’ ” (WENDT, 1992, p. 393).

theories which seek to explain identities and interests do exist”<sup>25</sup> (WENDT, 1992, p. 393). Ou seja, serão as teorias sociais que irão explicar não só os interesses e as identidades, mas também as idéias. Segundo a interpretação construtivista relevada por Emanuel Adler, em “O Construtivismo no Estudo das Relações Internacionais”:

[...] Embora aceitem a noção de que há um mundo real, acreditam no entanto que ele não é inteiramente determinado pela realidade física e é socialmente emergente. Mais importante, acreditam que as identidades, os interesses e o comportamento dos agentes políticos são socialmente construídos por significados, interpretações e pressupostos coletivos sobre o mundo (ADLER, 1999, p. 209).

A teoria construtivista, de Alexander Wendt, revela-se como uma perspectiva de meio termo entre abordagens positivistas e pós-positivistas<sup>26</sup>, já que apresenta-se como: “o modo pelo qual o mundo material forma a, e é formado pela, ação e interação humana depende de interpretações normativas e epistêmicas dinâmicas do mundo material” (ADLER, 1999, p. 205). Ou seja, o porquê do meio termo está na ação e interação, da concepção realista, e as idéias de interpretação, da concepção neoliberal. Contudo, o construtivismo difere dos neoliberais, pois esses não acreditam que as idéias sejam construídas, como afirmam os construtivistas.

Através da análise teórica da concepção construtivista, podemos refletir que essa teoria trará aspectos importantes acerca da temática desse trabalho, pois defenderá as idéias, os interesses e as identidades como realidades socialmente construídas. Bem como, trará pressupostos e interpretações coletivas do conceito de democracia. Para tanto, cabe-nos entender a construção do ideal de defesa da democracia como, de acordo com a análise construtivista de Adler, uma “evolução cognitiva”, que significa:

[...] que em algum ponto no tempo e no espaço de um processo histórico, os fatos institucionais e sociais foram construídos por entendimentos coletivos do mundo físico e social que são sujeitos a processos autorizados (políticos) de seleção e, portanto à mudança evolutiva. *Ela é portanto um processo de inovação, difusão doméstica e internacional, seleção política e institucionalização efetiva que cria um entendimento intersubjetivo no qual se baseiam os interesses, as práticas e o comportamento dos governos* [grifo nosso]” (ADLER, 1999, p. 227).

Ou seja, o conceito de democracia<sup>27</sup> como evolução cognitiva parte de um processo de inovação, em seguida, há uma difusão doméstica e internacional, além de uma seleção política e institucionalização – aqui realizada pelas organizações internacionais. E por fim, há a

<sup>25</sup> "A ironia é que as teorias sociais procuram explicar que as identidades e interesses existem" [tradução livre] (WENDT, 1992, p. 393).

<sup>26</sup> Ou meio termo entre abordagens racionalistas e reflexivistas.

<sup>27</sup> Esse conceito será trabalhado mais claramente no próximo capítulo desse trabalho.



criação de um entendimento intersubjetivo da necessidade de consolidação do conceito/idéia de democracia, na qual se baseiam os interesses, as práticas e os comportamentos dos Estados.

Retornado às críticas que os construtivistas trazem às teorias racionalistas, nesse caso mais precisamente à teoria neorrealista, Michael Barnett e Martha Finnemore (2004) desconstruem o entendimento de que as organizações internacionais representavam os anseios e são controladas pelas grandes potências, pois:

Understanding IOs as bureaucracies opens up an alternative view regarding the sources of their autonomy and what they do with that autonomy. *Bureaucracies are not just servants to whom states delegate. Bureaucracies are also authorizes in their own right, and that authority gives them autonomy vis-à-vis states, individuals, and other international actors.* [...] Our claim that IOs possess authority puts us at odds with much of IR theory, which presumes that only states can possess authority because sovereignty is the only basis of authority. We suggest otherwise. When societies confer authority on the state, they do not do so exclusively. Domestic societies contain an array of authorities, differing in degree and kind. The state is an authority, but academics, professionals and experts, heads of nongovernmental organizations, and religious and business leaders can also be conferred authority. *So, too, in international life authority is conferred in differing degrees and kinds on actors other than states. Prominent among these are IOs.* [grifo nosso] (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 5) <sup>28</sup>.

Conforme o trecho dos supracitados autores, a autoridade é um aspecto importante na vida internacional, tendo as organizações internacionais influência ou autoridade no âmbito das Relações Internacionais. Assim, destaca-nos um dos aspectos desse trabalho, bem como as análises construtivistas de Barnett e Finnemore mostram-se essenciais para o debate construtivista aqui desenhado. Esses autores além de nos trazerem o entendimento das organizações internacionais como burocracias internacionais e detentoras de autoridade no sistema internacional, alguns aspectos complementam os pensamentos das autoras (2004, p. viii e ix), tais como:

i. Primeiro, verificam que as teorias racionalistas das relações internacionais têm entendido que as organizações internacionais estão melhorando a soluções de problemas, pois amenizam problemas com informações incompletas e os altos custos das transações;

---

<sup>28</sup> “Entendendo OIs [Organizações Internacionais] como burocracias abre uma visão alternativa sobre as fontes de sua autonomia e o que elas fazem com essa autonomia. As burocracias não são apenas os funcionários a quem estados delegam. As burocracias são também autoridade, por direito próprio, e essa autoridade lhes dá autonomia vis-à-vis aos Estados, indivíduos e outros atores internacionais. [...] *A nossa alegação de que as OI têm autoridade nos coloca em desacordo com muitas teorias das RI [Relações Internacionais], que pressupõe que apenas os Estados podem dispor de autoridade, pois a soberania é a única base de autoridade.* Sugerimos o contrário. Quando as sociedades conferem autoridade do Estado, elas não o faz exclusivamente. Sociedades domésticas contêm um conjunto de autoridades, diferindo em grau e espécie. O Estado é uma autoridade, mas acadêmicos, profissionais e especialistas, chefes de origens não-governamentais, e líderes religiosos e empresariais também podem ser conferidos de autoridade. *Assim, também, na vida internacional, a autoridade é conferida em diferentes graus e tipos de atores que não sejam Estados. Entre estes estão as OIs*”. [Grifo nosso] [tradução livre] (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 5).

ii. Segundo, para entender o comportamento das organizações internacionais, precisa-se de novas ferramentas, as quais, segundo os autores, essas ferramentas são encontradas na sociologia;

iii. Terceiro, a análise sociológica sobre a teoria das organizações e as burocracias, pois a Burocracia é, segundo os sociólogos: “[...] a distinctive social form with its own internal logic that generates certain behavioral tendencies”<sup>29</sup> (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. viii), com isso, as autoras concluem que: “[...] we apply these insights to the international realm”<sup>30</sup> (*idem*);

iv. Quarto, os autores pensam que o entendimento das organizações como burocracias é a base para o tratamento das organizações internacionais como ontologicamente atores independentes e como teorização sobre a natureza desses atores e suas pretensões comportamentais;

v. Quinto, os autores fundam uma “lógica da burocracia”, que oferece uma perspectiva diferente de fonte de autonomia das Organizações Internacionais; da natureza e dos efeitos de seus poderes; das razões dessas organizações falharem; e das formas como elas evoluem e se expandem;

vi. Sexto, essa lógica burocrática é possível pelo pensamento de que organizações internacionais são socialmente criadas, assim: “we could better understand their authority, their power, their goals, and their behavior”<sup>31</sup> (*idem*);

vii. Sétimo, segundo os autores, teorias microeconômicas e de inspiração liberal das organizações internacionais quase sempre põe essas organizações em papéis positivos nas relações entre Estados, como, por exemplo:

[...] Within liberal theories, international organizations have been viewed not only as facilitators of cooperation but also as carriers of progress, the embodiments of triumphant democracy and purveyors of liberal values, including values, including human rights, democracy, and the rule of law (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. ix)<sup>32</sup>.

Contudo, segundo os autores citados, podemos ver um mundo no qual nas organizações internacionais podem agir como bons servidores, mas também podem produzir

<sup>29</sup> “[...] uma forma social distinta, com sua própria lógica interna e que gera certas tendências comportamentais” [tradução livre] (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. viii).

<sup>30</sup> “[...] nós aplicamos estes conhecimentos para a realidade internacional” [tradução livre] (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. viii).

<sup>31</sup> “podemos entender melhor a sua autoridade, seu poder, seus objetivos, e seu comportamento” [tradução livre] (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. viii).

<sup>32</sup> “[...] Entre as teorias liberais, organizações internacionais têm sido vistas não apenas como facilitadores da cooperação, mas também como portadores do progresso, as personificações da democracia triunfante e fornecedores de valores liberais, incluindo os valores, como os direitos humanos, democracia e o Estado de Direito” [tradução livre] (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. ix).

resultados indesejados e autodestrutivos (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. ix). Dessa forma, relevam que: “[...] our approach allows us to identify a range of behaviors, which might be good or bad”<sup>33</sup> (idem).

viii. Oitavo, os autores questionam e trazem para o debate internacional alguns questionamentos levantados por Max Weber, já que, Barnett e Finnemore questionam-se: como burocracias são como forma social; como elas são apoiadas pela cultura ocidental; e que trabalho elas fazem no mundo moderno. Assim, no livro “Rules for The World”, Barnett e Finnemore pretendem construir uma perspectiva de estudos das organizações internacionais, que não é nova nas relações internacionais. Ou seja: uma contribuição construtivista.

ix. E por último, no que tange à contribuição dos supracitados autores sobre a disseminação da Democracia-liberal, concluímos esse quadro com as seguintes considerações:

Beginning in the nineteenth century and continuing into the twenty-first, international organizations have been disseminating the liberal values that are the foundations for a global liberal culture. But the very source of their power to do good might also be the source of their power to do harm, to run roughshod over the interests of states and citizens that they are supposed to further. Managing our global bureaucracy and learning to exploit its strengths while moderating its failings will be an essential task (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 173)<sup>34</sup>.

Portanto, a partir do quadro acima, bem como por meio das reflexões de Adler (2004) e Wendt (1992), entendemos que as organizações internacionais – aqui representadas pelo programa “onusiano” PNUD e pela OEA – são burocracias internacionais, detentoras de autoridade ou influência nas Relações Internacionais. Assim, exercem suas autoridades, seus poderes, seus objetivos e seus comportamentos no sistema internacional. Com isso, nesse trabalho, como destacar-se-á nos capítulos subseqüentes, as supracitadas burocracias influenciam os Estados Latino-Americanos e as idéias de democracia na região. Isso por meio de institucionalização de normas e objetivos democráticos, relatórios, resoluções, programas e fóruns de discussão sobre a temática. Iremos verificar esses aspectos nos capítulos seguintes, contudo, antes disso é importante verificar como as supracitadas burocracias internacionais vêm a democracia na América Latina e suas autoridades nessa região.

---

<sup>33</sup> “[...] a nossa abordagem nos permite identificar uma gama de comportamentos, o que pode ser bom ou ruim” [tradução livre] (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. ix).

<sup>34</sup> “A partir do século XIX e continuando no século vinte e um, as organizações internacionais têm sido responsáveis por divulgar os valores liberais, que são os alicerces para uma cultura global liberal. Mas a própria fonte de seu poder de fazer o bem também pode ser a fonte para fazer o mal, passar por cima dos interesses dos estados e cidadãos que elas deveriam favorecer. Gerir a nossa burocracia global e aprender a explorar seus pontos fortes enquanto modera suas deficiências será uma tarefa essencial” [tradução livre] (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 173).

## CAPÍTULO II.

### CONCEITO, CONSOLIDAÇÃO E DISSEMINAÇÃO DA DEMOCRACIA: as burocracias PNUD e OEA na América Latina

O conceito de Democracia não é uma idéia recente na história, nem tão pouco é um conceito acabado. Durante o século XX, esse conceito foi duramente abalado, como aponta o seguinte excerto:

Segundo Held, a democracia é uma forma ‘notadamente difícil de governo, tanto para ser criada quanto para ser mantida’. Temos como exemplo o fascismo e o nazismo que quase suprimiram as democracias no século XX” (ABREU, 2007, p. 16)

Assim, o fascismo e o nazismo alertaram o mundo quanto à necessidade de fortalecer os conceitos de Democracia e Direitos Humanos, em plano global. Conseqüentemente, vimos a primeira normatização de alguns elementos do conceito de democracia no âmbito da ONU. Em 1948, a Declaração Universal de Direitos Humanos tinha como objetivo difundir a luta pelos direitos humanos, além de vincular uma concepção de governo democrático. Como verificamos nitidamente no artigo 21º dessa declaração:

1. Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.
2. Toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.
3. *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* [grifo nosso] (NAÇÕES UNIDAS, 1948)

Neste contexto, há o entendimento de que a democracia contribui para o fortalecimento das condições necessárias para o desenvolvimento dos direitos humanos. Com isso, diversos são os pronunciamentos e iniciativas de disseminação desse conceito de regime político, contudo, para os objetivos desse trabalho, é importante destacar a influência do PNUD e da OEA nesse processo de consolidação e disseminação, especialmente na América Latina e temporalmente no período Pós-Guerra Fria. Como já destacado anteriormente, esses marcos temporais e espaciais são escolhidos em virtude do maior ativismo das organizações internacionais e a América Latina apontada como detentora de grandes problemas e controvérsias sobre a democracia ou democracias da região.

Primeiramente, é importante analisar uma concepção mais geral do conceito de Democracia, etimologicamente falando, bem como a evolução do conceito até sua

globalização no Pós-Guerra Fria. Dessa forma, esse conceito, mesmo sabendo que a definição de democracia não é única nem universal, pode ser esboçado, de forma mais generalizada, a partir do pensamento de Rosenfield, como: “A democracia, no sentido etimológico da palavra, significa o ‘governo do povo’, ou ‘governo da maioria’” (1994, p. 7). Contudo, esse autor releva-nos que “a democracia pode inclusive vir a significar *uma mera aparência de participação política*, embora o seu sentido originário seja precisamente o de uma efetiva participação dos indivíduos nos assuntos públicos” [grifo nosso] (idem, p.13). Ou seja, esse fator negativo é relevante no contexto da América Latina, pois:

Os problemas centrais nesse plano são a pobreza e a desigualdade, que não permitem que os indivíduos se manifestem como cidadãos com plenos direitos e de maneira igualitária no âmbito público, e que corroem a inclusão social (PNUD, 2004, p. 28).

Em, seguida, é importante refletir, também, sobre a construção da democracia ao longo do século XX, bem como suas expectativas para o século XXI, pois, conforme destacado por Santos (2002) e citando resposta de Amartya Sen sobre o que seria o principal acontecimento do século XX, o economista indiano afirma sem hesitação que foi a emergência da democracia. Em contraposição, Santos releva o pessimismo de Immanuel Wallenstein, pois este “se perguntava recentemente como a democracia tinha passado de uma aspiração revolucionária no século XIX a um *slogan* adotado universalmente mas vazio de conteúdo no século XX” [grifo do autor] (WALLERSTEIN *apud* SANTOS, 2002, p. 39). Em suma, mesmo com concepções diferentes de democracia, essas duas visões levantadas por Santos nos mostram que a democracia tem uma importância central tanto no século XX quanto nesse início de século XXI.

Conforme aspectos relevados em Santos (2002), podemos analisar a construção da concepção de democracia ou de democracias durante o século passado. Vale ressaltar que, o autor é defensor da necessidade de uma “demodiversidade”, mesmo sabendo que houve uma perda substancial nessa variedade de democracias com a emergência de um modelo hegemônico de democracia – a democracia liberal. Dessa forma, podemos construir o seguinte quadro sobre a evolução do conceito de democracia:

i. A primeira metade do século XX é centrada na desejabilidade da democracia, de duas formas: de um lado, desejabilidade como forma de governo; e, por outro lado, a proposta da democracia – hegemônica no Pós-Guerras Mundiais – que “implicou em uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos” (SANTOS, 2002, p.40).

ii. Destaca o autor que, no Pós-Segunda Guerra Mundial, há a reflexão sobre as condições estruturais da democracia, como também sobre a compatibilidade ou incompatibilidade entre democracia e capitalismo.

iii. Outro debate relatado é sobre as virtudes redistributivas da democracia, como pensamento de que a tensão entre democracia e capitalismo fosse vencida pela primeira e que “colocaria limites à propriedade e implicaria em ganhos distributivos para os setores sociais desfavorecidos” (idem, p. 40).

iv. Consecutivamente, segundo Santos, os Marxistas viam a democracia como forma incompatível com a produção material, pois não era possível que as sociedades capitalistas democratizassem a relação fundamental entre o capital e o trabalho. Com isso, inicia-se discussões sobre formas alternativas de democracia, como: “a democracia participativa, a democracia popular nos países da Europa de Leste, a democracia desenvolvimentista dos países recém-chegados à independência” (idem, p. 41).

v. Por fim, a extensão do modelo hegemônico de democracia liberal no pós-guerra, mais precisamente, aqui focado no contexto latino americano, nas décadas de 80 e 90. Conforme destacado por Halliday (1994) e Santos (2002):

O colapso do comunismo e a expansão aparente das formas políticas da democracia liberal para vários países pós-comunistas e do Terceiro Mundo fizeram com que alguns sugerissem que nos encontramos em uma nova era de democracia global (HALLIDAY, 1994, p. 59).

Os principais elementos dessa concepção seriam a tão aprontada contradição entre mobilização (Huntington, 1968; Germani, 1971); a valorização positiva da apatia política (Downs, 1956), uma idéia muito salientada por Schumpeter, para quem o cidadão comum não tinha capacidade ou interesse político senão para escolher os líderes aos quais caberia tomar as decisões (1942:269); a concentração do debate democrático na questão dos desenhos eleitorais das democracias (Lijphart, 1984); o tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre as elites (Dahl, 1956; 1971) e a solução minimalista para o problema da participação pela via da discussão das escalas e da complexidade (Bobbio, 1986; Dahl, 1991) (SANTOS, 2002, p. 41 e 42).

Conforme os excertos acima, podemos concluir que essa concepção hegemônica de democracia – a liberal – não resolve o problema da qualidade da democracia, assim como: “menos se consegue explicar o paradoxo de a extensão da democracia ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas” (SANTOS, 2002, p. 42). Com isso, discutir e resolver esse problema das democracias passou a ser um dos objetivos das organizações internacionais aqui estudadas (PNUD e pela OEA) na democracia latino-americana.

## 2.1 PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO: objetivos e relatórios sobre a democracia latino-americana

O fortalecimento da função “onusiana” de solução de conflitos armados no Pós-Guerra Fria e sua vinculação graças à inexistência de capacidade contra-hegemônica de valores contrários aos ocidentais, repercutiu na disseminação da universalidade de valores do Ocidente, tais como: direitos humanos, democracia, Estado de Direito, liberalismo econômico, entre outros. Para tanto, diversos são os mecanismos utilizados por essa organização e seus objetivos de fortalecer a governabilidade democrática, conforme as palavras do ex-Secretário Geral da ONU, Kofi Annan:

“The protection and promotion of the universal values of the rule of law, human rights and democracy are ends in themselves. They are also essential for a world of justice, opportunity and stability. No security agenda and no drive for development will be successful unless they are based on the sure foundation of respect for human dignity” (KOFI ANNAN, 2005, p. 34)<sup>35</sup>

Conseqüentemente, em 2000, a ONU analisou os principais problemas mundiais e elaborou o Millennium Development Goals (MDGs)<sup>36</sup>, que é uma proposta de parceria global, sugerida por essa organização de amplitude global e que busca responder aos principais desafios do desenvolvimento mundial e aos apelos da sociedade civil. Os MDGs foram decorrentes da resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas, A/RES/55/2<sup>37</sup> de 18 de setembro de 2000, e, através desses objetivos propostos, podemos observar a influência da ONU na construção da governabilidade democrática.

Desse modo, o PNUD ficou encarregado de fiscalizar e incentivar a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e, dentre os anseios desse projeto “onusiano”, destacamos a governabilidade democrática, já que, conforme Mark Malloch Brown, administrador do PNUD, os MDGs são atingíveis, mas: “[...] só conseguiremos chegar lá se os líderes nacionais e mundiais tiverem a visão e a coragem de começar por enfrentar estas questões decisivas da governação democrática (BROWN, 2002, p. vi).

---

<sup>35</sup> "A defesa e a promoção dos valores universais do Estado de direito, direitos humanos e democracia são fins em si mesmos. Eles também são essenciais para um mundo de oportunidades, justiça e estabilidade. Sem agenda de segurança e nenhuma movimentação para o desenvolvimento serão bem sucedidas a menos que eles se baseiam no fundamento seguro de respeito à dignidade humana" [tradução livre] (KOFI ANNAN, 2005, p. 34).

<sup>36</sup> Ou, em português, Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

<sup>37</sup> Disponível em: [http://ww2.unhabitat.org/whd/A\\_RES\\_55\\_2.PDF](http://ww2.unhabitat.org/whd/A_RES_55_2.PDF). Acesso em: 30 de setembro de 2009.

O “Relatório do Desenvolvimento Humano” (2002) nos apresenta uma primeira concepção mais clara do conceito ou idéia de democracia para essa organização internacional, pois, como relevado novamente por Brown:

A mensagem central deste Relatório é esta: a governação [good governance] eficiente constitui o ponto central do desenvolvimento humano e as soluções duradouras precisam ultrapassar tão estreitas questões e de estar firmemente enraizadas numa política democrática, considerada no seu sentido mais amplo. Por outras palavras, não se trata da democracia tal como ela é praticada por um dado país ou grupo de países em particular, mas, antes, de *um conjunto de princípios e de valores nucleares que possibilitem aos pobres a conquista de algum poder através da participação, ao mesmo tempo que lhes é dada proteção contra os inúmeros actos de arbitrariedade que a sua vida sofre por parte dos governos, das multinacionais e de outras forças* [grifo nosso] (BROWN, 2002, p. vi).

Concomitantemente, o relatório de 2004 traz-nos que, em conformidade com o relatório do PNUD de 2002, a democracia e a governabilidade democrática são vistas da seguinte forma:

[...] De acordo com o Relatório do Desenvolvimento Humano 2002, a democracia não é apenas um valor em si mesmo, como também um meio necessário para o desenvolvimento. Para o PNUD, a governabilidade democrática é um elemento central do desenvolvimento humano, porque por meio da política, e não só da economia, é possível gerar condições mais equitativas e aumentar as opções das pessoas. Na medida em que a democracia possibilita o diálogo que inclui os diferentes grupos sociais e, paralelamente, desde que as instituições públicas se fortaleçam e sejam mais eficientes, será possível alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, principalmente, no que se refere a reduzir a pobreza. Nesse sentido, a democracia é o marco propício para abrir espaços de participação política e social, principalmente para os que mais sofrem: os pobres e as minorias étnicas e culturais (PNUD, 2004, p. 25).

Diversos são os temas e agendas levantados pelo Relatório de 2004 – política, Estado, economia e globalização (PNUD, 2004, p.184) –, mas, o alcance e o significado das contribuições desse relatório são decorrentes de três caminhos: “uma certa concepção de democracia, o reconhecimento da singularidade latino-americana e o conjunto de dados resultantes de nossa pesquisa empírica” (PNUD, 2004, p.183). Ou seja, o primeiro caminho já foi mencionado e analisado anteriormente nesse trabalho, contudo, é importante destacar que, o segundo e terceiro caminhos estão interligados, já que esse relatório utiliza os dados do *Latinobarómetro*<sup>38</sup>, de 2002, da seguinte maneira:

O estudo abarcou dezoito países (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela). O marco conceitual foi amplamente consultado e orientou a busca de informação empírica que inclui: •

<sup>38</sup> Segundo informações do site dessa organização, o *Latinobarómetro* é um estudo de opinião pública que aplica anualmente cerca de 19.000 entrevistas em 18 países da América Latina, representando mais de 400 milhões de habitantes. Mais informações em: <http://www.latinobarometro.org/>. Acesso em 15 de maio de 2011.



*Uma pesquisa de opinião de alcance regional (em colaboração com Latinobarômetro). • A elaboração de indicadores sobre o estado da democracia. • Entrevistas com líderes e intelectuais da América Latina [grifo nosso] (PNUD, 2004, p. 31).*

Bem como, o relatório nos mostra a dificuldade e o grande desafio de discutir sobre a democracia, já que: “a consciência alerta é o único estado de ânimo para que a democracia continue sua vida, adaptando-se aos tempos. Ela permanece, ainda, como a mais revolucionária das idéias, por ser sempre inacabada, é a mais desafiante” (PNUD, 2004, p. 205). E, ainda, em se tratando de democracia na América Latina, sua singularidade está na forma na qual foi concebida e nos dados analisados pelas pesquisas do *Latinobarômetro*. Assim, para o relatório do PNUD, conforme atenta esse trabalho, a concepção de democracia é vista como uma idéia, pois:

Em um de seus célebres ensaios, Isaiah nos recorda que “há mais de cem anos, o poeta alemão Heine advertiu os franceses de que não deviam subestimar o poder das idéias: os conceitos filosóficos alimentados no silêncio do escritório de um acadêmico podiam destruir toda uma civilização”. *A América Latina foi filha de uma idéia, e essa idéia continua sendo o cerne de sua visão de futuro: construir toda uma civilização [grifo nosso] (PNUD, 2004, p. 203).*

O resumo do relatório de 2004 conclui que há a necessidade de discussão e resolução de problemas políticos, ou seja, o papel do PNUD em tais problemas, já que:

Para finalizar, o Relatório demonstra que, embora muito valiosos, os avanços alcançados em termos de desenvolvimento da democracia na América Latina não são suficientes. É necessário aprofundar tanto a governabilidade democrática, entendida como o fortalecimento institucional do regime, quanto, e acima de tudo, a cultura política que pressupõe a construção de espaços de participação equitativa, sobretudo dos mais desfavorecidos nas sociedades latino-americanas. *Para isso, é preciso decisão política, dirigentes comprometidos com seus países e com a região, e cidadãos e cidadãs decididos a enfrentar os problemas e desafios para viver cada vez mais e melhor com democracia [grifo nosso] (PNUD, 2004, p. 31).*

Em síntese, vemos que o PNUD, ao defender os Objetivos de Desenvolvimento do milênio, apresenta a governabilidade democrática como objetivo a ser alcançado, bem como reflete a necessidade de uma democracia mais próxima à concepção substantiva; mesmo que defendendo e legitimando uma concepção minimalista ou procedimental de classificação das democracias, conforme verificamos no relatório do PNUD (2004), pois: o núcleo central da idéia de democracia “[...] é outro senão o de assegurar as liberdades e organizar um governo representativo do povo, capaz, portanto, de fazer essa liberdade se concilie com o máximo possível de igualdade entre as pessoas” (PNUD, 2004, p. 203).

Há a necessidade, então, de refletir sobre a diferença dos conceitos de democracia procedimental e substantiva, sendo esses:

[...] Os minimalistas [ou procedimentalistas] definem democracia como um mero método de escolha dos representantes. Os participacionistas [ou substantivistas] reconhecem na participação um mecanismo de aprimoramento dos indivíduos que participam ativamente na política, eles se tornam não apenas melhores cidadãos, mas melhores seres humanos (ABREU, 2007, p. 17).

A partir dos conceitos acima, verificamos que o PNUD, oficialmente, classifica os países por meio de uma concepção procedimental de democracia. Entretanto, esse programa “onusiano” reflete, em seus relatórios, sobre a necessidade de uma democracia substancial. Ou seja, em outras palavras, o conceito substancial percebe: “[...] o processo democrático como um fim em si mesmo e vê a participação política como um valor” (ABREU, 2007, p. 17), já o procedimental resume-se a “[...] uma forma de agregação de preferências individuais sempre tidas como prévias e constituídas na esfera privada” (*idem*).

Vale ressaltar que esse conceito de democracia procedimental ou minimalista é associado ao conceito de Democracia Liberal tão difundido no Pós-Guerra Fria, já que, segundo Abreu (2007), Bobbio, em seu livro “O Futuro da Democracia: uma defesa de regras do jogo”, de 1986, sustenta que:

[...] o único modo de se chegar a um acordo quando se fala em democracia é considerá-la caracterizada por um conjunto de regras que permitem a indivíduos autorizados tomar decisões vinculatórias para todos os membros do grupo [...] “Por regime democrático entende-se um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (ABREU, 2007, p. 17).

Portanto, é importante analisar a OEA que, defendendo e vinculando uma democracia procedimental, apresentará um contexto regional de consolidação e disseminação da idéia de democracia na região latino-americana.

## **2.2 A ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS: institucionalização da idéia de democracia e as Missões de Observação Eleitoral**

A Organização dos Estados Americanos (OEA) é uma burocracia ou organização internacional estabelecida em 1948, através de sua carta constitutiva, a qual, como indica o artigo 1º, se desenvolve no intuito de conseguir uma ordem de paz e justiça, para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência (CARTA DA OEA, 1948). Dentro do sistema ONU, constitui um organismo regional.

É composta por 35 Estados do hemisfério americano e, como releva o site oficial da organização: “[...] constitui o principal fórum governamental político, jurídico e social do Hemisfério” (OEA, 2011). Nesse contexto, como importante burocracia internacional e detentora de autoridade no sistema regional, a OEA passou por uma reformulação institucional durante o período Pós-Guerra Fria. Essa mudança teve como chave a Carta Democrática de 2001, pois, de acordo com Bueno e Melo (2001):

Os líderes enfatizam a necessidade de fortalecer a capacidade do hemisfério de responder quando a democracia é ameaçada e instruíram seus chanceleres a preparem uma Carta Democrática “que reforçasse os instrumentos da OEA para defesa ativa da democracia representativa” (BUENO e MELO, 2001, p. 225).

Conforme abordado acima, a percepção de democracia para a OEA mostra-se bem mais procedimental que se comparada ao conceito do PNUD, visto que, segundo a Carta Democrática Interamericana:

Artigo 3. São elementos essenciais da democracia representativa, entre outros, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de Direito, a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo, o regime pluralista de partidos e organizações políticas, e a separação e independência dos poderes públicos (CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA, 2001)

Além da preocupação meramente minimalista, a Carta Democrática também institucionaliza uma cláusula democrática – no artigo 19º, como será melhor analisado no próximo capítulo –, na qual os Estados que ferirem os princípios democráticos terão sua participação na organização suspensa. Sobretudo, o artigo 3º da Carta mostra-nos que essa burocracia internacional postula alguns valores, de forma explícita e implícita, como, por exemplo, a relevância dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais. Ou seja, liberdades essas ligadas ao conceito de democracia, consolidando o conceito de Democracia-liberal, que, conforme Norberto Bobbio:

[...] hoje Estados liberais não democráticos não seriam mais concebíveis, nem Estados democráticos que não fossem também liberais. Existem, em suma, boas razões para crer: a) que hoje o método democrático seja necessário para a salvaguarda dos direitos fundamentais da pessoa, que estão na base do Estado liberal; b) que a salvaguarda desses direitos seja necessária para o correto funcionamento do método democrático (BOBBIO, 2000, p. 43).

Assim, a Carta Democrática de 2001 representa um importante documento de institucionalização da idéia de democracia na América, representando um meio de consolidação e disseminação dessa idéia no continente. Além desta, a Carta constitutiva da OEA, em seu preâmbulo, também é uma importante institucionalização da democracia, pois

afirma: “seguros de que a democracia representativa é condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região” (CARTA DA OEA, 1948).

Ao mesmo tempo, o informe da OEA intitulado “Manual Para Las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos” nos apresenta uma visão mais detalhada de como o conceito de democracia e as Missões de Observação Eleitoral foram institucionalizadas nessa organização. Assim, segundo o manual, foi através das sucessivas reformas na Carta constitutiva que consagraram um compromisso jurídico quanto à democracia na região (OEA, 2008, p. 11), como, por exemplo, ao ligá-la ao princípio da não intervenção, visto que:

4. Carta de la OEA, el cual fue introducido en el marco de la Asamblea General mediante la cual se aprobó el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, que enmendó la Carta de la OEA y que introduce importantes normas referidas a la democracia representativa y a las instituciones democráticas (OEA, 2008, p. 11)<sup>39</sup>.

Esse Manual também destaca que o princípio democrático foi incorporado aos princípios da Carta da OEA, no artigo 3º, alínea d – “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” (CARTA DA OEA) -, já que: “Contenido en el artículo 3, literal d) ejusdem, relativo a los Principios reafirmados por los Estados miembros, el cual fue ampliado como parte de las reformas introducidas por el Protocolo de Cartagena de Indias”<sup>40</sup> (OEA, 2008, p. 11). Essa alínea do artigo 3º pode ser relacionada com as missões de observação eleitoral, contudo, a carta não contém um mandato direto sobre essas missões de observação (*idem*). Vale, assim, destacar que:

Las Misiones de Observación Electoral (MOEs) son una herramienta de cooperación política con la que cuenta la Organización de los Estados Americanos (OEA) para contribuir al fortalecimiento de los procesos electorales en el hemisferio, piezas fundamentales de las democracias modernas. La observación electoral internacional en las Américas ha ido evolucionando paralelamente con el afianzamiento de los gobiernos democráticos, desde la década de los 60 cuando las misiones se realizaban de manera ad hoc, hasta la actualidad en que son ejercicios profesionalizados y estandarizados (INSULZA, 2008, p. 3)<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> “4. Carta da OEA, ele [princípio da não intervenção] foi introduzido no âmbito da Assembléia Geral, a qual adoptou o Protocolo de Cartagena de Índias, em 1985, que emendou a Carta da OEA e introduziu importantes disposições relativas à democracia representativa e as instituições democráticas” [tradução livre] (OEA, 2008, p. 11).

<sup>40</sup> “Contida no artigo 3º, a alínea d) ejusdem, relativa aos princípios reafirmados pelos Estados-Membros, que foi ampliada como parte das reformas introduzidas pelo Protocolo de Cartagena das Índias ” [tradução livre] (OEA, 2008, p. 11).

<sup>41</sup> “As Missões de Observação Eleitoral (MOE) são um instrumento de cooperação política que tem a Organização dos Estados Americanos (OEA) para ajudar a fortalecer os processos eleitorais no Hemisfério, peças fundamentais das democracias modernas. A observação eleitoral internacional nas Américas vem evoluindo em paralelo com o fortalecimento dos governos democráticos, a partir da década de 60 quando as

Segundo o manual, será na *Resolución sobre derechos humanos, democracia y observación electoral (1989)* que a observação eleitoral aparecerá pela primeira vez, pondo-a como meio para o fortalecimento da democracia na região (OEA, 2008, p. 12). Nessa resolução, recomendou-se que fosse desenvolvida uma observação de cada etapa da eleição, efetuando uma observação integral, bem como se estabelece que a observação *in situ* (no local) deve emitir informes públicos e Periódicos (*idem*).

É importante relevar que a Assembléia Geral da OEA dita declarações, resoluções e recomendações, ou seja, como destacado anteriormente, existem declarações desse órgão sobre a democracia. Consoante o Manual (2008):

Existen resoluciones de la Asamblea General que promocionan y fortalecen la democracia representativa y participativa, otras que vinculan el concepto de democracia con participación cívica, ciudadana y cultura democrática, así como con la educación en valores y prácticas democráticas. Por otra parte, se encuentran algunas relativas al fortalecimiento de los sistemas democráticos, al tema de las campañas electorales, tecnología electoral, y a los partidos políticos; otras al acceso a la información pública, gobernabilidad, derechos humanos, seguridad democrática, y finalmente las que vinculan el concepto de democracia con el de desarrollo socioeconómico (OEA, 2008, P. 12)<sup>42</sup>.

Nesse contexto, a Carta Democrática Interamericana (CDI), como já mencionada, é um importante instrumento para a democracia no continente, mas também é relevante na redefinição das missões de observação eleitoral, ao passo que:

b. Carta Democrática Interamericana (CDI) (2001) La CDI fue aprobada mediante una resolución de la Asamblea General. Constituye el avance más significativo sobre democracia en el hemisferio por la precisión en el alcance de este concepto. Contiene además la aplicación de medidas colectivas para la protección de la democracia, y consagra el carácter instrumental de las misiones de observación electoral para el fortalecimiento democrático en el hemisferio (OEA, 2008, P. 12)<sup>43</sup>.

Essa instrumentalização das missões está no estabelecimento explícito da importância dessa ferramenta da OEA, já que o capítulo V da CDI – A democracia e as missões de observação eleitoral – apresenta todas as concepções sobre as missões eleitorais dessa

---

missões foram realizadas de maneira *ad hoc*, até a atualidade, em que são exercícios profissionalizados e padronizados” [tradução livre] (INSULZA, 2008, p. 3).

<sup>42</sup> “Existem resoluções da Assembléia Geral que promovem e fortalecem a democracia representativa e participativa, outras vinculam o conceito de democracia com participação cívica, cidadania e cultura democrática, assim como com a educação em valores e práticas democráticas. Por outro lado, existem algumas relacionadas ao fortalecimento dos sistemas democráticos, à questão das campanhas eleitorais, à tecnologia eleitoral, e aos partidos políticos; outras ao acesso à informação pública, governabilidade, direitos humanos, segurança democrática e, finalmente, as que vinculam o conceito de democracia com o de desenvolvimento sócio-econômico” [tradução livre] (OEA, 2008, p. 12).

<sup>43</sup> “b. Carta Democrática Interamericana (CDI) (2001) A CDI foi aprovada por uma resolução da Assembleia Geral. Constitui o avanço mais significativo da democracia no hemisfério, pela precisão no alcance deste conceito. Contém, também, a aplicação de medidas coletivas para a proteção da democracia, e consagra o caráter das missões de observação eleitoral para o fortalecimento democrático no hemisfério” [tradução livre] (OEA, 2008, p. 12).

organização. Ou seja, mais um aspecto institucionalizado e disseminado através da Carta Democrática. Contudo, uma literatura crítica surge, conforme veremos a seguir.

Conforme análise de Villa (2003), podemos observar a ligação entre o conceito de democracia minimalista ou procedimental e as missões, pois:

[...] são de fácil constatação numa organização como a OEA e em seus instrumentos operacionais chamados de missões de observadores ou missões especiais, encarregados de monitorar processos eleitorais no que se chamou ao longo deste artigo de democracias delegativas (VILLA, 2003, p. 66 e 67).

Nesse contexto, segundo interpretações de O'Donnell, essa concepção de democracia procedimental – democracias delegativas –, para os autores Vigevani e Oliveira (2005) é um novo tipo de poliarquia<sup>44</sup>, que incorporou elementos da poliarquia clássica, sobretudo no que tange às eleições efetivas, contudo, deixa a desejar em critérios socioeconômicos (VIGEVANI e OLIVEIRA, 2005, p. 232). Essa nova poliarquia é caracterizada como democracias delegativas, que são:

Democracias delegativas se caracterizariam pela funcionalidade de uma concepção parcialmente cesarista, bonapartista ou plebiscitária. [...] O governante eleito se percebe investido do poder de governo em vista do grau de apoio popular que lhe dá sustentação, estrangido apenas pelas relações de poder existentes e o tempo constitucionalmente limitado do seu mandato. [...] Este modelo combinaria eleições livres, competitivas e formalmente institucionalizadas com instituições políticas relativamente fracas (VIGEVANI e OLIVEIRA, 2005, p. 233).

Enfim, nesse capítulo foi analisada a forma que o conceito de democracia é visto no PNUD e na OEA, e como foi a sua construção, consolidação e disseminação no contexto internacional e regional. Assim, é importante analisar a relação entre esses conceitos das organizações supracitadas e as contribuições da perspectiva construtivista das relações internacionais.

---

<sup>44</sup> Segundo os autores, para Dahl (1997), poliarquia seria o termo mais adequado para determinar as novas democracias. O grau de pluralismo da sociedade seria decorrente das seguintes variáveis: “1) seqüências históricas; 2) a ordem socioeconômica: concentração ou dispersão; 3) a ordem socioeconômica: nível de desenvolvimento; 4) igualdade e desigualdades; 5) subculturas, padrões de clivagens e eficácia governamental; 6) as crenças de ativistas políticos; e, 7) controle externo. Continuadamente (variável 1), a sociedade deve se tornar, simultaneamente, mais competitiva e pacífica, elevando a igualdade (variável 4) e garantia da representatividade de amplos grupos sociais, econômicos e políticos (variável 5). Por meio de políticas públicas adequadas, o governo deve proporcionar um elevado nível de desenvolvimento socioeconômico aos cidadãos (variável 3). A ordem socioeconômica deve ser descentralizada, sendo o acesso à violência e às sanções socioeconômicas negado tanto para o governo quanto para a oposição (variável 2). As autoridades devem ser eleitas em pleitos livres e justos, nos quais o sufrágio seja inclusivo e haja o direito de concorrer a cargos eletivos com plena liberdade de expressão e associação e acesso a meios alternativos de informação. Dessa maneira, os ativistas políticos considerariam a futura democracia como amplamente legítima (variável 6). Por fim, o controle externo (variável 7) do processo de transição tende a impulsionar o Estado rumo à consolidação da Poliarquia. [...] A soma dessas variáveis corresponde ao modelo de democracia ocidental liberal, do qual os Estados Unidos seriam o exemplo empírico” [grifo nosso] (VIGEVANI e OLIVEIRA, 2005, p. 217 e 218).

### CAPÍTULO III.

#### A RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS POLÍTICOS E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONCEITO DE DEMOCRACIA NO PNUD E NA OEA

Partimos, então, da concepção de que o PNUD e a OEA são instituições internacionais que exercem influência no sistema internacional e no comportamento dos Estados, mais especificamente, segundo Ruggie e Kratochwill (1986, p. 360), na seara política. Dessa forma, destacaremos, a partir da contribuição construtivista, a importância dessas burocracias internacionais na promoção e consolidação do conceito de democracia na América Latina, em conformidade com o relatório do PNUD (1994):

O Relatório aponta que o ponto de partida para fortalecer a democracia passa pela revalorização do conteúdo e da relevância da política, argumenta que as soluções para os problemas e desafios da democracia teriam que ser encontradas dentro e não fora das instituições democráticas, e considera que deve ser recuperado um papel construtivo da política como ordenadora das decisões da sociedade (PNUD, 2004, p. 29).

Os autores construtivistas Ruggie e Kratochwill, em “International Organizations: A State of art on an art of the state” (1986), através de uma abordagem do padrão organizacional, analisam como o alcance do Direito Internacional nos problemas políticos pode ser melhor tratado por diferentes tipos de arranjos institucionais. Assim, por meio da epistemologia interpretativa, os autores destacam três dimensões do padrão organizacional que evidenciam a importância das Organizações na discussão de temáticas políticas (RUGGIE E KRATOCHWILL, 1986, P. 360) – aqui entendidas como temáticas político-democráticas.

A primeira dimensão é a transparência do comportamento do ator e das perspectivas, tendo as Organizações Internacionais, segundo os autores, mais eficácia nessa transparência (*idem*, p. 360-361), pois:

[...] as has been shown in such diverse issue-areas as international trade, investment, nuclear nonproliferation, and human right, international organizations can be particularly effective instruments by which to create such transparency (RUGGIE e KRATOCHWILL, 1986, p. 361)<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> “[...] como foi mostrado na edição de diversas áreas, tais como o comércio internacional, investimento, não-proliferação nuclear e instrumentos de direitos humanos, as organizações internacionais podem ser particularmente eficazes por criarem essa transparência” [tradução livre] (RUGGIE e KRATOCHWILL, 1986, p. 361).

Sendo assim, podemos pensar essa eficácia de transparência das Organizações Internacionais também em matéria de Democracia, como bem vimos em diversas discussões, convenções, tratados e fóruns sobre a temática;

Segunda, a legitimação dos regimes através da racionalização ou da negociação, ou seja, o importante é que as negociações estão ocorrendo no âmbito das Organizações Internacionais (RUGGIE E KRATOCHWILL, 1986, p. 361). É o que justamente ocorreu com a negociação da Carta Democrática Interamericana, na qual houve a criação da cláusula democrática inserida na Carta Democrática da OEA – artigo 19:

Artigo 19. Com base nos princípios da Carta da OEA, e sujeito às suas normas, e em concordância com a cláusula democrática contida na Declaração da Cidade de Québec, a ruptura da ordem democrática ou uma alteração da ordem constitucional que afete gravemente a ordem democrática num Estado membro constitui, enquanto persista, um obstáculo insuperável à participação de seu governo nas sessões da Assembléia Geral, da Reunião de Consulta, dos Conselhos da Organização e das conferências especializadas, das comissões, grupos de trabalho e demais órgãos estabelecidos na OEA (CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA, 2001).

A partir das negociações do PNUD nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)<sup>46</sup>, podemos observar a influência “onusiana” na construção da governabilidade democrática - mais precisamente, o capítulo V – “Human rights, democracy and good governance”:

24. We will spare no effort to promote democracy and strengthen the rule of law, as well as respect for all internationally recognized human rights and fundamental freedoms, including the right to development.

25. We resolve therefore: [...] • To strive for the full protection and promotion in all our countries of civil, political, economic, social and cultural rights for all. • To strengthen the capacity of all our countries to implement the principles and practices of democracy and respect for human rights, including minority rights. [...] • To work collectively for more inclusive political processes, allowing genuine participation by all citizens in all our countries. [...] (NAÇÕES UNIDAS, 2000)<sup>47</sup>.

Terceira, as Organizações Internacionais como veículo para o uso do conhecimento e as próprias atividades delas como conhecedoras (RUGGIE E KRATOCHWILL, 1986, p. 361). Conforme demonstrado ao longo desse texto, os relatórios do PNUD de 2004 e 2007

<sup>46</sup> Decorrentes da resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas, A/RES/55/2 de 18 de setembro de 2000. Disponível em: < <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm> >. Acesso em: 23 de fevereiro de 2011.

<sup>47</sup> Capítulo V – Direitos Humanos, Democracia e Boa Governança – da resolução sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: “24. Não pouparemos esforços para promover a democracia e fortalecer o estado de direito, assim como o respeito por todos os direitos humanos e liberdades fundamentais internacionalmente reconhecidos, nomeadamente o direito ao desenvolvimento. 25. Decidimos, portanto: [...] • Esforçar-nos por conseguir a plena proteção e a promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais de todas as pessoas, em todos os países. • Aumentar, em todos os países, a capacidade de aplicar os princípios e as práticas democráticas e o respeito pelos direitos humanos, incluindo os direitos das minorias. [...] • Trabalhar coletivamente para conseguir que os processos políticos sejam mais abrangentes, de modo a permitirem a participação efetiva de todos os cidadãos, em todos os países. [...]” [tradução livre] (NAÇÕES UNIDAS, 2000).



sobre a América Latina, intitulados como, respectivamente: “A Democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos” e “Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina”; os relatórios da OEA: “La Descentralización y los Desafíos para la Gobernabilidad Democrática” e “Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos”; e, por fim, os informes resultantes do Fórum de Democracia Latino-americana: “Uma agenda para uma democracia cidadã” e “Nuestra Democracia”. Desse modo, a Organização exerce o papel de veículo para o uso do conhecimento ao gerar os relatórios sobre as condições da democracia no sistema internacional – nesse trabalho, na América Latina –, além de serem conhecedoras, já que contam com um corpo burocrático especializado e, também, na medida em que vem construindo Fóruns de discussão sobre a temática democrática. Vale ressaltar que essa concepção é reconhecida por esses organismos, pois como vemos:

“Reuniões, seminários, entrevistas, relatórios, estudos, investigações estatísticas foram povoando um grande conjunto que, além de seu valor intrínseco, gerou em toda a região um interesse no tema, uma convicção de que é necessário – e possível – atuar sobre nossa situação. [...] O propósito inicial de gerar um clima estimulante à reflexão foi ganhando corpo. *E hoje se chega a este Relatório sobre a democracia com a convicção de que, independentemente de suas inevitáveis limitações e necessárias imperfeições, coloca-se à disposição de toda a sociedade latino-americana um instrumento de trabalho* [grifo nosso] (PNUD, 2004, p. 203 e 204).

Com isso, segundo Ruggie e Kratochwill, a abordagem do padrão institucional, complementada por uma preocupação com a criação de transparência, a luta de legitimação política e epistemológica, pode dar um impulso aos estudos de regimes, mas ligando-o, novamente, ao estudo das Organizações Internacionais (RUGGIE e KRATOCHWILL, 1986, p. 362). Assim, nesse trabalho, são relevadas as condições propícias de análise das organizações internacionais, como promoção e consolidação da democracia em planos global e regional, por meio das três dimensões do padrão organizacional. Portanto, podemos verificar essas três dimensões em palavras do ex-Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, ao escrever o prefácio da Declaração do Milênio das Nações Unidas, visto que:

Esta Declaração foi elaborada ao longo de meses de conversações, em que foram tomadas em consideração as reuniões regionais e o Fórum do Milênio, que permitiram que as vozes das pessoas fossem ouvidas. Apraz-me verificar que muitos dos compromissos e alvos sugeridos no meu Relatório do Milênio foram incluídos nela. A minha intenção, ao propor a realização da Cimeira, foi utilizar a força simbólica do Milênio para ir ao encontro das necessidades reais das pessoas de todo o mundo. Ao ouvir os dirigentes mundiais e ler a Declaração que aprovaram, fiquei impressionado com a convergência de opiniões sobre os desafios com que nos vemos confrontados e com a premência do seu apelo à acção (ANNAN, 2000, p. 2).

Ao mesmo tempo, conforme destacado no capítulo anterior desse trabalho, as Missões de Observação Eleitoral, da OEA, foram institucionalizadas através da Carta Democrática Interamericana, em 2011, evidenciando, assim, empreendimentos das próprias organizações internacionais na resolução de problemas – aqui entendidos como problemas eleitorais em Estados do continente. É a mesma lógica das operações de paz promovidas pela ONU, pois Barnett e Finnemore (2004) entendem que:

As authorities, IOs are frequently the ones to determine what is the suitable solution to a problem and who gets to (or has to) solve it. Because of their rational-legal character, IOs tend to craft rational-legal solutions and favor rational-legal authorities (like themselves) to carry them out. Solutions that involve regulation, arbitration, and intervention by rational-legal authorities (themselves or other organizations) appear sensible, rational, and good to IOs and so disproportionately emerge from IO activity (p. 34)<sup>48</sup>.

Além de exercerem autoridade através de intervenções racional-legais, a influência das burocracias quanto às idéias também pode ser realizada por meio da disseminação de regras impessoais, como é o caso das concepções de democracia, já que:

Bureaucracy is a distinctive social form of authority with its own internal logic and proclivities. It is because of their authority that bureaucracies have autonomy and the ability to change the world around them. Bureaucracies exercise power in the world through their ability to make impersonal rules. They then use these rules not only to regulate but also to constitute and construct the social world. IOs, through their rules, create new categories of actors, form new interests for actors, define new shared international tasks, and disseminate new models of social organization around the world<sup>49</sup> (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 3).

Conforme excerto acima, podemos compreender a autoridade do PNUD e da OEA em disseminar regras democráticas – mais precisamente da OEA –, e programas de apoio e incentivo às idéias e aos conceitos de democracia – caso do PNUD. Como o trecho também expõe, as regras democráticas não têm apenas o intuito de regular, mas de constituir e construir o mundo social dos Estados. Verificamos esse pensamento no seguinte trecho do relatório do PNUD (2004):

---

<sup>48</sup> “Como autoridades, OIs são freqüentemente as únicas a determinar qual é a solução adequada para um problema e quem consegue (ou tem de) resolvê-lo. Devido ao seu caráter racional-legal, OIs tendem a construir soluções racional-legais e favorecer as autoridades racional-legais (como elas mesmas) para realizá-los. Soluções que envolvem regulamento, arbitragem e intervenção de uma autoridade racional-legal (elas próprias ou de outras organizações) parecem sensatas, racionais e boas para as OIs e, assim, desproporcionalmente emergem da atividade da OI” [tradução livre] (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 34).

<sup>49</sup> “Burocracia é uma forma social distinta de autoridade, com sua própria lógica interna e tendências. É por causa de sua autoridade que as burocracias têm autonomia e capacidade de mudar o mundo ao seu redor. Burocracias exercem poder no mundo através de sua capacidade de criar regras impessoais. Elas então usam essas regras não só para regular, mas também de constituir e construir o mundo social. OIs [Organizações Internacionais], através das suas regras, criam novas categorias de atores, formam novos interesses dos agentes, definem novas divisões de tarefas internacionais e disseminam novos modelos de organização social em torno do mundo” [tradução livre] (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 3).

Idéia e realidade vivem uma constante tensão. Se nos mantemos exclusivamente no território da idéia, podemos traí-la na ação. Se a perdemos de vista em uma luta acirrada contra as realidades injustas, arriscamos cair em um perigoso e desconexo empirismo. É preciso, então, definir conceitos e contrastá-los, em passos aproximativos, com a realidade (PNUD, 2004, p. 203).

Mas também, como destacado por Barnett e Finnemore no trecho analisado, essas instituições trazem-nos novas categorias de atores – no caso estudado nesse trabalho, democráticos e não democráticos –, como é nítido na nomeação dada pela ONU no seu documento do “Comitê para uma ONU democrática”, em 2004, já que, segundo breve súmula do documento:

13. A Assembleia Parlamentar nas Nações Unidas deverá estar aberta a todos os estados membros das Nações Unidas que tenham um parlamento constitucionalmente instituído. A desvantagem ligada à participação de países não-democráticos poderia ser contrabalançada por vantagens noutros campos pela inclusão de “pseudo-parlamentares” entre si, a assembleia poderia exercer sobre eles uma influência democratizante e dessa forma tornar-se numa força para o avanço da democracia nos países não-democráticos (NAÇÕES UNIDAS, 2004, p. 2)

Além do mais, essas organizações formam novos interesses para os atores – interesses democráticos; novas tarefas internacionais, como, por exemplo: a disseminação do modelo de Democracia Liberal ou a luta contra não-democracias; e, por fim, criam um novo modelo de organização social ao redor do mundo, pautado em uma democracia dita formalista e o modelo econômico liberal.

Barnett e Finnemore também relevam que essas regras impessoais podem fazer efeitos, como também causar problemas, pois essas burocracias podem ficar obcecadas por suas próprias regras e serem ineficientes ou terem resultados deficientes. Assim, elas podem ser forças do progresso e boas, mas também podem ser falhas (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 3). As Organizações Internacionais podem falhar em suas missões, mas, com isso, elas podem mudar (*idem*): “they are expand, taking on new missions, mandates, and responsibilities in ways not imagined by their founders”<sup>50</sup> (*idem*), conforme ocorreu com a OEA, no Pós-Guerra Fria, e a subsequente aprovação da Carta Democrática Interamericana.

Concomitantemente, segundo os autores, as Organizações Internacionais são poderosas não só porque elas possuem recursos materiais e informações, mas porque elas usam sua autoridade para orientar ações e criar a realidade social (*idem*, 2004, p. 6). Ou seja, podemos verificar que: “IOs do more than just manipulate information; they analyze and interpret it; investing information with meaning that orients and prompts action, *thereby*

---

<sup>50</sup> "Elas estão se expandindo, assumindo novas missões, mandatos e responsabilidades em formas não imaginadas por seus fundadores" [tradução livre] (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 3).

*transforming information into knowledge*”<sup>51</sup> [grifo nosso] (*idem*, p. 6-7). Esse processo de manipulação de informações pode ser visto claramente nesse trabalho, já que, como melhor embasado mais a frente, o PNUD e a OEA utilizaram os dados e informações do *Latinobarómetro* sobre a Democracia na América Latina, interpretando-os e dando significados de orientação, e propondo ações. Ou seja, essas organizações produziram conhecimento sobre as Democracias na América Latina e usam esse conhecimento de duas formas, apontadas por Barnett e Finnemore:

First, they can regulate the social world, altering the behavior of states and nonstate actors by changing incentives for their decisions. Frequently they do this in order to get actors to conform with existing rules and norms of behavior. [...] *IOs have a range of tools to regulate state and nonstate behavior*. Second, we can better understand the power IOs wield by viewing them as bureaucracies. OIs exercise power as they use their knowledge and authority not only to regulate what currently exists but also to constitute the world, creating new interests, actors, and social activities. *This can be understood as “social construction power” because IOs use their knowledge to help create social reality*. IOs are often the actors to whom we defer when it comes to defining meanings, norms of good behavior, the nature of social actors, and categories of legitimate social action in the world. [...] *IOs thus help determine the kind of world that is to be governed and set the agenda for global governance* [grifo nosso] (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 7)<sup>52</sup>.

Em outras palavras, vemos essas duas formas de uso do conhecimento no comportamento da OEA e do PNUD na América Latina. Primeiro, porque essas organizações utilizam ferramentas como relatórios, resoluções e fóruns para regular o comportamento dos Estados da região. Esse é o caso do conhecimento sobre as percepções de democracia. Segundo, pois as supracitadas burocracias internacionais ajudam a determinar um mundo de governos democráticos, assim como que sejam governados e definidos por uma agenda de governança democrática global. Enfim, fica evidente como as organizações internacionais exercem o uso de seus conhecimentos no sistema internacional, consoante verificamos nas próprias reflexões do PNUD:

---

<sup>51</sup> "OIs [Organizações Internacionais] fazem mais do que manipular a informação, elas analisam e interpretam; investigam informações com significado que as orienta e sugere ação, *portanto, transformando informação em conhecimento*" [Grifo nosso] [tradução livre] (BARNETT e FINNEMORE, p. 6-7).

<sup>52</sup>“Primeiro, elas podem regular o mundo social, alterando o comportamento dos Estados e dos atores não estatais, por mudarem os incentivos às suas decisões. Frequentemente elas fazem isso para conformar atores às regras e normas de comportamento existentes. [...] *OIs [Organizações Internacionais] têm uma gama de ferramentas para regular comportamentos estatais e não-estatais*. Em segundo lugar, podemos entender melhor o poder que as OIs exercem, vendo-as como burocracias. OIs exercem poder à medida que elas usam seus conhecimentos e autoridade, não somente para regular o que existe atualmente, mas também para constituir o mundo, criando novos interesses, atores e atividades sociais. *Isso pode ser entendido como “poder de construção social”, porque OIs usam seu conhecimento para ajudar a criar a realidade social*. OIs são muitas vezes os atores a quem nos deferimos quando se trata de definir significados, normas de bom comportamento, a natureza dos atores sociais e as categorias de legitimação da ação social no mundo. [...]. *OIs, enfim, ajudam a determinar o tipo de mundo que está a ser governado e definem a agenda para a governança global.*” [grifo nosso] [tradução livre] (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 7).

Se este Relatório contribui para instalá-la na preocupação afirmativa de todos os seus atores, terá conseguido seu propósito fundamental, que não é julgar ninguém, mas sim estimular a todos. Foi o que o PNUD fez com o *Índice de Desenvolvimento Humano* e assim conseguiu que esse modo de avaliar, independente do parcial e insuficiente PIB, fosse assumido na sociedade. Na mesma linha inovadora, hoje se pretende que a melhora democrática não seja simplesmente uma expressão retórica, sempre questionável, mas sim uma realidade sobre a qual se atua, registrando avanços e retrocessos que possam ser vistos com objetividade. Esses avanços, essas buscas respondem à idéia de que democracia e desenvolvimento humano são apenas duas caras da mesma moeda (PNUD, 2004, p. 204).

Conforme destaca o trecho acima, bem como a terceira dimensão do padrão organizacional analisada por Ruggie e Kratochwill (1986, p. 360), ou seja, baseado na leitura teórica até aqui apresentada, podemos presumir que as burocracias PNUD e OEA exercem influência através do conhecimento, como verificamos no que tange à democracia na América Latina e os subseqüentes relatórios e fóruns sobre as idéias propagadas pelas supracitadas burocracias. Em outras palavras, como aponta Gama (2005):

Não há como explicar o funcionamento do sistema internacional sem lançar mão de idéias, valores, normas e crenças – por conseguinte, esses conceitos tornam-se de suma importância para o estudo das instituições internacionais em geral, e das OIs em particular. [...] O Construtivismo reserva às instituições internacionais um papel destacado no sistema internacional. Elas são propagadoras de normas socialmente construídas, bem como “fóruns” nos quais os agentes sociais produzem e modificam normas, modificando interesses e identidades, reverberando sobre padrões de práticas sociais. Portanto, instituições internacionais podem mudar a definição de interesses e identidades de agentes sociais como os estados (GAMA, 2007, p. 30).

Portanto, é importante analisarmos o Fórum da Democracia Latino-Americana, ambiente de discussão sobre democracia promovido em união pelas organizações estudadas e o seu processo de criação, como um estudo de caso da contribuição da perspectiva construtivista ao papel das organizações internacionais e das idéias nas relações internacionais.

### **3.1 A CRIAÇÃO DO FÓRUM DA DEMOCRACIA LATINO-AMERICANA**

As Organizações ou Burocracias Internacionais, enquanto fóruns, podem gerar um espaço de interação entre interesses, idéias e identidades socialmente construídas (HERZ e HOFFMAN, 2004, p. 75). Como aplicação do que foi estudado anteriormente nesse trabalho, o Fórum da Democracia Latino-Americana, criado pela OEA e pelo PNUD, em 2009, apresenta-nos um espaço para idéias, interesses e identidades democráticas – evidenciando,

assim, um dos aspectos da contribuição construtivista no estudo da influência das Organizações Internacionais e suas autoridades na propagação de idéias.

A temática sobre a idéia de democracia na América Latina tem se mostrado, paulatinamente, mais relevante em decorrência de fatos ocorridos na atualidade, como os casos de atentados contra a ordem democrática<sup>53</sup>; também, pelos índices encontrados pelo *Latinobarómetro*, desde 2002 a 2009, transformados em conhecimento pelas organizações, já que nos alertaram acerca dos diferentes graus de apoio e aceitação à democracia, tendo, na maioria das vezes, índices regionais considerados preocupantes<sup>54</sup>.

Nesse íterim, a partir desses números do *Latinobarómetro*, dos relatórios e de análises teóricas, é que o PNUD e a OEA constataram um paradoxo que alerta-nos sobre a importância e a necessidade de estudo da democracia na América Latina, já que, mesmo constatando que a região nunca esteve tão equiparada para o êxito democrático, verifica-se que o aspecto eleitoral foi responsável pela legitimação do acesso ao poder, mas não ao seu exercício (OEA e PNUD, 2010, p. 3 e 4). Ou seja, a chamada democracia delegativa ou eleitoral, como já foi mencionada. Isso porque os governos eleitos não corresponderam aos anseios da população ao não melhorarem as condições de vida dos cidadãos (*idem*).

Conseqüentemente, o que se vê, na atualidade, é a insatisfação popular sobre a democracia, pois suas necessidades não foram satisfeitas. O paradoxo supracitado é analisado por diversos intelectuais na América Latina<sup>55</sup>, e, conforme a apresentação do segundo informe do fórum – o “Nuestra Democracia” –, as burocracias estudadas alertam-nos que:

Es por ello que América Latina se plantea la necesidad de abrir un espacio para analizar, reflexionar y discutir sobre los distintos aspectos que traen consigo la construcción de la democracia, con el propósito de fortalecer los avances y logros e

---

<sup>53</sup> Como, por exemplo, a tentativa de golpe de Estado no Equador; as medidas não-democráticas recorrentes na Venezuela; o golpe de Estado em Honduras; o regime ditatorial de Cuba; a problemática da implementação do regime democrático no oriente médio; entre outros.

<sup>54</sup> Segundo dados mais atualizados do *Latinobarómetro*, ao analisarmos os números não promissores da democracia na região latino-americana [*vide tab. Democracia Versus Desarrollo Económico*, Informe 2009, p. 29], percebemos que 44% dos entrevistados elegeram a democracia como mais importante do que o desenvolvimento econômico sem democracia. Em outras palavras, 66% preferem o desenvolvimento sem a forma de governo democrática. Outro dado importante a ser relevado é a satisfação com a democracia, a qual se mostra, em números gerais da região, é de 44% dos latino-americanos satisfeitos com a democracia, conforme o *Latinobarómetro* [*vide tab. Satisfacción Con La Democracia*, Informe 2009, p. 37].

<sup>55</sup> Conforme evidenciado pelas autoras Prado, Soares e Colombro (2007) ao entrevistarem alguns intelectuais latino-americanos sobre como se encontrava a democracia no continente. As opiniões de Carlos Fuentes (p. 37), Ariel Dorfman (p. 38) e Gioconda Belli (p.38) são as que analisam os mesmos elementos apresentados no paradoxo da região latino-americana. Além das opiniões dos representantes da OEA e do PNUD no relatório *Nuestras Democracias* (2010), tais como a opinião do Secretário-Geral da OEA, Miguel Insulza (p. 21); da administradora do PNUD, Helen Clark (p. 22); e do administrador auxiliar e diretor regional para América Latina e o Caribe do PNUD (p. 23 e 24).

identificar problemas y compartir diferentes soluciones a los mismos. Se propone crear um Foro de la Democracia Latinoamericana (OEA, PNUD e IFE, 2010, p. 4)<sup>56</sup>.

Dessa maneira, conforme verificamos no trecho acima, as organizações vêm esse paradoxo como: “meaning that orients and prompts action, thereby transforming information into knowledge”<sup>57</sup> (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p.7). Ou seja, segundo o Secretário-Geral da OEA, José Miguel Insulza: “[...] Hoy compartimos mejor nuestros puntos de vista, los diagnósticos y las líneas de acción que deben ser privilegiadas”<sup>58</sup> (INSULZA, 2010, p. 21). A OEA e o PNUD também recebem a cooperação do Instituto Federal Electoral (IFE), já que essa é uma importante instituição que busca entender os sistemas democráticos da América Latina (*idem*). Além disso, as supracitadas organizações utilizam dados do *Latinobarómetro* e da *The Latin American Public Opinion Project* (LAPOP), sendo, assim, um importante aporte de base de dados para as organizações (OEA e PNUD, 2010, P. 20).

A criação do supracitado fórum é um processo de diálogo e debate que, segundo o relatório *Nuestra Democracia*, começou no segundo semestre de 2008 (OEA e PNUD, 2010, p. 25). Contudo, a defesa da democracia na América Latina não é algo novo, pois, em 2001, o PNUD começou reflexões sobre essa forma de regime político. Segundo Insulza, a OEA também tentava participar dessa reflexão do PNUD, o que só ocorreu com a formação do fórum. Para ele:

Por eso la OEA ha querido participar de esta reflexión iniciada por el pnud en 2001 —que en su momento tuvo una gran difusión incluso más allá de nuestra region— y continuada de manera conjunta en los últimos dos años. Este trabajo ha unido a nuestras dos instituciones, el PNUD y la OEA, en torno al gran desafío de la sostenibilidad de nuestras democracias (INSULZA, 2010, p. 21)<sup>59</sup>

Assim como, tanto a ONU quanto a OEA, como já foi abordado anteriormente, evidenciaram a temática sobre elementos da democracia bem antes do apontado no trecho acima. Essas organizações passaram por diversos processos de consolidação e disseminação do conceito de democracia, desde a Declaração Universal de Direitos Humanos; as reformas na Carta da OEA; os Objetivos de Desenvolvimento para o Milênio; a Carta Democrática

<sup>56</sup> “É por isso que na América Latina se levanta a necessidade de abrir um espaço para analisar, refletir e discutir sobre os diversos aspectos que trazem consigo a construção da democracia, com o propósito de fortalecer os avanços e realizações, e identificar problemas e compartilhar diferentes soluções para os mesmos. Propõe-se criar um Fórum da Democracia Latino-Americano” [tradução livre] (OEA, PNUD e IFE, 2010, p. 4).

<sup>57</sup> “[...] significado que as orienta e sugere ação, portanto, transformando informação em conhecimento” [tradução livre] (BARNETT e FINNEMORE, p. 6-7).

<sup>58</sup> “[...] Hoje compartilhamos melhor nossos pontos de vista, os diagnósticos e as linhas de ação que devem ser privilegiadas” [tradução livre] (INSULZA, 2010, P. 21).

<sup>59</sup> “É por isso que a OEA decidiu participar desta reflexão iniciada pelo PNUD em 2001 - que em seu momento teve uma grande difusão, mesmo além da nossa região - e continuada de maneira conjunta nos últimos dois anos. Este trabalho uniu as nossas duas instituições, o PNUD e a OEA, em torno do grande desafio da sustentabilidade das nossas democracias” [tradução livre] (INSULZA, 2010, p. 21).

Interamericana; os Relatórios do PNUD; os Relatórios da OEA; e por fim, até o Fórum da Democracia Latino Americana e seus subsequentes informes.

A formação da primeira edição do fórum e o respectivo informe – “La democracia de ciudadanía: Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina” – foram resultado de diversos encontros realizados no Paraguai, Guatemala, Uruguai, Panamá e Brasil<sup>60</sup>. Já a segunda edição, refletindo o conhecimento adquirido pelas organizações, apresentou um modelo diferente de organização, pois essa edição foi realizada no México, em outubro de 2010, e, diferentemente da primeira edição, foi realizada em apenas um encontro<sup>61</sup>. Como já mencionado anteriormente, teve como consequência o relatório “Nuestra Democracia”<sup>62</sup>.

Esse relatório apresenta-nos uma concepção substantiva de democracia e essa é defendida tanto pela OEA quanto pelo PNUD, já que:

Pues si bien tiene como punto de partida la legitimidad popular surgida de procesos electorales transparentes, regulares y limpios, la democracia va más allá de las elecciones: es una forma de organizar el poder para ampliar la ciudadanía en sus tres dimensiones: política, civil y social, y evitar o limitar la dominación de unos individuos o grupos sobre los demás. El informe parte, así, de una concepción de la democracia definida no solo por el *origen* del poder en la soberanía popular, sino también por su *ejercicio* a través de las instituciones republicanas de gobierno y normado en el Estado democrático de derecho, y por su *finalidad*, que es la de garantizar, materializar y extender los derechos ciudadanos en las tres esferas básicas de la ciudadanía [política, civil e social] [grifo do autor] (PNUD e OEA, 2010, p. 15)<sup>63</sup>.

Em outras palavras, uma sociedade democrática começa, mas não se esgota no voto democrático (*idem*, p. 27). O supracitado relatório também traz-nos uma noção de bem-estar do cidadão como uma finalidade da democracia. Assim, o conceito substantivo de democracia é mais claramente visto no seguinte trecho do relatório:

<sup>60</sup> Mais informações em: <<http://www.pnud.org.br/administracao/reportagens/index.php?id01=3455&lay=apu>>. Acesso em 25 de abril de 2011.

<sup>61</sup> Mais informações em: <[http://www.oas.org/es/sap/secretaria/foro\\_democracia\\_latinoamericana.asp](http://www.oas.org/es/sap/secretaria/foro_democracia_latinoamericana.asp)>. Acesso em 15 de maio de 2011.

<sup>62</sup> Segundo o próprio relatório, ele é um seguimento do relatório do PNUD de 2004. Contudo, vale ressaltar que o PNUD publicou outro informe sobre a democracia na América Latina, em 2007, mas com reflexões sobre o relatório de 2004.

<sup>63</sup> “Por enquanto se tem como ponto de partida a legitimidade popular decorrente de processos eleitorais transparentes, regulares e limpos, a democracia vai além das eleições: é uma forma de organizar o poder para ampliar a cidadania em suas três dimensões: política, civil e social, e evitar ou limitar a dominação de alguns indivíduos ou grupos em detrimento de outros. O relatório parte, assim, de uma concepção de democracia não apenas pela *origem* da soberania popular, mas também por seu *exercício*, através de suas instituições republicanas de governo e normatizada no Estado Democrático de Direito, e por sua *finalidade*, que é garantir, realizar e extender os direitos dos cidadãos nas três esferas básicas da cidadania [política, civil e social]” [grifo do autor] [tradução livre] (PNUD e OEA, 2010, p. 15).



[...] La democracia, sostendremos, es un método de organización del poder y la sociedad para que sus habitantes progresen en la realización efectiva de sus derechos, entendiendo ese paso – de lo nominal a lo real – como la creación de ciudadanía. Esto nos llevará a afirmar que la calidad de la democracia está directamente vinculada con su capacidad para generar ciudadanía (OEA e PNUD, 2010, p. 26 e 27) <sup>64</sup>.

Segundo Insulza, a democracia “[...] también, y sobre todo, es el instrumento que debemos fortalecer para la transformación em libertad de nuestras sociedades”<sup>65</sup> (INSULZA, 2010, p. 21). Vale ressaltar que, como destacam tanto os informes do PNUD e da OEA quanto intelectuais latino-americanos<sup>66</sup>, a desigualdade social e a pobreza são uma barreira notável para que a população veja a democracia como modelo político ideal e, na atualidade, há a necessidade de aprofundamento da temática.

Então, Heraldo Muñoz, administrador e diretor regional do PNUD, releva-nos a importância do documento resultante da segunda edição do fórum, visto que:

Este documento es el producto del trabajo asociado entre un equipo constituido por personal de la OEA y del PNUD y por centenares de actores en la region con los que se reflexiono, converso y discutio. Constituye una nueva pieza en la agenda de gobernabilidad democratica en la region (MUÑOS, 2010, p. 24) <sup>67</sup>.

A partir do excerto abaixo, do relatório Nuestra Democracia, podemos entender a “lógica burocrática” do PNUD e da OEA no processo de discussão sobre a democracia na América Latina e suas autoridades no comportamento de atores estatais e não-estatais, pois:

Además, este informe busca innovar en la manera en que ha sido escrito. Hemos partido de un texto redactado por el equipo OEA-PNUD al que se sumaron las colaboraciones de unos 40 especialistas del mundo. *Nuestra tarea continuó con un extenso proceso de debate de las ideas así elaboradas con los actores políticos y sociales de la región.* En cierta medida, el valor de las ideas que aquí aparecen radica en los procesos de consulta y validación a partir de los cuales tomaron forma, procesos que continuarán con la difusión de este documento. [...] *Hemos debatido y consultado con más de 850 actores y líderes políticos y sociales de 18 países de América Latina, para alcanzar lo que creemos son algunas ideas compartidas sobre la democracia en la región.* Esperamos que esos consensos sirvan de base e insumo para la puesta en marcha de políticas públicas orientadas a fortalecer la

<sup>64</sup> “[...] a democracia, discutiremos, é um método de organização de poder e da sociedade para que seus habitantes avancem na realização efetiva de seus direitos, entendendo esse passo - do nominal e do real - como a criação da cidadania. Isto nos leva a afirmar que a qualidade da democracia está diretamente ligada à sua capacidade de gerar cidadãos” [tradução livre] (OEA e PNUD, 2010, p. 26 e 27).

<sup>65</sup> “também, e, sobretudo, é o instrumento que devemos fortalecer para a transformação em liberdade das nossas sociedades” [tradução livre] (OEA e PNUD, 2010, p. 21).

<sup>66</sup> Como destacado anteriormente, em decorrência das entrevistas de Prado, Soares e Colombo (2007), a desigualdade e a pobreza são nitidamente analisadas por Gioconda Belli (p. 29) e André Singer (*idem*).

<sup>67</sup> “Este documento é o produto do trabalho associado entre uma equipe formada por funcionários da OEA e do PNUD, e centenas de atores na região, com os quais reflito, converso e discuto. Constitui uma nova peça na agenda da governabilidade democrática na região” [tradução livre] (MUÑOZ, 2010, p. 24).

sostenibilidad democrática a nivel local y nacional y a nivel regional e internacional [grifo nosso] (OEA e PNUD, 2010, p. 25 e 26) <sup>68</sup>.

Nesse contexto, o fórum é promovido em conjunto pelas supracitadas burocracias e consiste em um ambiente de discussões sobre a temática democrática na região. Assim, em conformidade com as dimensões de análise de Ruggie e Kratochwill (1986) – transparência, legitimação e epistemologia – e de Barnett e Finnemore (2004) – o uso do conhecimento por organizações, esse ambiente de discussões é um possível instrumento na resolução de problemas político-democráticos na América Latina. Bem como, é relevante no uso do conhecimento adquirido e transformado pelas organizações estudadas, principalmente pela repercussão dos relatórios das suas duas edições. Portanto, nos é apresentada uma importante ferramenta que une forças, interesses e idéias na consolidação e fiscalização da cultura democrática na América Latina, mas também evidencia-nos o poder explicativo da Teoria Construtivista das Relações Internacionais.

---

<sup>68</sup> “Além disso, este relatório pretende inovar na forma como foi escrito. Nós partimos de um texto elaborado pela equipe da OEA e do PNUD, que se juntaram às colaborações de cerca de 40 especialistas do mundo. *Nossa tarefa prosseguiu com um amplo processo de discussão de idéias, assim, elaboradas com os atores políticos e sociais da região.* Em certa medida, o valor das idéias que aqui aparecem reside nos processos de consulta e validação a partir dos quais tomaram forma, processos que continuaram com a difusão deste documento. [...] *Nós temos debatido e consultado mais de 850 atores e líderes políticos e sociais de 18 países latino-americanos, para alcançar o que acreditamos serem algumas idéias compartilhadas sobre a democracia na região.* Esperamos que esses consensos sirvam de base e equipamento para a implementação de políticas públicas orientadas a fortalecer a sustentabilidade democrática a nível local, nacional, regional e internacional” [Grifo nosso] [tradução livre] (OEA e PNUD, 2010, p. 25 e 26).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concepção desta pesquisa ocorreu em meio à descoberta das diferentes concepções sobre o conceito de democracia e do papel das Organizações Internacionais no sistema de Estados. Concomitantemente, em um momento de instabilidade dos regimes democráticos na América Latina e as subseqüentes análises do PNUD, incitou-se o interesse de entender a lógica da idéia de democracia na região latino-americana e a influência de organizações internacionais nessa temática.

Ao analisar a lógica da democracia sob a ótica de instituições internacionais, verificou-se a amplitude não só global da matéria, pois além dos estudos “onusianos”, por meio do PNUD, há a existência de um entendimento de uma organização regional sobre a democracia latino-americana, que é apresentado pela OEA. Com isso, a pesquisa centrou-se em analisar as diversidades e conformidades do conhecimento de cada organização supracitada, bem como os respectivos papéis na consolidação, construção e disseminação de idéias de democracia.

Em 2009, deparou-se com o surgimento do Fórum da Democracia Latino-Americana, que representava a união das organizações estudadas na pesquisa e, sobretudo, representou uma reafirmação quanto à relevância dos objetivos de estudo dessa pesquisa. Além disso, ameaças e golpes de Estado na América Latina trouxeram destaque à idéia de democracia, bem como os dados do *Latinobarómetro* alertaram, desde o informe de 2002 ao de 2009, para a importância de refletir sobre a existência de diferentes graus de entendimento sobre a idéia de democracia na região.

Nesse quadro, a primeira parte do trabalho objetivou analisar o campo de conhecimento das Relações Internacionais e sua teoria que possibilitasse o melhor entendimento sobre o papel das idéias nos sistema de Estados e, conseqüentemente, a contribuição das organizações na construção dessas idéias. Com isso, chegou-se à compreensão de que a teoria construtivista teria o melhor poder explicativo sobre a matéria, pois traz-nos: a percepção de que idéias, interesses e identidades são construídos (ADLER, 1999, p. 209); o conceito de democracia como uma “evolução cognitiva” (idem, p. 227); as organizações como burocracias internacionais, dotadas de autoridade no sistema internacional (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 5); a lógica burocrática como socialmente construída, trazendo uma melhor compreensão sobre a autoridade, o poder, os objetivos e o comportamento dessas burocracias; entre outros aspectos. Desse modo, entende-se o PNUD e

a OEA como burocracias internacionais e que exercem influência tanto no sistema internacional quanto na propagação de idéias – como é o caso da democracia latino-americana.

Em seguida, buscou-se observar a lógica das burocracias estudadas quanto à idéia de democracia e à suas formas de consolidação, disseminação e defesa na América Latina. Constatando-se que há duas formas de compreender esse tipo de regime político na região, pois uma concepção minimalista ou procedimental de democracia é institucionalizada e analisada pela OEA, e uma forma participacionista ou substancial é objetivada pelo PNUD. Ou seja, a organização regional traz-nos entendimentos restringidos ao processo de escolha popular, já o programa “onusiano” objetiva a participação política como um valor (ABREU, 2007, p. 17).

É, pois, necessário destacar a importância da concepção substancial na América Latina. Há, então, a relevância de ampliar as concepções minimalistas da OEA, institucionalizadas na Carta da instituição, na Carta Democrática Interamericana e nas Missões de Observação Eleitoral. Mas também, instrumentalizar as concepções substantivas do PNUD, já que a idéia democrática está apenas propositada nos Objetivos de Desenvolvimento para o Milênio e observada pelos relatórios desse programa. Para tanto, as supracitadas organizações criaram uma importante ferramenta: o Fórum da Democracia Latino-Americana.

A terceira parte do trabalho, por último, analisou as contribuições construtivistas na influência do PNUD e da OEA na disseminação da idéia de democracia na América Latina, mas também sua reafirmação com a criação do Fórum promovido em conjunto pelas duas supracitadas burocracias internacionais. Destarte, as dimensões do padrão organizacional – transparência, legitimação e epistemologia –, destacadas por Ruggie e Kratochwill (1986), são melhor compreendidas em burocracias internacionais, como é o caso da disseminação da idéia de democracia no PNUD e na OEA, em especial na transparência, legitimação e epistemologia representadas pelo Fórum da Democracia Latino-Americana.

Nesse ínterim, as contribuições de Barnett e Finnemore (2004) trazem-nos as organizações internacionais como burocracias internacionais socialmente construídas, detentoras de autoridade, poder, objetivos, conhecimento e comportamento no sistema internacional. Além de que essas burocracias – como o PNUD e a OEA – usam a regra de democracia, como conhecimento adquirido, para regular, constituir e construir o mundo social, criando, assim: novas categorias de atores; novos interesses; novas divisões de tarefas internacionais; e por fim, novos modelos de organização social. Ou seja, é o que vemos no

caso da Democracia na América Latina e da contribuição dessas burocracias nessa idéia de democracia.

É importante ressaltar que esse trabalho observou relatórios oficiais das organizações estudadas como informações de análise, mas, como feito pelas burocracias internacionais, buscou analisar, investigar e, através de uma contribuição construtivista de orientação, sugerir reflexões sobre o papel das idéias de democracia na América Latina e a autoridade do PNUD e da OEA na propagação desses conceitos. Ou seja, transformando informações em conhecimento para as Relações Internacionais.

No que tange aos conceitos interpretados nos documentos e relatórios, esse trabalho procurou abranger tanto os conceitos decorrentes de reuniões dos Estados-membros das organizações, como a Declaração do Milênio (2000) e a Carta Democrática Interamericana (2001), quanto às percepções do corpo burocrático das organizações estudadas, conforme visto nas palavras do ex-Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, do atual Secretário da OEA, José Miguel Insulza, e de representantes técnico-políticos.

Portanto, entende-se que, em uma realidade socialmente construída, as organizações ou burocracias internacionais exercem influência sobre as idéias, interesses e identidades no sistema internacional de Estados. Isto é, constata-se que o PNUD e a OEA são importantes atores na consolidação e disseminação da Democracia na América Latina, bem como enxergamos o Fórum da Democracia Latino-Americana como importante elemento nas aspirações dessas burocracias.

## REFERÊNCIAS

ABDUL-NOUR, Soraya Dib. **Teorias em Relações Internacionais e Direito Internacional Público**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo, n. 52, ano 13, p. 271-288, jul./set. 2005.

ABREU, Priscila Assis de. **Democracia em discursos: Investigação dos Pronunciamentos Parlamentares da Câmara Legislativa do Distrito Federal**. 2007. 86 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: [http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/2921/1/2007\\_PriscilaAssisdeAbreu.pdf](http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/2921/1/2007_PriscilaAssisdeAbreu.pdf) . Acesso em 31 de maio de 2011.

ADLER, Emanuel. **O construtivismo no estudo das relações internacionais**. São Paulo: "Lua Nova", CEDEC, n. 47, 1999.

ANNAN, Kofi. **In larger freedom: towards development, security and human rights for all**. Report of the Secretary-General (A/59/2005). 2005. Disponível em: [http://www.preventionweb.net/files/13545\\_13545A592005SGReportInLargerFreedom.pdf](http://www.preventionweb.net/files/13545_13545A592005SGReportInLargerFreedom.pdf) . Acesso em: 30 de maio de 2011.

\_\_\_\_\_. **Prefácio**. In: NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Milênio. 2000. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/odm/index.php?lay=odmi&id=odmi#> . Acesso em: 30 de maio de 2011.

BALDWIN, David A. (ed.). **Neoliberalism, Neorealism, and World Politics**. In Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate. New York: Columbia University Press, pp. 3-25, 1993.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the World: International Organizations in Global Politics**. Ithaca, London: Cornell University Press, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BROWN, Mark Malloch. **Prefácio**. In PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do Desenvolvimento Humano**. 2002. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/hdr/hdr2002/RDH%202002%20Portuguese%20one%20big%20file.pdf> . Acesso em: 10 de maio de 2011.

BUENO, Antônio de Pádua Fernandes; MELLO, Julius Moreira. **A Carta Democrática Interamericana e a Eterna Novidade da Democracia**. Revista Cena Internacional. Brasília, v. 3, n. 2, 2001. p. 221-245. Disponível em: [http://www.mundorama.info/Mundorama/Cena\\_Internacional\\_files/Cena\\_2001\\_2.pdf](http://www.mundorama.info/Mundorama/Cena_Internacional_files/Cena_2001_2.pdf) . Acesso em: 11 de novembro de 2010.

DOYLE, M.W.; IKENBERRY, G.J. (Eds). **New thinking in International Relations Theory**. Boulder: Westview Press, 1997. p. 20-53.

GAMA, Carlos Frederico Pereira da Silva. **Mudanças institucionais nas atividades relativas às Operações de Manutenção da Paz do “sistema ONU” do pós-Guerra Fria: “Adaptação” versus “Aprendizado”**. 2005. 187 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: [http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0310309\\_05\\_pretextual.pdf](http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0310309_05_pretextual.pdf). Acesso em 31 de maio de 2011.

GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change**. Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1993.

GONÇALVES, Williams. **Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004. Disponível em: [http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos\\_Elet/pdf/WilliamsRR.II.pdf](http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/WilliamsRR.II.pdf) . Acesso em: 14 de maio de 2011.

HALLIDAY, F. **A guerra fria e seu fim: conseqüências para a teoria das relações internacionais**. Contexto Internacional, v. 16, n.1, 1994. p. 53-74.

HERZ, Mônica & HOFFMANN, Andréa Ribeiro. **Organizações Internacionais: História e Práticas**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2004.

INSULZA, José Miguel. **Presentación**. In: OEA, Organização dos Estados Americanos. Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americano. 2008. Disponível em: [http://www.oas.org/sap/docs/DECO/2010/EXOR0903\\_MANUAL.pdf](http://www.oas.org/sap/docs/DECO/2010/EXOR0903_MANUAL.pdf) . Acesso em: 02 de fevereiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Presentación**. In: OEA, Organização dos Estados Americanos. Nuestra Democracia. 2010. Disponível em: [http://www.democraciadeciudadania.org/pdf/nuestra\\_democracia.pdf](http://www.democraciadeciudadania.org/pdf/nuestra_democracia.pdf). Acesso em: 11 de novembro de 2010.

KEOHANE, Robert O. **International Institutions: Two Approaches**. International Studies Quarterly, v. 32, n. 4, 1988. p. 379-396.

\_\_\_\_\_. **Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War.** In BALDWIN, Davis A (Ed.). *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate.* New York: Columbia University Press, 1993. p. 269-300.

KRATOCHWILL, Friedrich & RUGGIE, John G. **International Organization: a State of the Art on an Art of the State.** *International Organization*, vol. 40, nº 4. Autumn 1986, pp. 753-775.

LATINOBARÓMETRO. **Informe 2009.** Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/>. Acesso em: 13 de novembro de 2010.

MUÑOZ, Heraldo. **Presentación.** In: OEA, Organización dos Estados Americanos. *Nuestra Democracia.* 2010. Disponível em: [http://www.democraciadeciudadania.org/pdf/nuestra\\_democracia.pdf](http://www.democraciadeciudadania.org/pdf/nuestra_democracia.pdf). Acesso em: 11 de novembro de 2010.

NAÇÕES UNIDAS. **Resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas (A/RES/55/2):** United Millenium Declaration. 2000. Disponível em: [http://ww2.unhabitat.org/whd/A\\_RES\\_55\\_2.PDF](http://ww2.unhabitat.org/whd/A_RES_55_2.PDF). Acesso em: 30 de setembro de 2009.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvendo uma Democracia Internacional.** 2004. Disponível em: [http://www.unpacampaign.org/documents/pt/STRATEGYPAPER\\_EXEC.pdf](http://www.unpacampaign.org/documents/pt/STRATEGYPAPER_EXEC.pdf). Acesso em: 23 de abril de 2011.

\_\_\_\_\_. **Resolução 217 A (III):** Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em: [http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm). Acesso em 31 de maio de 2011.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OEA, Organização dos Estados Americanos. **Carta da Organização dos Estados Americanos.** 1948. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/carta.htm>. Acesso em: 11 de novembro de 2010.

\_\_\_\_\_. **Carta Democrática Interamericana.** 2001. Disponível em: [http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic\\_Charter.htm](http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm). Acesso em: 23 de fevereiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **La Descentralización y los Desafíos para la Gobernabilidad Democrática.** 2008. Disponível em: <http://www.oas.org/sap/publications/2008/La%20Descentralizacin.pdf>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2011.



\_\_\_\_\_. **Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos.** 2008. Disponível em: [http://www.oas.org/sap/docs/DECO/2010/EXOR0903\\_MANUAL.pdf](http://www.oas.org/sap/docs/DECO/2010/EXOR0903_MANUAL.pdf) . Acesso em: 02 de fevereiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Foro de la Democracia Latino Americana.** 2010. Disponível em: [http://www.oas.org/es/sap/secretaria/foro\\_democracia\\_latinoamericana.asp](http://www.oas.org/es/sap/secretaria/foro_democracia_latinoamericana.asp) . Acesso em 15 de maio de 2011.

\_\_\_\_\_. **Quem somos.** 2011. Disponível em: [http://www.oas.org/pt/sobre/quem\\_somos.asp](http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp) . Acesso em 19 de junho de 2011.

OEA, Organização dos Estados Americanos; PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Nuestra Democracia.** 2010. Disponível em: [http://www.democracia.deciudadania.org/pdf/nuestra\\_democracia.pdf](http://www.democracia.deciudadania.org/pdf/nuestra_democracia.pdf) . Acesso em: 11 de novembro de 2010.

\_\_\_\_\_. **La democracia de ciudadanía: Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina.** 2009. Disponível em: <http://www.democraciadeciudadania.org/pdf/OeaPnud-Democracia DeCiudadania-2009.pdf> . Acesso em: 11 de novembro de 2010.

OEA, Organização dos Estados Americanos; PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; IFE, Instituto Federal Electoral. **Presentación del Segundo Informe sobre la Democracia em América Latina: Nuestra Democracia.** 2010. Disponível em: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CAI/CAI-Varios/2010/ForoDemocraciaLatinoamericana/docs-ForoDemoLatinoamericana/doc-DocumentoConceptual.pdf> . Acesso em 31 de maio de 2011.

PRADO, Maria Ligia C. ; SOARES, Gabriela Pellegrino ; COLOMBO, S. . **Reflexões sobre a Democracia na América Latina.** 1. ed. São Paulo: SENAC, 2007. v. 1. 128 p.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **A Democracia na America Latina: rumo a uma democracia de cidadãos.** São Paulo, LM&X, 2004.

\_\_\_\_\_. **Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia em América Latina.** 2007. Disponível em: [http://www.undp.org/latinamerica/docs/Democracia\\_en\\_A%20\\_Latina.pdf](http://www.undp.org/latinamerica/docs/Democracia_en_A%20_Latina.pdf). Acesso em: 10 de novembro de 2010.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Desenvolvimento Humano.** 2002. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/hdr/hdr2002/RDH%202002%20Portuguese%20one%20big%20file.pdf>. Acesso em: 10 de maio de 2011.

\_\_\_\_\_. Brasil. **PNUD e OEA debatem democracia cidadã**. 2010. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/administracao/reportagens/index.php?id01=3455&lay=apu> . Acesso em 25 de abril de 2011.

ROSENFELD, Denis L . **O que é democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

SANTOS, B. S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SMITH, Tony - **America's Mission - The United States and Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century**. Princeton: Princeton University Press, 1994. p. 84-109.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F.. **América Latina: vulnerabilidade social e instabilidade democrática**. In: Gilberto Dupas. (Org.). América Latina no Início do Século XXI: Perspectivas econômicas, sociais e políticas. São Paulo: Editora Unesp, 2005.

VILLA, Rafael Duarte. **A questão democrática na agenda da OEA no pós-Guerra Fria**. Revista de Sociologia e Política, n. 20, jun 2003.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. New York: Random House, 1979.

\_\_\_\_\_. **Structural Realism After the Cold War**. International Security, vol. 25, n. 1, Summer, 2000. p. 5-41.

\_\_\_\_\_. **Teoria das Relações Internacionais**. Gradiva: Lisboa, 2002.

WENDT, Alexander. **Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics**. In International Organization, vol. 46, n. 2, 1992.

WÆVER, Ole. **The rise and all of the Inter-paradigm debate**. In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia. International theory: positivism and beyond. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 149-185.