

Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda

# **BUROCRACIAS INTERNACIONAIS**

Teoria e prática na promoção e defesa da democracia na

## **AMÉRICA LATINA**



PALMAS TO - BRASIL

Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda

# **BUROCRACIAS INTERNACIONAIS**

Teoria e prática na promoção e defesa da democracia na

## **AMÉRICA LATINA**



PALMAS TO - BRASIL

# Universidade Federal do Tocantins

## Editora da Universidade Federal do Tocantins

### **Reitor**

*Luis Eduardo Bovolato*

### **Vice-reitor**

*Marcelo Leineker Costa*

### **Chefe de Gabinete**

*Emerson Subtil Denicoli*

### **Pró-Reitor de Administração e Finanças (PROAD)**

*Jaasiel Nascimento Lima*

### **Pró-Reitor de Assuntos Estudantis (PROEST)**

*Kherlley Caxias Batista Barbosa*

### **Pró-Reitora de Extensão, Cultura e Assuntos Comunitários (PROEX).**

*Maria Santana Ferreira dos Santos*

### **Pró-Reitora de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas (PROGEDEP)**

*Michelle Matilde Semiguem Lima*

*Trombini Duarte*

### **Pró-Reitor de Graduação (PROGRAD)**

*Eduardo José Cezari*

### **Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação (PROPESQ)**

*Raphael Sânzio Pimenta*

### **Pró-Reitor de Tecnologia e Comunicação (PROTIC)**

*Ary Henrique Morais de Oliveira*

### **Conselho Editorial**

*Ruhena Kelber Abrão Ferreira*

*Membros do Conselho por Área*

### **Ciências Biológicas e da Saúde**

*Eder Ahmad Charaf Eddine*

*Marcela Antunes Paschoal Popolin*

*Marcio dos Santos Teixeira Pinho*

### **Ciências Humanas, Letras e Artes**

*Barbara Tavares dos Santos*

*George Leonardo Seabra Coelho*

*Marcos Alexandre de Melo Santiago*

*Rosemeri Birk*

*Thiago Barbosa Soares*

*Willian Douglas Guilherme*

### **Ciências Sociais Aplicadas**

*Roseli Bodnar*

*Vinicius Pinheiro Marques*

### **Engenharias, Ciências Exatas e da Terra**

*Fernando Soares de Carvalho*

*Marcos André de Oliveira*

*Maria Cristina Bueno Coelho*

### **Interdisciplinar**

*Ana Roseli Paes dos Santos*

*Ruhena Kelber Abrão Ferreira*

*Wilson Rogério dos Santos*

**Adaptação de capa:** Joilene Lima

**Diagramação:** Joilene Lima

**Adaptação gráfica das imagens:** Joilene Lima de Abreu

**Autor:** Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins (SISBIB)  
Campus Universitário de Palmas**

L131b Lacerda, Jan Marcel de Almeida Freitas  
Burocracias internacionais: teoria e prática na promoção  
e defesa da democracia na América Latina. / Jan Marcel de  
Almeida Freitas Lacerda. – 1. ed. - Palmas, TO: EDUFT, 2023.  
182p.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-5390-083-7.

1. Burocracias internacionais. 2. Democracia. 3. América  
Latina. 4. ONU. 5. OEA. I. Título.

**CDD 321.8**

**Bibliotecária: Roseane da Silva Pires CRB2 / 1.211**  
**TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou  
parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é  
autorizado desde que citada a fonte.**

# RESUMO

Este livro analisa a influência das Organizações Internacionais (OIs), compreendidas como Burocracias Internacionais, na política internacional. Especialmente, a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e suas burocracias na promoção e na defesa da democracia na América Latina.

A partir das contribuições teóricas do construtivismo social e dos estudos de administração, observa-se as burocracias internacionais como Administrações Públicas Internacionais (APIs) que influenciam a governança global ao distribuir níveis de governo e mudar as condutas dos Estados.

A singularidade da América Latina alerta as OIs e suas burocracias internacionais quanto às constantes instabilidades e crises democráticas na região. Portanto, pretende-se nesta obra trazer um panorama teórico e prático sobre a atuação dos aparatos burocráticos das OIs e contribuir para a literatura da área, fornecendo um material que possa ser utilizado por estudantes nas áreas de Relações Internacionais, Direito, Ciência Política e Administração.

**PALAVRAS-CHAVE:** Burocracias Internacionais. ONU. OEA. Democracia. América Latina.

# PREFÁCIO

O livro “Burocracias Internacionais: teoria e prática na promoção e defesa da democracia na América Latina”, de autoria do professor doutor Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda traz uma enorme contribuição para os estudos das organizações internacionais intergovernamentais, particularmente todos os interessados nas atividades burocráticas destas instituições que visam a promoção e a defesa da democracia.

Conheço Jan Marcel Lacerda desde seu bacharelado no curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, tendo acompanhado sua trajetória no mestrado, no doutorado e como docente na Universidade Federal do Tocantins. Não me surpreende o salto gigantesco que Jan tem dado na vida acadêmica e profissional, em virtude do rigor científico que sempre pautou seus estudos e suas pesquisas, aliando teoria e prática em dilemas de interesse da sociedade internacional, regional, nacional e local.

Nesse livro, com foco na atuação da ONU, especialmente em seu Programa para o Desenvolvimento (PNUD), e da OEA, especialmente no Regime Democrático Interamericano (REDI), ele traz ao leitor formas de cooperação dessas organizações, com diversos atores internacionais, no intuito de promover e defender a democracia, especialmente na região latino-americana. Para tanto, ele busca o auxílio de suas burocracias, a partir de um aporte teórico-conceitual de teorias das Relações Internacionais.

A análise da burocracia internacional contemporânea, aqui realizada pelo autor, se mostra essencial para estudos comparativos com a burocracia weberiana. Para Weber (1999, p. 212), o pai da burocracia moderna, “a razão decisiva do avanço da organização burocrática sempre foi sua superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma”.

Essa superioridade técnica, hierarquizante e eficiente, explica, para Weber, a dominação legítima do aparato burocrático no sistema capitalista moderno, conformando diversas formas de relações sociais da modernidade. É esse mecanismo burocrático consensual, fortalecido pela atuação de “funcionários leais”, remunerados ou

voluntários, que Jan Marcel Lacerda identifica nas duas burocracias analisadas, ONU e OEA, cuja atuação leva à transformação das relações sociais onde atuam, promovendo e defendendo a democracia, tão cara à sociedade contemporânea.

Ao visualizar a importância da democracia, como finalidade de uma burocracia internacional, o autor preenche uma lacuna acadêmica e social nos escritos sobre a temática. Nesse sentido, a obra não identifica nem discute, na atuação das burocracias em epígrafe, as democracias grega ou romana, que levaram, respectivamente, Sócrates e Jesus Cristo à morte, sem o devido processo legal ou legítima defesa, mas a democracia Tocquevilliana, pautada nos ideais de equilíbrio entre acesso à liberdade, igualdade formal e participação popular, conforme prevista nas Cartas da ONU e da OEA.

É esse aparato, ou seja, a forma como as burocracias internacionais promovem e defendem a democracia, no sentido contemporâneo, que Jan Marcel explica com conhecimento profundo e didática. É uma obra para os diversos tipos de leitores, desde acadêmicos das áreas de ciências humanas e sociais a profissionais da mídia, da administração pública ou privada e membros da sociedade interessados na temática.

Profa. Dra. Andrea Pacheco Pacífico  
Universidade Estadual da Paraíba  
João Pessoa, PB, 23/05/2023

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	10
A influência burocrática das Ols: a escolha teórica .....	13
Os capítulos .....	20
PARTE I - TEORIA DAS BUROCRACIAS INTERNACIONAIS .....	21
1. ORGANIZAÇÕES E BUROCRACIAS INTERNACIONAIS: definições conceituais e teóricas .....	21
1.1 ESTUDOS SOBRE BUROCRACIAS INTERNACIONAIS .....	23
1.2 OIS COMO BUROCRACIAS INTERNACIONAIS: a perspectiva sociológica/constitutivista e o conceito amplo de burocracias internacionais .....	34
2. para além da perspectiva construtivista social: as contribuições da teoria principal-agente e o conceito mais estrito de burocracia internacionais .....	44
2.1 PERSPECTIVA SÍNTESE: teoria principal-agente, institucionalismo sociológico e estudos de regimes .....	46
2.1.2 A INFLUÊNCIA DAS BUROCRACIAS INTERNACIONAIS E SEUS INDICADORES ...	56
2.2 A PERSPECTIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO NÍVEL INTERNACIONAL .....	63
PARTE II - PRÁTICAS DAS BUROCRÁCIAS INTERNACIONAIS	74
3. A ONU, O PNUD E A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA .....	74
3.1 A ONU E A DEMOCRACIA .....	76
3.2 O PNUD COMO BUROCRACIA INTERNACIONAL E AS SUAS MISSÕES DE APOIO ELEITORAL .....	89

3.3 O PNUD, A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA E OS ESTUDOS SOBRE AS DEMOCRACIAS LATINO-AMERICANAS.....	<b>99</b>
<b>4. A OEA, A SFD E O REGIME DEMOCRÁTICO INTERAMERICANO (REDI) .....</b>	<b>106</b>
4.1 A PROMOÇÃO E A DEFESA DA DEMOCRACIA NO ÂMBITO DA OEA .....	<b>109</b>
4.2 A SECRETARIA DE FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA (SFD) E AS MISSÕES DE OBSERVAÇÃO ELEITORAL (MOES) .....	<b>124</b>
4.3 FÓRUMS DE DISCUSSÃO E COOPERAÇÃO DEMOCRÁTICA NO ÂMBITO INTERAMERICANO .....	<b>131</b>
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>139</b>
<b>6. REFERÊNCIAS .....</b>	<b>149</b>
<b>7. ANEXOS .....</b>	<b>170</b>

## INTRODUÇÃO

A promoção e a defesa da democracia, especialmente na América Latina, têm sido metas importantes para vários atores e organizações internacionais. A Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), com o auxílio das suas burocracias, têm cooperado com uma variedade de atores internacionais em ações com essa finalidade. O presente trabalho pretende descrever a atuação destas organizações, de seus corpos burocráticos e de suas interações administrativas e verificar como elas se relacionam com a efetiva promoção e defesa da democracia na América Latina.

Ao longo do século XX, os estudos sobre Organizações Internacionais (OIs) desenvolveram-se, com diversas perspectivas de análise e influenciados pelos múltiplos contextos históricos. O final desse século, mais precisamente no Pós-Guerra Fria, houve um aumento sobre esses estudos e, na prática, o surgimento de um novo ativismo das organizações no sistema internacional.

Além de que houve uma multiplicidade de atores internacionais emergindo com destaque no cenário internacional, antes predominante dos Estados, como as anteriormente ditas OIs, as Organizações Não Governamentais (ONGs), os Regimes Internacionais, os Processos de Integração Regional (PIRs), as Comunidades Epistêmicas, as Empresas Transnacionais, a Mídia, os indivíduos e, dentro da abordagem das OIs, as burocracias internacionais e os servidores civis internacionais (REINALDA, 2013; GAMA, 2015; HERZ; HOFFMAN, 2004; LACERDA, 2013a e 2015).

Houve então aumento das funções e da importância desses atores internacionais, assim como novas temáticas ganharam espaço na agenda internacional, como, por exemplo, a defesa dos direitos humanos, do meio ambiente e da democracia, o que demandava iniciativas de todos os níveis de governança global, quer seja local, nacional, regional e global.

---

<sup>1</sup> A definição de comunidade epistêmica aqui adotada é: "As comunidades epistêmicas são definidas como redes de profissionais com perícia e competência reconhecidas em um domínio particular e com uma reivindicação autorizada ao conhecimento político relevante dentro desse domínio ou questão e caracterizam-se por: (i) conjunto compartilhado de crenças normativas, (ii) crenças causais compartilhadas, (iii) noções compartilhadas de validade e (iv) iniciativa política comum (Haas, 1992: 3). Daí, pode-se apreender a influência construtivista deste programa de pesquisa, já que objetiva estudar a coordenação política internacional por meio do impacto das ideias, normas e crenças compartilhadas presentes na interação entre os atores no sistema internacional" (BUENO, 2009, p. 9-10).

Também foi um momento para a reformulação das correntes teóricas principais das Relações Internacionais (realismo e institucionalismo liberal), assim como o surgimento de novas variáveis explicativas da realidade internacional (SILVA, 1998, p. 140; LACERDA, 2013a e 2015; GONÇALVES, 2011).

Conforme Ramanzini (2004, p. 14), há três níveis de análise para a influência das normas internacionais como variáveis explicativas no sistema internacional, são eles: estatal, transnacional e internacional. O primeiro aponta que os Estados são responsáveis pela tomada de decisão de seguir ou não as normas internacionais. O segundo destaca a relevância da articulação entre atores não-estatais, especialmente das ONGS, através da sua capacidade de pressionar os Estados para cumprir essas normas.

E, por último, o terceiro seria o internacional, no qual a autora ressaltava a atuação das organizações internacionais e suas burocracias na promoção e no monitoramento das normas internacionais. A autora analisa que esses três níveis inter-relacionados e as normas internacionais de direitos humanos como variáveis explicativas de estudo, mas há o enfoque no nível internacional e na observação das normas inseridas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) e na sua atuação como burocracia internacional.

Atribui-se aqui prioridade também ao nível internacional, o que permite uma visão prioritária para a ação das OIs e de suas burocracias internacionais – especialmente representadas pela atuação dos seus secretariados, seus departamentos, seus programas, suas agências e seus servidores civis internacionais. Da mesma forma que a supracitada autora (2014), o presente trabalho não deixa de observar as influências estatais e transnacionais, principalmente devido à vasta articulação que as burocracias internacionais fazem com esses atores para promover e defender a democracia.

De acordo com Dahl (2005), a democracia é a forma política em que os cidadãos têm oportunidades de contestar e participar da arena política. Adota-se um conceito de democracia bidimensional, fundamentado nas dimensões da contestação pública e da participação política dos cidadãos no processo de democratização. A democracia passaria por estágios de evolução e de práticas de participação e de contestação (DAHL, 2005; ROSEINFELD, 2004;

PRADO, SOARES, COLOMBO, 2007; LACERDA, 2013a).

Esta pesquisa observa conceitos minimalistas (ou procedimentais) e substanciais (ou participacionistas) de democracia, sendo, respectivamente, analisada como mero procedimento de escolha de representantes e como modelo substancial de participação política dos cidadãos (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 1998; SANTOS, AVRITZER, 2003). Observa-se a existência de uma pluralidade inicial de conceitos de democracia nas organizações estudadas, especialmente pela influência das burocracias e dos servidores internacionais.

O contexto latino-americano evidencia que há problemas sociais, econômicos e instabilidades democráticas (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005). Assim, crises políticas e dados do Latinobarômetro preocupam tanto os teóricos das Relações Internacionais e da Ciência Política quanto a ONU, a OEA, as suas burocracias e seus servidores civis internacionais, pois ficam alerta quanto aos princípios e à saúde da democracia na região (PNUD, 2004; OEA, PNUD, 2010).

No âmbito de estudos e análises políticas próprias da área da Ciência Política e Relações Internacionais, a presente obra busca responder: como as burocracias internacionais atuam na promoção e na defesa da democracia? Para tanto, enfoca-se nas burocracias da ONU e da OEA nas democracias latino-americanas.

A abordagem metodológica desta pesquisa é dedutiva, já que parte das concepções teóricas sobre as Organizações Internacionais, as Burocracias Internacionais e os Servidores Civis Internacionais para estudar as especificidades da influência da ONU, da OEA e de suas interações na área temática da democracia, principalmente as democracias latino-americanas.

Quanto aos métodos de procedimento ou auxiliares, haverá a utilização do método histórico, ao passo que discute o comportamento da ONU, da OEA, de suas burocracias e de seus servidores civis internacionais na área temática estudada ao longo de suas histórias de atuação. As técnicas qualitativas de pesquisa consistem na realização de revisões literárias e de análises documentais sobre as Organizações Internacionais, seus corpos burocráticos e suas interações administrativas como atores externos na promoção e defesa da democracia na América Latina.

Aplicam-se, então, as contribuições teóricas sobre OI e

burocracias internacionais na atuação da ONU e da OEA na issue-area (área temática) da democracia na região da América Latina. Com isso, há o exame dos elementos contidos nessas organizações, como elas são constituídas e como usam sua influência, o que permite, então, a compreensão do seu poder, da sua capacidade para comportamento patológico (disfunção) e das formas como estas organizações evoluem (BARNETT; FINNEMORE, 2004). Estas contribuições são essenciais para o entendimento sobre o que são as organizações estudadas e como certos comportamentos burocráticos são possíveis, especialmente quanto à disseminação e à proteção da democracia.

No plano global, a presente pesquisa observa que a influência da ONU na área temática da democracia pode ser evidenciada por meio da Carta da ONU (1945), da Declaração do Milênio (2000), da Assistência Eleitoral das Nações Unidas (UNEA, sigla em inglês), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), das Missões de Apoio Eleitoral, do Secretário-Geral, dos Diretores do PNUD e das publicações acerca da democracia.

No plano regional, a influência da OEA nessa mesma área temática mostram-se através da Carta Constitutiva (1948), da Carta Democrática Interamericana (2001), das Missões de Observação Eleitoral (MOEs), das Missões Políticas, do Secretário-Geral, da Secretaria de Fortalecimento da Democracia (SFD) e de seu secretário, da pretensão de criação de uma rede de experts (conhecedores) sobre democracia, das publicações sobre democracia e dos eventos, em especial do Fórum da Democracia Latino-Americana. É necessário destacar que, apesar de ser uma organização regional pertencente ao sistema ONU, a OEA é analisada como um ator independente.

## A INFLUÊNCIA BUROCRÁTICA DAS OIS: A ESCOLHA TEÓRICA

Bauer et al. (2009) trazem contribuições quanto às perspectivas teóricas das Relações Internacionais e os estudos sobre burocracias internacionais, destacando a limitação das teorias racionais – Neorrealismo e Neoinstitucionalismo.<sup>2</sup> Há o destaque

---

2 Segundo Wendt (1992, p. 392), o debate racionalista entre neorrealismo e neoinstitucionalista tem compromisso com a racionalidade dos Estados e trata de forma racional as suas identidades e interesses como determinados e exógenos aos agentes. Assim, os racionalistas estão preocupados em compreender como os comportamentos dos agentes geram resultados, com seus processos e instituições modificando o comportamento dos agentes, mas sem mudar as identidades, interesses e ideias. De acordo com Adler (1999, p. 209), para a teoria construtivista, o mundo real não inteiramente determinado pela realidade-

ao institucionalismo sociológico, pois teria como contribuição fundamental a complementariedade entre postulados racionais e construtivistas, ao passo que: “tomando uma posição tão pragmática permite que os estudiosos se beneficiem da compatibilidade de argumentos racionalistas e construtivistas, em vez de insistir na sua incompatibilidade” (REINALDA; VERBEEK, 2004, p. 11-12).

De acordo com Hall e Taylor (2003, p. 193-202), há três vertentes de institucionalismo na Ciência Política, são elas: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico. Para a primeira, há uma concepção de instituições mais ampla, especialmente centrada nas instituições políticas oficiais, observando uma evolução histórica das organizações em associação às regras ou convenções constituídas pelas organizações formais. Há uma preocupação quanto à forma desigual que as instituições dividem o poder entre grupos sociais e defende-se a existência de uma causalidade social gerada por meio da trajetória histórica da instituição.

Já o institucionalismo da escolha racional, compreende que há um enfoque racional baseado em cálculos utilitaristas para explicar a influência das instituições, entendendo que a instituição deve propiciar um ambiente para interação entre atores políticos de maneira a minimizar os custos de transação entre eles. O institucionalismo sociológico foi influenciado pela teoria das organizações, da Sociologia, e há a concepção da instituição de maneira mais abrangente que os cientistas políticos, pois, além das regras, normas e procedimentos formais, há a inclusão dos sistemas de símbolos, dos esquemas cognitivos e dos modelos morais. Assim, as instituições influenciam tanto o cálculo estratégico da ação individual (institucionalismo da escolha racional) quanto as próprias preferências dos atores políticos. A escolha racional enfatiza a maximização do bem-estar material dos atores, já o sociológico pretende descrever um universo de indivíduos os de organizações ou expor suas identidades em conformidade com suas formas socialmente apropriadas (HALL; TAYLOR, 2003, p. 202-212).

Para Bauer et al. (2009, p. 22), o institucionalismo sociológico compartilha muitas facetas com o institucionalismo racional, mas

---

*de física e é socialmente construído, acreditando que “as identidades, os interesses e o comportamentos dos agentes políticos são socialmente construídos por significados, interpretações e pressupostos coletivos sobre o mundo”.*

difere-se ao fundamentar-se no institucionalismo mais antigo da Sociologia e nas críticas construtivistas às principais teorias da Relações Internacionais (RI).<sup>3</sup>

Neste livro, apesar de utilizar também dos estudos racionais da Teoria Principal-agente,<sup>4</sup> e das subseqüentes proximidades geradas com o institucionalismo da escolha racional, há uma forte base institucionalista sociológica (da Ciência Política) e construtivista (das RI). Conforme sintetizam os supracitados autores:

O institucionalismo sociológico continua comprometido com a causa geral de pesquisa institucional sobre relações internacionais e uma base sólida no trabalho empírico como metodologia central de pesquisa. Ainda que o institucionalismo sociológico também destaque os limites da racionalidade e questiona a visão instrumentista das instituições internacionais (BAUER et al, 2009, p. 22, tradução livre).

Com isso, aqui também se incorpora uma abordagem empírica da atuação conjunta da ONU, da OEA e de suas burocracias nas democracias latino-americanas. Mas também se observa os limites da racionalidade e da instrumentalidade dessas instituições internacionais, já que podem agir além de seus mandatos e funções no sistema internacional.

Para o institucionalismo sociológico dos autores Barnett e Finnemore (2004, p. vii) (ou o construtivismo social, para as Relações Internacionais), as burocracias internacionais são formas sociais distintas de organização social, com lógica interna e que geram certas tendências comportamentais. Assim, seguindo o pensamento weberiano, quatro características qualificam as organizações internacionais como burocracias, são elas: hierarquia, continuidade,

3 Para Bauer et al. (2009), as contribuições de Barnett e Finnemore (2004) são inseridas no institucionalismo sociológico. Contudo, os próprios autores rotulam-se como construtivistas sociais na obra seminal de 2004. Contudo, em suas próprias palavras em artigo publicado em 1999, postulam teorizar no institucionalismo sociológico, haja vista que: "neste artigo, desenvolvemos uma abordagem de construção baseada no institucionalismo sociológico para explicar tanto o poder das OI quanto sua propensão para o comportamento disfuncional e patológico" (BARNETT; FINNEMORE, 1999, p. 699). A própria mudança de rótulo teórico pelos autores pode ter ocorrido devido ao maior desenvolvimento do construtivismo no início do século XXI. Inclusive, esta obra utiliza reiteradamente o institucionalismo sociológico e o construtivismo social (da perspectiva dos referidos autores sobre OIs e burocracias internacionais) de forma alternada ao longo do texto, apesar de compreender suas diferenças, principalmente destaca-se a inserção mais abrangente do segundo no primeiro. Seria o institucionalismo mais próprio da área de conhecimento da Ciência Política e o construtivismo das Relações Internacionais.

4 Conforme Carvalho e Bordeaux-Rêgo (2010), a teoria principal-agente, ou ainda para alguns autores teoria da agência ou do agente, remota de estudos da Economia sobre os possíveis conflitos de interesses e o modo como as empresas tentam ultrapassá-los. Para maior parte da literatura por eles referidas, a relação principal-agente é definida como "um contrato em que uma das partes (o principal) engaja a outra parte (o agente) a desempenhar algum serviço em seu nome, e que envolve uma delegação de autoridade para o agente" (CARVALHAL; BORDEAUX-RÊGO, 2010, p. 2). Na presente pesquisa, observa-se que a teoria também é recorrente estudada na Ciência Política, nas Relações Internacionais e na Administração.

impessoalidade e *expertise* (conhecimento especializado ou adquirido) (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 17-18; WEBER, 1978 e 1982).

Com isso, conforme objetivo desta pesquisa, coloca-se em tela que as burocracias internacionais da ONU e da OEA são formas distintas de organização social, conforme as características acima, cujas tendências geradas estão aqui delimitadas à área temática da democracia e, por possuírem essas mesmas características, também podem ser comparadas.

Pretende-se abordar o estado da arte das burocracias internacionais, mas indo além das contribuições do institucionalismo sociológico ao complementá-lo com os estudos de Biermann e Siebenhüner (2009) e com a perspectiva da Administração Pública Internacional (API). Os primeiros autores adotam tanto a Teoria Principal-agente quanto o Institucionalismo Sociológico para compreender as burocracias internacionais e ainda pretendem ir além delas, já que adicionam aspectos teóricos da Teoria de Regimes ao estudo das burocracias internacionais. Já a partir da perspectiva da Administração Pública Internacional, intenciona-se fazer a interseção entre as disciplinas da Administração Pública (AP) e das Relações Internacionais, observando que, conforme Ege e Bauer (2013 e 2017), as RI são melhores para explicar o porquê da criação das OIs e a AP busca analisar a criação de políticas no dia a dia das organizações.

Diferentemente do conceito mais amplo de burocracia internacional adotado por Barnett e Finnemore (2004, p. viii), os teóricos Biermann e Siebenhüner (2009) diferem os conceitos de Organizações Internacionais e Burocracia Internacional. Defendem que uma organização internacional é um arranjo institucional que combina a existência de um grupo de burocracias e uma estrutura normativa, que são configurados por atores estatais e não estatais (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 6-7).

Biermann e Koops (2017, p. 254) alertam que a utilização de OI e burocracia internacional como sinônimos é uma contradição da conceptualização de Barnett e Finnemore (2004), pois os Estados são componentes cruciais na autoridade das OIs e são atores que reiteradamente constroem seu comportamento, não podendo ser esquecidos ou deixados em segundo plano de análise. Ou seja, o conceito dos institucionalistas sociológicos deixa um pouco de referenciar os Estados e, assim, prejudica a pesquisa ao

passo que eles mesmos destacam a essencialidade desses atores. Para os supracitados autores, isso motiva os teóricos a combinar institucionalismo sociológico e teoria da Administração Pública, ao passo que pretendem corrigir as falhas de cada abordagem e aprimorar a compreensão das burocracias internacionais.

Nesse sentido, este trabalho também analisa a epistemologia do tema das burocracias internacionais, que está inserida nos estudos sobre organizações internacionais como agentes, nas Relações Internacionais. Utiliza-se uma perspectiva intermediária, já que se defende uma abordagem complementar ou síntese entre o institucionalismo sociológico e os estudos racionais da teoria principal-agente no campo de estudos das Relações Internacionais.

Adota-se que as burocracias internacionais são formas de organização social das organizações internacionais, dos seus órgãos, dos seus departamentos, das suas agências e dos seus servidores civis internacionais, sendo relevantes nos resultados políticos na política mundial (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009; BARNETT; FINNEMORE, 2004). Apesar de ir além do conceito de Barnett e Finnemore, busca-se acompanhar a evolução dos estudos sobre burocracias internacionais e ampliar a gama de aplicação e explicação das OIs, dos seus corpos burocráticos e de suas interações administrativas, inclusive pensando-as como Administrações Públicas Internacionais (API) (EGE; BAUER, 2013; EGE; BAUER, 2017).

Uma perspectiva analítica das burocracias internacionais é adotada por Weiss (2009), pois compreende que as pessoas e as burocracias inseridas nas OIs importam e, por isso, divide analiticamente as OIs em primeira, segunda e terceira organizações, analisando como, respectivamente, a arena dos Estados, a burocracia internacional e as ONGs, *experts* e outros atores internacionais. Essa ferramenta de análise é fundamental para a compreensão dos conceitos de democracia promovidos e defendidos pelas organizações aqui estudadas, já que cada divisão pode adotar uma concepção diferente. Em especial, espera-se verificar que a segunda e a terceira organizações podem ir

5 Os construtivistas chamam de "agentes" aqueles que agem internacionalmente, o que em certa medida contrapõe o conceito de "atores", os quais atuam limitados a papéis ou funções pré-determinadas. Apesar dessa ressalva e maior protagonismo do primeiro termo, esta pesquisa utiliza tanto o termo "agentes" quanto "atores" sem maiores diferenciações ao longo do texto (WENDT, 1999; ADLER, 1999; MELO, 2005). Para a Teoria principal-agente, o agente é aquele que exerce a delegação e os poderes de um mandante ou principal, o qual, por sua vez, delega funções e poderes ao agente (POLLACK, 1999; LUPIA, 2001; TIERNEY, 2006; CAMPOS, 2009).

além dos conceitos adotados pelos seus Estados membros (primeira organização).

Ou seja, evidencia-se a influência burocrática autônoma das OIs na promoção e na defesa de conceitos diferentes dos propagados pelos Estados membros, o que permite a este estudo, mesmo destacando a burocracia para análise, não descartar a relevância também dos Estados na área temática de estudos. Como setores burocráticos responsáveis diretamente pela temática da democracia nas OIs escolhidas, analisa-se principalmente o PNUD e a Secretaria de Fortalecimento da Democracia da OEA.

De acordo com Biermann e Siebenhüner (2009, p. 325-326), as burocracias internacionais têm influência em três dimensões: cognitiva, normativa e executiva. A influência cognitiva das burocracias internacionais é a capacidade de modificar o comportamento dos atores políticos por meio dos seus conhecimentos e das suas crenças acerca do sistema (BIERMANN et al., 2009, p. 47). A influência normativa ocorre na criação, suporte e modelagem de processos de construção de normas para questões específicas de cooperação internacional (BIERMANN et al., 2009, p. 48).

A influência executiva é a ação direta das OIs e a sua capacidade de construção de políticas de desenvolvimento pessoal, por meio de programas de treinamento e de educação. Essas dimensões de influência são visualizadas em seus domínios políticos e estão geralmente inter-relacionadas. Com isso, este estudo observa que a ONU e a OEA promovem e defendem concepções de democracia através dessas três formas de influência, apresentando semelhanças e diferenças que tornam interessante um estudo comparado entre as organizações.

De modo geral, este trabalho opta por uma abordagem constitutiva das OIs e seus corpos burocráticos, observando os processos de construção de significados compartilhados e estruturas intersubjetivas,<sup>6</sup> principalmente no discurso e na prática da difusão da norma da democracia como regime ideal de governo para os países das Américas. Ademais, visualiza outros atores constituídos na região

6 Conforme Adler (1999, p. 212), a estrutura intersubjetiva "pode ser um conjunto de normas, ou entendimentos científicos consensuais, ou a prática da diplomacia, ou o controle de armas. Todas essas estruturas de conhecimento são continuamente constituídas e reproduzidas pelos membros da comunidade e por seu comportamento. No entanto, simultaneamente, elas determinam as fronteiras entre as quais esses agentes determinam o real ou o irreal". Portanto, os construtivistas defendem a existência de uma realidade intersubjetiva, diferente da realidade objetiva e externa preceituada pelos teóricos racionais das RI.

e os apresenta como uma arquitetura institucional plural na qual a ONU, a OEA e seus corpos burocráticos se inserem.

Para Fearon e Wendt (2002, p. 84-85), a abordagem constitutiva não se pergunta de onde os atores e suas propriedades vieram, no sentido de seguimento histórico (abordagem causal), mas sim sobre as suas condições sociais de possibilidade em um determinado momento. Essa explicação constitutiva de atores consiste em verificar: 1) de que os atores são feitos, ou 2) como suas propriedades são formadas ou 3) em que sociedade estão inseridos.

A Teoria Construtivista das Relações Internacionais abarca diversas vertentes teóricas ou abordagens,<sup>7</sup> mas é possível evidenciar que a premissa principal é que se vive em um mundo construído, no qual os seres humanos são protagonistas e que é produto de suas escolhas (ONUF, 1989; WENDT, 1992; ADLER, 1999; NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

De acordo com Onuf (1998, p. 59, tradução livre): “fundamental para o construtivismo é a proposição de que os seres humanos são seres sociais, e não seríamos humanos se não fosse por nossas relações sociais. Em outras palavras, as relações sociais fazem ou constroem pessoas – nós mesmos – no tipo de seres que somos”. Conforme resume Adler (1999, p. 222, grifo do autor):

O construtivismo pode fazer mais, e não menos, que outras abordagens científicas na explicação das relações internacionais, porque, além de se fiar em meios lógico-dedutivos de conhecimento e verificação, ele também evoca uma variedade de métodos interpretativos, tal como narrativas<sup>37</sup> (Tickner, 1992) e “histórias” densamente descritas<sup>38</sup> (Adler, 1992; Katzenstein, 1996b) de processos socio-cognitivos de descobrir significado coletivo, identidades dos atores e a substância dos interesses políticos.

Ao contrário das escolas racionais das Relações Internacionais, os construtivistas entendem que o mundo é socialmente construído e,

7 Por meio da categorização de Lynch e Klotz (1996), Adler (1999) apresenta quatro grupos diferentes de construtivistas, que são delimitados por suas divergências metodológicas, sendo eles: 1) os modernistas, que conciliam o uso de métodos padronizados e interpretativos, evitando os extremismos ontológicos. Pode-se inserir nesse grupo: Wendt, Adler, Barnett, Finnemore, Katzenstein, Klotz, Risse-Kappen; 2) o grupo representado por Onuf e Kratochwill (guiados pelas regras), que são aqueles que utilizam o entendimento sobre lei e jurisdição internacional para mostrar o impacto das relações internacionais. Traz um foco mais próximo de uma epistemologia pós-positivista, pois visualiza que “mudanças históricas de longo curso não podem ser explicadas em termos de um ou mesmo de vários fatores causais, mas através de análises de conjunturas” (LYNCH; KLOTZ, 1996, p. 6); 3) o grupo que foca no conhecimento narrativo, com atenção às narrativas de gênero, as ações dos movimentos sociais e o interesse por temas de segurança; e 4) o grupo que se centra nas técnicas desenvolvidas pelos pós-modernos, com utilização do método genealógico de Foucault e da “desconstrução da soberania”. Portanto, a presente obra não busca adentrar nessas especificidades dos grupos, mas aproximar-se do primeiro.

com isso, pode-se modificá-lo, tanto na mudança nos agentes quanto nas estruturas internacionais (WENDT, 1992 e 1999; ADLER, 1999; LYNCH; KLOTZ, 1996; NOGUEIRA; MESSARI, 2005; BUENO, 2009).

Com este aspecto, o aporte construtivista enfatiza “a importância de estruturas normativas (*normative frameworks*) e materiais na formação das identidades dos atores políticos e na relação mútua entre agentes e estruturas” (BUENO, 2009, p. 4, grifo do autor). Este é o caso aqui estudado, das estruturas normativas de democracia e dos aspectos materiais nelas envolvidos na região da América Latina.

## OS CAPÍTULOS

Além das divisões da introdução e da conclusão, o livro é dividido em duas partes, uma teórica e outra prática, com dois capítulos cada. Na parte I, o primeiro capítulo objetiva fazer um aporte conceitual e teórico sobre as burocracias internacionais, especialmente destacando a perspectiva institucionalista sociológica (ou construtivista). O segundo capítulo aborda a junção da perspectiva anteriormente estudada com a teoria principal agente (ou estudos de gestão administrativa). Nesse sentido, essa combinação motivou pesquisadores a configurar uma área emergente de estudos, que ficou conhecida como Administração Pública Internacional (API).

Na parte II do livro, o capítulo três versa sobre a promoção e a defesa da democracia por meio da organização global ONU e de suas burocracias internacionais, trazendo a relevância da atuação do PNUD como programa onusiano com mandato para atuar na governança democrática. Destaca-se uma abordagem que foca nos avanços burocráticos na área da democracia da organização e na relevância das assistências eleitorais e das publicações do PNUD sobre a democracia latino-americana – sobretudo, na construção de um conceito ideal para a região.

O capítulo quatro discorre sobre a OEA, suas burocracias e suas interações administrativas na área temática da democracia, em especial, com a análise do Regime Democrático Interamericano (REDI) e da ação da SFD. Também se foca nos avanços burocráticos da organização na área temática de análise e nas suas atividades, principalmente, nas missões eleitorais em países latino-americanos e na realização de publicações e de fóruns.

## PARTE

## I

## TEORIA DAS BUROCRACIAS INTERNACIONAIS

## 1. ORGANIZAÇÕES E BUROCRACIAS INTERNACIONAIS: DEFINIÇÕES CONCEITUAIS E TEÓRICAS

Este capítulo objetiva fundamentar teoricamente a discussão que se dará ao longo deste livro acerca da influência das organizações internacionais e seus corpos burocráticos como agentes na promoção e defesa da democracia na América Latina. Analisa-se também as burocracias das OIs como constituídas de departamentos, secretarias, unidades e postos de trabalho que exercem poder e autoridade em nível internacional, conciliando os ramos políticos e burocráticos das organizações.

De acordo com Biermann *et al.* (2009, p. 39), as diferenças entre burocracias, instituições<sub>8</sub> e regimes internacionais são as seguintes: 1) as burocracias internacionais têm uma estrutura normativa, composta por uma base de estrutura legal que governa o trabalho dos servidores civis e existentes na forma física, ou seja, na forma de prédios, pessoal, timbres ou selos; de outro lado, as instituições e regimes<sub>9</sub>, se diferem na abstração da configuração de seus princípios, normas, regras e procedimentos, que não possuem uma entidade material deles próprios; e 2) as Organizações Internacionais (OIs)<sub>10</sub> são compreendidas como um arranjo institucional que combina uma estrutura normativa, Estados membros e uma burocracia.

8 Conforme conceitos clássicos do Neoinstitucionalismo liberal, as instituições internacionais são "conjuntos persistentes e conectados de regras (formais e informais) que prescrevem papéis comportamentais, constroem a atividade, e modulam as expectativas" (KEOHANE, 1989, p. 3, tradução livre), ou ainda conforme Young (1989, p. 5, tradução livre): "práticas identificáveis de reconhecidas relações interligadas por conjuntos de regras ou convenções que regem a interação entre os participantes destes conjuntos".

9 Segundo Krasner (1982, p. 1): "um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma área temática". Herz e Hoffman (2004, p. 19) destacam que os regimes internacionais são arranjos que os Estados constroem para reger relações em uma área específica.

10 Para Herz e Hoffman (2004, p. 18), as OIs são as formas mais institucionalizadas de cooperação internacional, devido ao seu caráter permanente que as diferencia de outras formas de cooperação. Essa permanência ou continuidade é explicada pelo fato de que as OIs são constituídas por aparatos burocráticos, possuem orçamentos e estão sediadas em prédios.

É necessário apontar a relação estreita entre regimes e organizações internacionais, haja vista que essas últimas podem surgir de regimes internacionais, como resultado da existência de normas e expectativas comuns em uma determinada área (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 20).<sup>11</sup> O termo burocracia internacional também pode ser entendido como “aparatos de apoio administrativo” (CORTEL; PETERSON, 2004) e como “serviço civil internacional” (GORDENKER, 2005; WEISS, 2009 e 2015). Esse último, de acordo com Gordenker (2005, p. 23), é um corpo permanente de funcionários escolhidos devido a critérios de mérito e que, em grande maioria, são advindos de programas juniores e vão crescendo na carreira por performance e antiguidade. Com isso, os funcionários são alocados em departamentos com base na especialização de atuação ou recrutados para servir a um tipo de aprendizagem, o que gera conhecimento e aumenta autoridade de ação. Esta pesquisa não adotará a terminologia “aparatos de apoio administrativo” como sinônima de burocracias internacionais, pois entende-se que restringe a análise ao aspecto administrativo dessas burocracias.

Aplicando as contribuições de Weiss (2009 e 2015) sobre a ONU e a importância das pessoas inseridas nas OIs, esta pesquisa compreende que a ONU e a OEA são atores diferenciados dos seus Estados constituintes por ilustrar três organizações dentro do próprio organismo internacional. Assim, há a primeira OI, que é a organização intergovernamental, composta pelos Estados soberanos e seus representantes, como é o caso especialmente das Assembleias Gerais da ONU e da OEA, do Conselho Permanente da OEA e do Conselho de Segurança da ONU, como pode-se visualizar no Organograma da OEA em anexo (Anexo 1) e no da ONU (Anexo 5).

Há também a segunda organização, que é a burocracia internacional – ou secretariado, para Weiss (2015, p. 1230) –, composta pelos servidores civis internacionais e que é um dos focos da presente obra. Em outras palavras: “A Segunda ONU consiste de chefes de secretariados e funcionários que são pagos a partir dos orçamentos avaliados e voluntários, enquanto a Primeira ONU é a arena decisória

---

<sup>11</sup> Herz e Hoffman ainda destacam que: “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” (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 20). Conforme verifica-se ao longo do presente livro, destaca-se essa mesma lógica de relação estreita no caso do regime internacional e o interamericano de proteção da democracia e a sua administração feita pela ONU, OEA e outros atores internacionais.

dos Estados” (WEISS, 2009, p. 2, tradução livre). E por fim, a terceira OI conta com a participação de Organizações Não Governamentais (ONGs), *experts*, comissões, Corporações Transnacionais, consultores, acadêmicos e a mídia, sendo uma adição mais recente dos estudos de Weiss.

Segundo Weiss (2015, p. 1230), a terceira ONU é independente e essencial no fornecimento de informações para as outras duas ONU. Com isso, defende que esses “membros externos” são parte da ONU atualmente e deixam de ser marginalmente tratados nas Relações Internacionais para serem fundamentais para o multilateralismo. Em suma, observa-se nesta pesquisa as três organizações no estudo não só da ONU, mas também da OEA (LACERDA, 2013a).

O presente capítulo aborda um panorama sobre os estudos sobre burocracia internacional, buscando abordar as principais contribuições sobre burocracias nas Relações Internacionais e, assim, preparar a discussão sobre as perspectivas relacional (principal-agente) e sociológica em conjunto. O primeiro tópico apresenta os apontamentos teóricos de Barnett e Finnemore (2004), analisa o termo burocracia internacional como sinônimo de organização internacional, apresentando-o, no entendimento desta pesquisa, como concepção mais geral ou ampla de burocracia internacional.

## 1.1 ESTUDOS SOBRE BUROCRACIAS INTERNACIONAIS

Conforme Weber (1982), a organização burocrática é uma tendência à racionalização nas sociedades ocidentais, baseada na autoridade racional-legal, que enfatiza a influência de leis ou de regulações administrativas. Os autores Barnett e Finnemore (2004, p. viii) aplicam teórica e analiticamente essa forma burocrática weberiana de administração das sociedades como estruturação das organizações internacionais. Etimologicamente falando, a palavra “burocracia” é uma combinação da palavra francesa “*bureau*”, que significa mesa ou escritório e a grega “*kratein*”, que significa governo, representando o governo ou exercício do poder por parte de técnicos e/ou administradores (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 17).

Assim, constroem uma base para o entendimento dessas organizações como ontologicamente atores independentes, bem como teorizar suas naturezas e suas pretensões comportamentais:

Burocracia é, particularmente, uma forma moderna cultural que incorpora certos valores e pode ter a sua própria agenda distinta e disposições comportamentais. Ao invés de tratar as organizações como arenas ou meros mecanismos através dos quais outros atores buscam interesses, muitas abordagens sociológicas exploram o conteúdo social da organização - sua cultura, suas preocupações de legitimidade, normas dominantes que governam o comportamento e os interesses moldados, e a relação destes com um extenso ambiente normativo e cultural. Ao invés de assumir um comportamento que corresponde a critérios de eficiência só, estas abordagens reconhecem que as organizações também estão ligadas ao poder e ao controle social, de uma forma que podem obscurecer preocupações de eficiência (BARNETT; FINNEMORE, 1999, p. 706, tradução livre).

Há a pretensão de construir uma perspectiva de estudos das organizações internacionais, de acordo com o construtivismo social, pois faz-se uma compreensão da constituição das coisas para poder explicar seus comportamentos, ao invés de simplesmente descrevê-las. Assim, os teóricos acreditam que compreender as burocracias como constituídas socialmente permite criar hipóteses sobre seus comportamentos, não podendo ser oferecidas explicações através de leis, como as que afirmam que se X ocorre, Y também deve seguir.

O intuito é entender a burocracia aprofundadamente para fornecer explicações sobre certos tipos de comportamentos delas, como e por que ocorrem (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 10). Nesse sentido, compreende-se as organizações internacionais como burocracias internacionais e, assim, sendo detentoras de autoridade no sistema internacional.

Quanto à visualização das OIs pelas teorias do *mainstream* das Relações Internacionais, verifica-se que há controvérsias de análises sobre a importância das organizações e burocracias internacionais nessa área de conhecimento. Barnett e Finnemore (1999, p. 706; 2004, p. 2) destacam que as principais perspectivas são teorias de Estados e sobre o comportamento desses. Com isso, as organizações são tratadas como instituições internacionais que são usualmente de ações estatais, ou seja, as OIs então fazem aquilo que os Estados querem e são instrumentos desses atores. Segundo Herz e Hoffman (2004, p. 50), os neorealistas 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.

Esse é o pensamento fundamentado na centralidade do Estado nas Relações Internacionais, especialmente defendido pela teoria Realista e/ou Neorrealista. O mais relevante teórico do neorealismo, Waltz (2000), argumenta que as instituições internacionais, em especial as OIs, reproduzem os propósitos dos interesses dos Estados mais fortes, do seguinte modo:

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. A teoria Institucionalista liberal toma vigor aparente na OTAN como uma confirmação da importância das instituições internacionais, como prova da sua resistência. A teoria 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 (WALTZ, 2000, p. 20, tradução livre, grifo nosso).

No mesmo sentido, Bauer et al. (2009, p. 20) também fazem uma breve explanação em relação às teorias que colocam os Estados no centro das preocupações – as teorias racionalistas –, com apontamentos específicos sobre o estudo de burocracias internacionais, pois o realismo político vê essas burocracias:

Meramente como epifenômenos estruturais de competição interestatal que refletem a soma de interesses nacionais individuais (Waltz 1979, 18). No paradigma realista, as burocracias internacionais refletem estruturas de poder existentes e apoiam a influência

de Estados hegemônicos. Uma vez que o neorealismo considera as conquistas de ganhos relativos como determinante final do comportamento do Estado, os benefícios mútuos através da cooperação internacional e a delegação de competências substantivas para as burocracias internacionais são improváveis (por exemplo, Grieco 1988, Mearsheimer 1995; Strange 1987; Waltz, 1979). Consequentemente, o realismo nega qualquer autonomia e influência das burocracias internacionais além da vontade e do poder de cada um dos membros do Estado, notadamente os poderes hegemônicos (BAUER et al., 2009, 20, tradução livre).

Para os funcionalistas, há o entendimento que os Estados criam as OIs para resolver problemas de informação incompleta, custos de transação e outras barreiras para o bem-estar dos Estados-membros. Com isso, as OIs são criadas, existem e continuam por causa das funções que realizam. É por meio dessas funções que as organizações constroem e moldam o comportamento dos Estados (MITRANY, 1948; HAAS, 1956; HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 57).

Entretanto, essa ideia de que as OIs fazem o que o Estado quer ou são dependentes das funções para as quais foram instituídas entra em conflito quando as OIs passam a desenvolver suas próprias ideias e a seguir suas próprias agendas. Essas organizações são constituídas partindo de uma missão e continuamente requerem outras, podendo modificar e adquirir novas funções, mandatos e rotinas, sem a necessidade de aprovação de seus Estados membros (BARNETT; FINNEMORE, 1999, p. 702-703; 2004, p. 2).

De acordo com a Teoria Neoinstitucionalista Liberal, as instituições internacionais são centrais no sistema internacional, pois diminuem as incertezas e os efeitos negativos da anarquia internacional. Para Keohane (1993, p. 288), as instituições internacionais existem porque: 1) facilitam a cooperação autointeressada; 2) reduzem incertezas; e 3) estabelecem expectativas. Contudo, limita-se o seu poder, já que se compreende que o seguimento das expectativas por parte dos Estados dependerá, em parte, da natureza e da força das instituições internacionais.

Conforme Bauer et al. (2009), o institucionalismo racional – ou, como denominou-se anteriormente de neoinstitucionalismo liberal –, mesmo ao concordar com os neorealistas sobre a centralidade do Estado no sistema internacional, admite que as burocracias podem ser capazes de proporcionar a cooperação através das instituições

internacionais, o que pode depender das burocracias internacionais. Sendo assim, tanto neorealismo quanto institucionalismo caminham de forma próxima, mas veem a burocracia internacional como resultado da cooperação entre Estados e não como um participante ativo na política internacional (BAUER, 2009, p. 21; BARNETT; FINNEMORE, 1999, p. 702-703).

Assim, observa-se que o conceito de burocracia internacional para institucionalistas racionais fica limitado a dois caminhos: “quer como resultado da negociação interestatal, criada pelos estados para promover objetivos coletivos, ou como variáveis intervenientes com um grau limitado de agência resultante de negociações interestaduais” (BAUER, 2009, p. 21, tradução livre). Consequentemente, essas burocracias seriam resultados da negociação de Estados ou uma variável interveniente com limitado grau de agência.

Com isso, Barnett e Finnemore buscam saber o porquê dos comportamentos das OIs e isso através da análise de que são de fato burocracias. A perspectiva construtivista permite desenvolver um entendimento do comportamento das OIs com base teórica para tratá-las como atores autônomos no sistema internacional e ajuda a explicar como exercem poder na política mundial, bem como observar suas patologias, disfunções e mudanças ao longo do tempo (BARNETT; FINNEMORE, 1999, p. 703; 2004, p. 2-3).

Conforme análises acima, este estudo sintetiza as principais implicações teóricas no quadro analítico a seguir:

Quadro 1 – Contribuições teóricas sobre as organizações internacionais

<b>Teorias</b>	<b>Quanto a organizações internacionais</b>
<i>Neorealismo</i>	<i>Instrumentos das grandes potências</i>
<i>Neoinstitucionalismo Liberal</i>	<i>OIs constroem e moldam o comportamento dos Estados, mas com limitado grau de autonomia.</i>
<i>Construtivismo</i>	<i>As OIs como burocracias, detentoras de autoridade e poder na política mundial.</i>

Fonte: elaboração própria, baseado em Barnett e Finnemore (1999 e 2004), Herz e Hoffman (2005), Bauer et. al. (2009) e Lacerda (2011, 2013a e 2013b).

Com isso, por exemplo, a ONU e a OEA são burocracias

internacionais detentoras de autoridade e influência na política internacional. Barnett e Finnemore (1999 e 2004) refutam o pensamento centrado na importância prioritária do Estado nas relações internacionais, pois compreendem que as burocracias não são apenas os funcionários que são delegados pelos Estados, mas também são uma autoridade, com direito próprio e lhes propicia autonomia de ação no cenário internacional. Essa afirmação dos autores de que as OI possuem autoridade entra em desacordo com várias teorias das RI, cujas pressuposições são de que só o Estado tem autoridade. Para uma melhor compreensão, os autores fazem a seguinte analogia:

Quando as sociedades conferem autoridade ao Estado, elas não o fazem 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 investidos de autoridade. Assim, também, na vida internacional, a autoridade é conferida em diferentes graus e a tipos de atores que não sejam Estados. Entre estes estão as OIs. (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 5, tradução livre, grifo nosso).

Sendo assim, a autoridade é um aspecto importante na vida internacional e fator essencial para a influência das OIs. Na concepção desta pesquisa, a autoridade fornece um caráter de mais autonomia e força para as organizações e suas burocracias internacionais atuarem no sistema internacional, exercendo seus poderes, seus objetivos e seus comportamentos. Expõem Barnett e Finnemore (2004, p. 3, tradução livre):

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 para constituir e construir o mundo social. OIs, 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.

A autoridade é central para entender a autonomia e o poder das burocracias internacionais, além de indutor da capacidade de criar regras e, assim, construir e modificar o mundo social. Esse poder das OIs é fundamental para a presente pesquisa, já que se pretende visualizar as regras e a construção de mundo social nas democracias da América Latina.

Bauer et al. (2009) abordam importantes aspectos cognitivos para este trabalho ao evidenciarem as contribuições da teoria crítica das RI, pois, para os teóricos dessa perspectiva, as organizações e suas burocracias internacionais são conceituadas como contingentes em material dominante e estruturas ideológicas<sup>12</sup>, e com somente uma modesta autonomia de agência (BAUER et al., 2009, p. 20). Desse modo, os teóricos críticos evidenciam a importância dos aspectos ideacionais, pois as OIs são vistas como mecanismos através dos quais as normas universais de uma hegemonia são expressadas, por meio de legitimação de normas, cooptação de países periféricos e absorvendo ideias contra hegemônicas (COX, 1983, p. 172 apud BAUER et al., 2009, p. 20).

Em resumo, as burocracias internacionais são conceituadas como variáveis dependentes ou intermediárias, determinadas pela força dos Estados, interesses estatais, ou estruturas ideológicas, mas sem autonomia como atores nas Relações Internacionais (BAUER et al., 2009, p. 20 e 21). Isto é, esses teóricos foram importantes ao criticarem tanto o racionalismo quanto por pensarem também o papel das ideias na política internacional, assim como proporcionaram contribuições para o institucionalismo sociológico e o construtivismo.

As considerações normativas, nas quais está inserido também o papel das ideias, são fatores essenciais para entender outros atores no sistema internacional, pois ao compreender as estruturas normativas como fatores causais na política mundial, todos os atores que modelam a cooperação e os que criam, formulam e mantêm essas estruturas devem fazer parte da análise. Isso pode ser em grande parte por recursos ideacionais, como legitimidade, credibilidade, conhecimento e informação, ao invés de recursos materiais, já que alguns atores podem não os ter (BAUER et al., 2009, 22-23).

---

12 Cox e Sinclair (1996, p. 99) apontam três categorias de forças que interagem reciprocamente na estrutura, sendo as capacidades materiais, as ideais e as instituições. Cox (1986, p. 219) compreende que as instituições são uma configuração de ideias e poder material, sendo as ideias significados intersubjetivos ou noções compartilhadas da natureza das relações sociais, já as capacidades materiais são as capacidades tecnológicas e organizacionais, os recursos naturais, os estoques de equipamentos e o patrimônio que pode comandar esses elementos.

Com isso, ao compreender que as burocracias internacionais influenciam fortemente através de recursos de poder brando (*soft power*), abre-se a interpretação de que os Estados podem ter suas políticas alteradas ou modeladas por estruturas normativas (influência de quadros normativos e interação de discursos globais) e, conseqüentemente, os atores não estatais que se utilizam dessa influência normativa tornam-se mais relevantes (BAUER et al., 2009, 22-23). Dessa maneira, novamente verifica-se a importância do papel das ideias na política internacional e sua relação próxima com as burocracias internacionais, como é o caso aqui sob foco de análise da disseminação de concepções de democracia pela ONU e pela OEA na América Latina.

Bauer et al. (2009, p. 23) fazem considerações claras sobre a importância das contribuições dos conceitos das organizações de Max Weber, trazidas por Barnett e Finnemore (1999; 2004), e concordam que as burocracias internacionais são atores autônomos, que podem influenciar o processo de construção de normas, como abordou-se anteriormente nesta pesquisa.

Contudo, os autores apontam as seguintes diferenciações quanto ao institucionalismo sociológico, já que pretendem ir além dessa perspectiva teórica, diferenciando-se em três aspectos: 1) empregam um conceito mais estreito ou restrito de burocracias internacionais, separando-as das OIs; 2) partem de uma perspectiva menos preocupada com as patologias das burocracias internacionais e mais com a capacidade de resolver problemas; e 3) confiam mais nas contribuições de estudos organizacionais e de gestão, ao invés das noções de Weber de atores racionais-legais (BAUER et. al, 2009, p. 23).

Para a presente pesquisa, concorda-se com a necessidade de diferenciar o conceito de burocracia internacional do de OI, mas não como contribuições incompatíveis. Assim, diferencia-se o conceito do institucionalismo sociológico como conceito de burocracia internacional em termo amplo, já o de Bauer et al. (2009) e de Biermann e Siebenhüner (2009) como burocracia em sentido estrito.

Como diferencial da contribuição de Bauer et al. (2009), há os estudos de administração ou gestão (*management studies*) na nova forma da Administração Pública e ainda mesmo pretendendo também irem além de suas contribuições teóricas. A ideia é de entender as autoridades públicas como unidades de serviço que podem melhorar

suas eficiências e efetividade através da implementação de técnicas modernas de administração (BAUER, 2009, p. 23-24).

De acordo com os autores, a teoria da gestão ou administração pode apontar conhecimentos e ferramentas analíticas significativas das organizações comerciais como frutíferos para a análise das burocracias internacionais, visto que diferentes formas de organizações compartilham problemas similares, como a estruturação internas, problemas da relação principal-agente, interação entre os indivíduos dentro da organização, as trocas entre o que está dentro e fora da organização e os problemas dos processos da organização como um todo (BAUER et. al, 2009, p. 24). Esses apontamentos da administração pública são mais detalhados ao longo deste capítulo.

Vale ressaltar que a contribuição teórica da obra de Biermann e Siebenhüner (2009), na qual Bauer et. al. (2009) estão inseridos, tem duas perspectivas teóricas de análise das burocracias: a teoria principal-agente, conforme utilizada pelos estudos de administração; e o institucionalismo sociológico, no qual os autores incluem as contribuições já superficialmente abordadas de Barnnet e Finemore (2004). Contudo, há divergência em vários pontos fundamentais das duas teorias e que serão detalhados mais à frente, por isso os autores buscam conjugar as duas teorias e compatibilizá-las no intuito de ter um melhor poder explicativo da atuação das burocracias internacionais no sistema internacional.

Segundo revisão literária de Widerberg e Laerhoven (2009) sobre burocracias internacionais na área temática de governança global em meio ambiente, a contribuição teórica de Biermann e Siebenhüner (2009) é denominada como perspectiva síntese, já que seria uma junção da teoria principal-agente, do institucionalismo sociológico e os estudos sobre regimes<sup>13</sup>. Desse modo, há a centralidade também na análise dos regimes para entender as burocracias internacionais, já que constituem como um dos elementos institucionais na governança global – nesta obra, em especial a governança democrática.

Para Widerberg e Laerhoven (2009, p. 4), os teóricos de regimes trouxeram entendimentos para a identificação de variáveis que podiam explicar a variação da influência das OIs e das burocracias

<sup>13</sup> *Widerberg e Laerhoven (2009, p. 4) visualiza que a teoria de regimes teria importância por ter a tradição de olhar para as organizações internacionais, entendendo-as como instituições que, por meio do conhecimento e pela vinculação de problemas, podem estruturar agendas para os Estados. Também são entendidas como ambientes adequados para juntar questões e interesses. As OIs são basicamente plataformas para resolver problemas de dilema de ação e conceder liderança instrumental durante a implementação de acordos.*

internacionais. Segundo as palavras dos próprios autores (2009, p. 4, tradução livre:

A "estrutura do problema" é rotineiramente utilizada como uma variável explicativa no estudo da eficácia do regime. É comum distinguir entre malignidade e benignidade quanto à dimensão intelectual e política de um problema (Miles et al. 2001; Mitchell 2006; Wettstad e Andresen, 1991). Como em segundo lugar para procurar explicações de variação no nível de influência autônoma, os teóricos do regime propõem o cenário institucional abrangente. Qualquer organização que funcione em um ambiente internacional esteja incorporada em um quadro organizacional maior. O nível de "ajuste" - ou seja, a congruência e compatibilidade entre os ecossistemas e os arranjos institucionais (Young 2002) - é reivindicado no impacto da OI.

Nesse contexto, os teóricos de regimes estão geralmente focados na eficácia do regime, em particular nas explicações estruturais e sistemáticas, possibilitando aumentar a capacidade analítica dos fenômenos internacionais. Contudo, há a dificuldade em analisar explicações em nível micro, como é o caso das burocracias internacionais. Portanto, os estudos de regimes não veem as burocracias como atores (WIDERBERG; LAERHOVEN, 2009, p. 4).

Entretanto, esses estudos de regimes contribuem para a perspectiva síntese de Biermann e Siebenhüner (2009), pois auxiliaram as percepções sobre variáveis dependentes e explicativas quanto à influência das burocracias internacionais na política internacional (WIDERBERG; LAERHOVEN, 2009, p. 4).

Desse modo, fundamentaram a explicação da variação da influência da burocracia internacional feita por que Biermann e Siebenhüner (2009, p. 10), já que esses autores incluem níveis de análise política macro – como problema-estrutura – e, como adicional fundamental, níveis micro – que são as pessoas das burocracias, os procedimentos organizacionais, as culturas e os estilos de liderança.

Ege e Bauer (2013) destacam a importância da pesquisa sobre burocracias internacionais analisar a intersecção entre as disciplinas da Administração Pública e as Relações Internacionais (RI). Para os autores (2013, p. 135), os teóricos da Administração Pública consideram as OIs como um nível adicional de interação entre política e administração, dentro e através de níveis regionais, nacionais e internacional, sendo chave para compreender uma governança multinível. Essa área de conhecimento seria mais equipada para conceituar o papel

exógeno e de ator das entidades emergentes no nível internacional, diferentemente dos teóricos das RI preocupados com a interação entre Estados.

Bauer, Knill e Eckhard (2017, p. 5) analisam como a perspectiva da Administração Pública em OIs pode servir tanto para adicionar como as Administrações Públicas Internacionais (APIs) importam para a governança global quanto para entender como as APIs produzem conhecimentos informalmente para serem utilizados também pela pesquisa sobre Administração Pública em nível nacional.

De acordo com as análises acima, sintetiza-se as principais contribuições teóricas sobre burocracias internacionais para a presente obra, por meio do quadro analítico a seguir:

Quadro 2 – Contribuições teóricas sobre as burocracias internacionais

<b>Perspectiva ou abordagem teórica mais ampla</b>	<b>Teorias</b>	<b>Quanto às burocracias internacionais</b>
<i>Institucionalismo sociológico</i>	<i>Construtivismo Social de Barnett e Finnemore (2004)</i>	<i>As OIs como burocracias - em sentido amplo, por serem termos usados como sinônimos -, detentoras de autoridade e poder na política mundial, indo além dos seus mandatos nas suas ações no sistema internacional. Há possibilidade de comportamentos fora das suas funções (disfunções) e, com isso, desenvolverem patologias.</i>
<i>Estudos de Administração</i>	<i>Principal-agente</i>	<i>As burocracias internacionais como agências internacionais com atuação delegada por seus principais, que são os Estados membros das OIs. Sua ação no sistema internacional é limitada aos seus mandatos.</i>
<i>Perspectiva síntese</i>	<i>Principal-agente e Construtivismo</i>	<i>As OIs são compostas por um grupo de burocracias e uma estrutura normativa, representando um conceito mais restrito e abrindo espaço para atuação internacional dos secretariados, programas, departamentos e órgãos das OIs. As burocracias como agências atuam com semi-autoridade dentro das OIs. As suas funções são delegadas por seus principais, mas podem constituir-se a si próprias como atores internacionais com tarefas e atuações além de seus mandatos.</i>
<i>Administração Pública Internacional (API)</i>	<i>Principal-agente e/ou Construtivismo</i>	<i>OIs como administrações públicas em nível internacional, com interação entre política e administração e com governança multinível no sistema internacional – níveis regionais, nacionais e internacionais. O termo API refere-se aos corpos administrativos das OIs.</i>

		<p><i>O campo de estudos da API combina a explicação de como as OIs são criadas (conhecimento provindo das RI) com o papel decisório das OIs, seus copos burocráticos e suas interações administrativas na política do dia-a-dia (conhecimento provindo da AP).</i></p>
--	--	---

Fonte: elaboração própria, baseado em Barnett e Finnemore (2004), Bauer et. al. (2009), Biermann e Siebenhüner (2009), Widerberg e Laerhoven (2009), Trondal (2016) e Bauer, Knill e Eckhard (2017).

Portanto, o presente tópico buscou fazer um panorama sobre os estudos das burocracias internacionais para então detalhar as perspectivas sociológica – ou construtivista – e a relacional - ou principal-agente, as quais serão combinadas para compreender o papel das burocracias internacionais na política mundial. Além do mais, adota-se, em seguida, a compreensão dos aparatos burocráticos e das interações administrativas das Organizações Internacionais concebidas como Administrações Públicas Internacionais.

## **1.2 OIS COMO BUROCRACIAS INTERNACIONAIS: a perspectiva sociológica/construtivista e o conceito amplo de burocracias internacionais**

Barnett e Finnemore (2004, p. viii), em sua obra seminal sobre burocracias internacionais, analisam o comportamento das organizações internacionais através de novas ferramentas, principalmente as advindas do campo de conhecimento da sociologia. Por isso, esta obra aborda prioritariamente a obra dos autores por ser a literatura fundamental sobre burocracias internacionais, tanto para o institucionalismo sociológico da Ciência Política quanto para o construtivismo social das RI.

Assim, uma análise sobre a teoria das organizações da Sociologia levou os autores a adotar o conceito weberiano de Burocracia, do seguinte modo: “uma forma social distinta, com sua própria lógica interna e que gera certas tendências comportamentais” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. viii, tradução livre) (BARNETT; FINNEMORE, 1999, p. 706).

Consequentemente, os autores aplicam analiticamente esse conceito às relações internacionais e, mais especificamente, às

organizações internacionais, as quais passam a ser analisadas como burocracias e isso torna-se fundamento ontológico para serem atores independentes, bem como teorização sobre a sua natureza e suas pretensões comportamentais.

Para tanto, faz-se necessário construir uma “lógica burocrática” como perspectiva diferente sobre a autonomia das OIs, das suas naturezas, dos efeitos dos poderes, das explicações sobre as suas falhas e das maneiras como se modificam, evoluem e expandem. Assim sendo, essa lógica permite a compreensão de que as OIs são socialmente construídas e ainda torna possível perceber melhor as suas autoridades, seus poderes, seus objetivos e seus comportamentos (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. viii).

Os supracitados autores analisam que os neoinstitucionalistas liberais, por meio do uso de teorias microeconômicas, de inspiração liberal, das OIs, geralmente colocam as organizações em papéis positivos nas relações entre Estados. Por exemplo, visualiza-se as OIs como facilitadoras da cooperação internacionais, fornecedoras de progresso, personificações da democracia e propagadoras de valores ocidentais – como os Direitos Humanos e o Estado Democrático de Direito (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. ix). Contudo, alerta-se que pode tanto as organizações agirem como bons servidores quanto podem gerar resultados indesejados e autodestrutivos. Portanto, as OIs podem cometer erros ao terem percepções equivocadas sobre a realidade, como pretende-se visualizar também nesta pesquisa.

A influência na criação e propagação de ideias na política internacional pode ser também realizada por meio da disseminação de regras impessoais, sendo visualizado como um elemento de autoridade que fornece mais força e autonomia às OIs. Entretanto, Barnett e Finnemore (2004, p. 3) destacam que essas regras impessoais podem tanto ter efeitos quanto causar problemas. Com isso, há a possibilidade das burocracias se tornarem obcecadas por suas próprias regras e se passarem a ser ineficientes, evidenciando que elas podem cometer erros e falhas e, subseqüentemente, desenvolver disfunções ou patologias (ou seja, anomalias ou distúrbios).

Seguindo os estudos weberianos e anteriormente mencionado, Barnett e Finnemore apontam quatro características que elencam uma burocracia moderna como eficiente e são a seguir mais abrangentemente descritas:

As burocracias modernas apresentam hierarquia, em que cada funcionário tem uma esfera de competência claramente definida dentro de uma divisão do trabalho e é responsável perante seus superiores; continuidade, em que o escritório constitui uma estrutura de salários a tempo completo, que oferece a perspectiva de avanço regular de carreira; impessoalidade, em que o trabalho é realizado de acordo com as regras prescritas e procedimentos operacionais que eliminem influências arbitrárias e politizadas; e conhecimento adquirido ou especializado, em que os funcionários são selecionados para conhecimento armazenado em arquivos (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 17-18, tradução livre, grifo do autor).

Essas são as qualidades ou características que evidenciam a maior eficiência da burocracia se comparada a outros sistemas de administração e organização, assim como indica um processo racional-legal defendido por Weber (1978 e 1982) (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 18; BAUER; EGE, 2017, p. 15).

Para os anseios deste estudo, entende-se que a hierarquia é um aspecto claramente visualizado nas burocracias ONU e OEA, constituídas de departamentos, secretarias, unidades e postos de trabalho. A continuidade e a impessoalidade também são observadas claramente nas organizações estudadas. A *expertise* (conhecimento adquirido) é um dos elementos mais fundamentais para a influência das burocracias ONU e OEA na realidade social.

A característica da *expertise* das burocracias internacionais também evidencia que as OIs são poderosas não só pelo fato de serem detentoras de recursos materiais e informacionais, mas também por usarem sua autoridade para orientar ações e construir a realidade social. Em outras palavras: "OIs 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*" (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 6-7, tradução livre, grifo nosso). Para esta obra, é o que ONU, OEA e suas burocracias fazem na realidade política da América Latina, utilizando-se de sua capacidade de utilizar informações e transformá-las em conhecimento, podendo modificar, criar ou impactar a realidade da região.

As burocracias internacionais estudadas produzem conhecimento e empregam esse conhecimento de duas formas: 1) regulação do mundo social através de alterações nos comportamentos

dos atores estatais e não estatais, modificando os estímulos das suas decisões, como é o caso da adequação desses atores às normas e regras; e 2) exercício de poder na medida em que utilizam de seus conhecimentos e autoridade para criar interesses, atores e atividades sociais (poder de construção social). Nesse sentido, tornam-se um ator com crivo político para definir significados, normas de comportamento, natureza dos atores e categorias de legitimação da ação social (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 7). Em síntese, "*Ols, enfim, ajudam a determinar o tipo de mundo que está a ser governado e definem a agenda para a governança global*" (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 7, tradução livre, grifo nosso).

Observa-se essas duas formas de uso do conhecimento no comportamento da ONU e da OEA na América Latina e são essenciais para esta pesquisa, principalmente na promoção e defesa da democracia nessa região. Isto é, é o que se visualiza nos relatórios das missões de assistência eleitoral, publicações e nos fóruns (eventos), especialmente aqui analisado acerca dos conceitos de democracia promovidos e defendidos por cada burocracia.

O conhecimento adquirido de forma técnica ou especializada pelas burocracias internacionais é uma das bases fulcrais de autoridade conferida pelos Estados às Ols na resolução de problemas (BARNETT; FINNEMORE, 2004; WEBER, 1978; LITTOZ-MONNE, 2017). Neste estudo, foca-se na *expertise* das burocracias na resolução de problemas políticos, principalmente quanto à promoção e a defesa de democracia ou da gestão política democrática. A *expertise* também é essencial para Weber, haja vista que:

A administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício da dominação baseado no saber. Esse é o traço que a torna especificamente racional. Consiste, de um lado, em conhecimento técnico que, por si só, é suficiente para garantir uma posição de extraordinário poder para a burocracia. Por outro lado, deve-se considerar que as organizações burocráticas, ou os detentores do poder que dela se servem, tendem a tornar-se mais poderosos ainda pelo conhecimento proveniente da prática que adquirem no serviço (WEBER, 1978, p. 27).

Além das características acima, a especialização da administração burocrática ou divisão do trabalho pode ser também adicionada como característica das burocracias internacionais (BAUER; EGE,

2017, p. 15-16; LITTOZ-MONNE, 2017), já que há “a segmentação de problemas e a respectiva fragmentação da burocracia em diferentes departamentos, unidades e subunidades, para lidar com os sub-problemas” (MELO, 2006, p. 18). Para Weber (1978, p. 16-17), uma área específica de competência é uma das categorias fundamentais da autoridade racional-legal de uma burocracia. Na presente pesquisa, é o que se verifica no tocante à especialização da ONU e da OEA nos problemas político-democráticos, já que na ONU há a agência<sup>14</sup> do PNUD com atuação na área de promoção da democracia (PNUD, 2017b e 2017c) e na OEA há um direcionamento dessas questões para a Secretária-geral e sua Secretaria de Fortalecimento da Democracia (SFD) (Ver Anexos 1, 2 e 4) (OEA, 2015a e 2015b).

Como pontuam Barnett e Finnemore (1999, p. 705-706; 2004, p. 4) e que será aprofundada mais à frente neste capítulo, uma forma de entender a capacidade de agência e, assim, a autonomia das OIs no meio internacional, é usar a análise principal-agente. A ideia é tratar as OIs como agentes dos Estados, que são seus principais, e, com isso, os Estados designam alguma autonomia às organizações. Contudo, os referidos teóricos criticam essa análise por reduzir a compreensão do que as OIs querem em sua interação com os Estados e, conseqüentemente, se perguntam quanto à possibilidade das organizações quererem algo além ou contrário ao que seus Estados principais agenciaram. Em outras palavras, a dinâmica do principal-agente foca nas conjunturas entre o que o agente quer e o que o Estado quer, mas alguns acontecimentos e resultados podem estar fora dessas configurações de interesses (principal-agente). Portanto, o institucionalismo sociológico pretende entender quando as OIs exibem sua autonomia sem necessariamente estarem atentas aos interesses dos Estados, tendo seus próprios interesses.

Conforme já mencionado diversas vezes no tópico anterior, é a autoridade que permite aos autores analisarem a autonomia das OIs e o que elas fazem com essa autonomia, independentemente ou não do crivo dos Estados membros. Essas organizações são autoridades racional-legais em seus domínios de ação, bem como são autoridades

14 *Aqui é importante destacar que programas e agências do Sistema ONU são diferentes, pois: “Os programas da ONU trabalham com a Assembleia Geral e com o ECOSOC, enquanto que as Agências especializadas desenvolvem suas funções em parceria somente com o ECOSOC” (UNIC RIO DE JANEIRO, 2017). Nesta obra, às vezes trata-se o PNUD como agência da ONU, principalmente na área temática da governança democrática, mas isso em termos de vê-lo como agente, ou seja, como aquele que age internacionalmente. É uma das terminologias recorrentemente utilizada no construtivismo das RI e na teoria principal-agente.*

por suas posições morais, seus conhecimentos e suas tarefas delegadas. Assim, essa autoridade é uma construção social (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 20; WEBER, 1978, p. 19-20).

A autoridade ajuda um ator a ser escutado, reconhecido e acreditado. Os efeitos da autoridade estão intrinsecamente ligados à credibilidade da OI, como se vê nesta pesquisa no tocante à credibilidade da ONU e da OEA na América Latina. Desta feita, cabe compreender o que faz as OIs autoridades e o que elas fazem com essa autoridade. Essas organizações podem ter sua autoridade pelas missões que lhes foram instituídas e a forma como seguem essas missões (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 5).

As OIs agem promovendo socialmente objetivos a partir de valores, como a defesa dos direitos humanos, o fornecimento de assistência ao desenvolvimento, a correção de acordos de paz e, em destaque neste trabalho, a promoção e a defesa da gestão político-democrática como ideal de governo e o fornecimento de assistência eleitoral. Como burocracias com autoridade, as OIs carregam suas missões por significarem que são mais racionais, técnicas, imparciais e não-violentas. Com isso, parecem mais legítimas que a maioria dos Estados, os quais se apresentam como auto interessados e violentos (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 5; WEBER, 1978).

De acordo com Barnett e Finnemore (2004, p. 5), entende-se que as OIs fazem mais do que os seus criadores (Estados) intentavam para seus mandatos, pois a equipe da OI transforma amplamente esses mandatos em doutrinas, procedimentos e formas de agir mais próximas da realidade prática. A autoridade faz dois tipos de trabalhos para as OIs: o que elas são e o que dá forma ao seu comportamento (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 20). Em outras palavras:

A autoridade fornece a substância das quais as OIs são feitas. No nível mais básico, as OIs como burocracias são a encarnação da autoridade racional-legal. [...] A autoridade investida em burocracias tem consequências importantes, uma vez que as burocracias fazem regras gerais e impessoais que ordenam e classificam o mundo. Suas regras definem tarefas compartilhadas (como "desenvolvimento"), criam e definem novas categorias de atores (como "refugiados") e criam novos interesses para atores (como "promover direitos humanos"). A autoridade racional-legal, portanto, constitui as OIs no sentido de que lhes dá uma forma específica (burocracia) e capacita-as a agir de maneira específica (geral, impessoal) (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 21, tradução livre).

Desse modo, uma burocracia é poderosa, pode atender a alguns propósitos sociais valorados ou legítimos, como também serve para propósitos imparciais e tecnocráticos, que são a forma pela qual utilizam suas regras impessoais. A autoridade das OIs ou burocracias perseguem uma habilidade de impessoalidade e neutralidade, agindo de maneira despolitizada (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 21; WEBER, 1978). Contudo, é preciso problematizar essa neutralidade, já que há situações em que as OIs deveriam partir de valores e concepções próprias, além de que às os Estados também podem interferir no comportamento das organizações e desconfigurarem essa neutralidade.

Para exemplificar, pode ser o caso de uma transgressão de ideais e princípios democráticos em um Estado, pois fere a democracia e, com isso, a burocracia deve tender a olhar de forma parcial, em defesa da democracia, por ser um conceito instituído em seus quadros normativos. Isto é, esse é um aspecto que está ligado à autoridade das burocracias internacionais e, no caso dos objetos deste trabalho, se a ONU ou a OEA não agirem nas crises democráticas na América Latina em prol do reestabelecimento da democracia, poderão perder as suas credibilidades. Portanto, essa neutralidade deve ser relativizada e vai depender do tipo de problema que a OI se deparar.

Assim, as OIs como autoridades são reiteradamente solicitadas para resolver problemas no sistema internacional. Tendem a construir soluções e favorecer as autoridades racional-legais, podendo ser as próprias OIs (BARNETT; FINNEMORE, 2004 p. 34). Essa é a lógica das Missões de Observação Eleitoral da OEA e o Apoio Eleitoral do PNUD (OEA, 2017k e 2017l; PNUD, 2017h). Consequentemente: "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" (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 34, tradução livre).

Apesar de o aspecto racional legal constituir a autoridade e legitimidade das burocracias, também pode ter um caráter instrumental, cujo entendimento é que a burocracia serve a outros e necessita desses para se constituir. Entretanto, a burocracia deve servir a alguns propósitos sociais pré-estabelecidos (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 22). Ou seja, mesmo como autoridades racional-

legais, imparciais, tecnocratas e legítimas de atuação, as atividades das OIs podem servir a interesses específicos dos Estados, dos servidores civis internacionais, das ONGs, da própria Organização, dentre outros.

Barnett e Finnemore (2004, p. 23-24) acrescentam outras formas de autoridade: 1) a delegada, que é delegada pelos Estados e, com isso, é autoridade por representarem o interesse coletivo dos seus membros; 2) a moral, que é elemento constitutivo das OIs, pois são criadas para incorporar, servir ou proteger algumas configurações de princípios largamente difundidos na comunidade internacional e utilizam-se deste status moral como ação de autoridade despolitizada e imparcial, como, por exemplo, na promoção e defesa da democracia.

Atenta Melo (2006, p. 33) que quanto maior a autoridade moral, maior também será o apoio dos estados membros às suas ações; e 3) a de *expert* (conhecedor), sendo derivada do treinamento e da experiência dentro da organização e que dá condições de fazer julgamentos e resolver problemas. Acredita-se que:

Profissionais e especialistas acreditam que, como repositórios de conhecimentos socialmente valiosos, eles podem e devem ser confiáveis. Eles valorizam o conhecimento técnico devido à sua consciência de que tal conhecimento poderia beneficiar a sociedade. Como guardião deste conhecimento, os profissionais percebem que estão agindo em nome do bem público (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 24, tradução livre).

Assim, a *expertise* também modula o modo como as organizações se comportam. Conclui-se, então, que há quatro tipos de autoridade das burocracias internacionais – racional-legal, delegada, moral e *expert* –, cuja atuação requer a conciliação e a junção desses mais diversos tipos, fundamentando as OIs como autoridade com atuação política e com certo grau de autonomia no sistema internacional (BARNETT; FINNEMORE, 1999, p. 707-710 e 2004, p. 24-26). Esse é o caso da ONU e da OEA e, dentre os seus princípios, a promoção e a defesa da democracia como forma de governo para os Estados da América Latina e também como importante valor para a organização em si.

As burocracias são constituídas por regras, que pretendem racionalizar, despolitizar, sistematizar e automatizar a maneira como a organização responde aos problemas e persegue seus fins. Com autoridades conferidas, as regras inseridas e propagadas pela OIs

são valores culturais, como os objetivos comuns, os entendimentos morais e o conhecimento coletivamente reconhecido (BARNETT; FINNEMORE; 2004, p. 27; HALL; TAYLOR, 2003, p. 27-28). Assim, modulam-se as atividades, os entendimentos, as identidades e as práticas das burocracias internacionais, propiciando a definição de uma cultura burocrática, que é um grupo de soluções produzido pela coletividade de pessoas para enfrentar problemas e são institucionalizadas, lembradas e transmitidas como regras, rituais e valores da coletividade (VAUGHAN, 1996 apud BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 19; HALL, TAYLOR, 2003, p. 28).

É importante pensar o poder dessas organizações no sistema internacional, para os objetivos deste trabalho, as OIs são poderosas na utilização de seus conhecimentos. Há a manipulação de informações, analisando-as e transformando-as em conhecimento e, com isso, pretende-se regular o mundo social e modificar os comportamentos dos atores estatais e não-estatais. Portanto, no exercício do poder, com o uso de seus conhecimentos e sua autoridade para constituir o mundo, criam novos interesses, novos atores e novas atividades sociais (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 7).

Nesse sentido, as OIs podem ajudar a determinar o mundo a ser governado e a configuração da agenda para a governança global, o que é central para entender o poder da ONU e da OEA na área temática da democracia na América Latina e na sua configuração na agenda democrática inserida na governança global, ou sua segmentação em governança democrática.

Além de construir o mundo social, o poder dessas organizações pode ser dividido em: 1) a classificação do mundo, criando tipos sociais e os efeitos no comportamento dos atores, como, por exemplo, atores democráticos ou não democráticos e como é o comportamento com os atores não pertencentes à classificação tida como correta; 2) a fixação de significados para essas categorias, ou seja, na área de análise desta pesquisa, tem-se a definição de uma regra democrática para a permanência na OEA, a constituição de elementos caracterizadores de uma democracia representativa e a definição do que é bom para a governabilidade dos Estados-membros; e 3) há a difusão de normas e regras, como, por exemplo, a Carta Democrática Interamericana da OEA (2001) (BARNETT; FINNEMORE, 1999, p. 710; 2004, p.4-6).

Apesar desses comportamentos visualizados neste tópico, as

OIs também podem ter comportamentos indesejáveis e frustrados, que seriam negligenciados na maioria das contribuições teóricas das Relações Internacionais. Essas organizações podem falhar por diversos aspectos, pois o erro pode ser derivado do próprio mandato ou pela equipe, que pode ser escolhida por sua nacionalidade e não pelo mérito, ocasionando ineficiência. A falha das OIs pode ser negativa para sua valorização como tecnocratas e imparciais, de certo modo descreditando suas ações (BARNETT; FINNEMORE, 1999, p. 715-716; 2004, p. 7-8). Este é o caso da violação de ideias, regras, normas e procedimentos de tomada de decisão democráticos, pois requer a parcialidade da OIs em prol da democracia, já que, como ocorre com a ONU e a OEA, é configurada com um dos interesses substanciais das organizações (OEA, 1948; 2001; 2011a e 2017a; ANNAN, 2002; ONU, 2000 e 2015).

Os comportamentos indesejáveis das OIs podem ser culpa dos Estados, mas também serem frequentemente gerados por seus próprios erros, perversidades e desastres. Esses aspectos podem levar a uma disfunção burocrática, ou seja, fugir ou modificar as suas funções burocráticas (BARNETT; FINNEMORE, 1999, p. 715; 2004, p. 7-8). A possibilidade de falhas e disfunções nas burocracias internacionais é um dos grandes diferenciais das contribuições teóricas de Barnett e Finnemore (1999 e 2004).

Além disso, como anteriormente mencionado, as OIs podem ter dificuldades na resolução de alguns problemas para cuja solução foram estabelecidas, bem como podem-se ficar obcecadas por suas regras e aprisionar-se em uma percepção e/ou a cultura interna. Barnett e Finnemore chamam isso de patologias das OIs, que seriam as disfunções atribuídas à cultura democrática e aos processos burocráticos internacionais, levando-as a agir em desacordo com os seus objetivos programados (BARNETT; FINNEMORE, 1999, p. 716; 2004, p. 8).

De acordo com os teóricos aqui estudados (2004, p. 8-9), as OIs podem mudar seus mandatos, de uma maneira que os Estados não questionam e nem antecipem. Elas continuam formulando novas tarefas e procedimentos em resposta a mudanças em situações do mundo, na *expertise* e em outros fatores dos mais diversos. Para a presente obra e como verifica-se mais a frente, é o caso da mudança da OEA no pós-guerra fria e a necessidade de reformular-

se, especialmente de instrumentalizar a promoção e a defesa da democracia na própria instituição. Isso ocorreu em 2001, com a Carta Democrática Interamericana. Essa mudança também, em certo grau, pode ser atrelada aos interesses do Estado hegemônico na época – os Estados Unidos, conforme analisa Villa (2003).

Finalmente, o objetivo dos institucionalistas sociológicos Barnett e Finnemore (2004, p. 9) é entender melhor o que as OIs fazem através do aprofundamento do que as OIs são e fazem. Assim, são burocracias internacionais e, como autoridades, regulam e constroem o mundo. Há a abertura da caixa preta das organizações internacionais e passa-se a examinar como são constituídas e como utilizam sua autoridade, compreendendo seu poder, sua capacidade para comportamento patológico e suas possibilidades de mudanças e evoluções. Essas contribuições teóricas são essenciais para a configuração da ONU e da OEA na promoção e na defesa da democracia, mas pode-se ir além ao conjugá-las aos conhecimentos da perspectiva síntese de Biermann e Siebenhüner (2009).

## 2. PARA ALÉM DA PERSPECTIVA CONSTRUTIVISTA SOCIAL: AS CONTRIBUIÇÕES DA TEORIA PRINCIPAL-AGENTE E O CONCEITO MAIS ESTRITO DE BUROCRACIA INTERNACIONAIS

O presente capítulo analisa as agências, programas, equipe, secretariados, etc., das Organizações Internacionais, utilizando uma definição mais restrita de burocracias internacionais, que adota as perspectivas trazidas pelos estudos feitos por Biermann e Siebenhüner (2009). Esses teóricos objetivaram ir além das contribuições do institucionalismo sociológico – defendido por Barnett e Finnemore (2004) – e inserem lógicas dos estudos administrativos como complementação para compreender a ação das burocracias das OI.

Dessa maneira, pretende-se fazer a união e ainda ir além dos entendimentos teóricos dessas perspectivas. O objetivo é analisar as burocracias em um sentido mais restrito em que a diferenciação do conceito de organização internacional é essencial, já que a definição de OI como sinônimo de burocracia internacional deixa um pouco de lado que os Estados estão também inseridos dentro das OIs e as influenciam constantemente (BIERMANN, 2017, p. 254). Ainda como parte desta discussão, permite-se analisar o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Secretaria

de Fortalecimento da Democracia (SFD) como atores no sistema internacional, com semi-autoridade na política mundial.

Sobretudo, traz-se aqui as contribuições da Administração Pública Internacional (API), concebidas como corpos burocráticos e interações administrativas das Organizações Internacionais. Há a visão da transposição das concepções da Administração Pública para o nível internacional, ou segundo Bauer e Ege (2017, p. 14, tradução livre): “por “APIs”, queremos dizer os secretários das OIs que constituem as contrapartes internacionais para os órgãos administrativos no nível nacional”. Para esta pesquisa, essa perspectiva de análise das burocracias internacionais é um desdobramento dos estudos administrativos aplicados ao nível internacional, conforme abordado neste capítulo e de acordo com Biermann e Siebenhüner (2009).

Adota-se, assim, a concepção de que os corpos burocráticos e as interações das OIs são Administrações Públicas Internacionais (APIs) – ou *International Public Administrations (IPAs)*. De acordo com Bauer, Ege e Knill (2017, p. 2, tradução livre), “as APIs podem ser descritas como órgãos com um certo grau de autonomia, atendidas por funcionários públicos profissionais e designados que são responsáveis por tarefas específicas e que trabalham em conjunto seguindo as regras e normas da OI em questão”. Verifica-se também a combinação entre as perspectivas relacional (teoria principal-agente) e sociológica (teoria construtivista) na perspectiva da Administração Pública para as APIs.

Vale ressaltar que, na primeira seção deste capítulo, há o aprofundamento dado sobre as perspectivas teóricas acima mencionadas ao longo deste capítulo é feito a partir das obras seminais de Barnett e Finnemore (2004) – institucionalismo sociológico – (capítulo 1) e de Biermann e Siebenhüner (2009) – perspectiva síntese –, sendo inauguradoras e sistematizadoras das suas contribuições teóricas e práticas sobre burocracias internacionais. Na segunda seção, de modo similar e apesar de um maior diálogo de textos e obras, também se dá enfoque na obra de Bauer, Knill e Eckhard (2017) ao examinar as APIs.

## **2.1 PERSPECTIVA SÍNTESE: teoria principal-agente, institucionalismo sociológico e estudos de regimes**

Biermann e Siebenhüner (2009, p. ix), editores e também autores no livro *"Managers of Global Change"*, trazem uma importante pesquisa sobre o papel das organizações internacionais e, mais especificamente, das burocracias internacionais na política mundial. Essa contribuição teórica seminal combina teoria das Relações Internacionais com teoria de Administração (*management theory*) para estudar o comportamento das burocracias internacionais. Como anteriormente mencionado, Widerberg e Laerhoven (2009) denominam as contribuições teóricas e as ferramentas práticas dos supracitados autores como perspectiva síntese (*synthesis approach*), combinando teoria principal-agente, institucionalismo sociológico e estudos de regimes.

Conforme já evidenciado neste capítulo, há a centralidade no estudo dos Estados e a limitação que ocasionavam nas instituições internacionais e regimes eram focos da política mundial, mas novos estudos em RI têm cada vez deixado de lado o foco tradicional nas relações entre Estados e inserindo atores não estatais nas análises. Há ênfase tanto nos atores não-estatais – sobretudo, as burocracias internacionais – quanto no resultado de que esses atores podem diminuir o déficit democrático na atual governança global, haja vista que outros atores terão voz na seara internacional (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 2-3).

Os supracitados teóricos reconhecem que as burocracias internacionais vivenciam uma mistura de reputações, pois, de um lado, a ONU, seus subcomitês e seus órgãos são recorrentemente ridicularizados por vários observadores como burocratas ineficientes, ineficazes e insensíveis; por outro lado, há muitas pessoas talentosas que servem as burocracias internacionais e muitas agem corretamente em suas tarefas (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 1). No entanto, essas agências internacionais são observadas como detentoras de legitimidade internacional, podendo às vezes apoiar atores mais fracos contra os mais poderosos e outras vezes valer-se de interesses coletivos, como meio ambiente, segurança, alimentação e democracia, em oposição aos interesses dos Estados poderosos (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 3). Ou seja, evidencia-se aqui uma crítica ao ponto de vista realista das Relações Internacionais, que visualiza as burocracias como instrumentos dos Estados poderosos.

Estudos de administração trouxeram para Biermann e Siebenhüner (2009, p. 2) uma vasta literatura sobre a influência de empresas privadas e organizações sem fins lucrativos, incluindo análises sobre dinâmica institucional, aprendizado organizacional, problemas principal-agente e constrangimentos estruturais. Desse modo, trazem essas análises aplicadas à administração pública e, subsequentemente, às burocracias internacionais (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 2) – ou como denomina-se mais a frente, às Administrações Públicas Internacionais (EGE; BAUER, 2017).

Os resultados políticos no contexto internacional podem ter sido fortemente influenciados pelas burocracias internacionais e, mesmo assim, elas estão sendo negligenciadas (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 2). Com isso, a insatisfação com os estudos atuais sobre essas burocracias internacionais motivam Biermann e Siebenhüner (2009) de duas formas: primeira é que a maioria dessas burocracias é similar em suas configurações institucionais e legais; e 2) que “há uma notável variação no papel e na influência dessas burocracias, que é difícil de explicar através de seus mandatos, recursos e funções – fatores que dominam os debates nas teorias das relações internacionais” (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 3 e 4, tradução livre).

Com isso, o projeto *Managers of Global Change* (MANUS)<sup>15</sup>, que deu origem ao livro aqui analisado e adotado como referência para a análise da perspectiva síntese, permite obter importantes contribuições quanto ao grau de autonomia e de influência das burocracias internacionais, mas também trazem ferramentas essenciais para a diferenciação dessa influência e autonomia.

O trabalho do MANUS e a obra dos autores tem duas perspectivas teóricas de análise das burocracias: 1) a teoria principal-agente, dos estudos de administração – ou gestão; e 2) o institucionalismo sociológico, no qual os autores incluem as contribuições já estudadas de Barnett e Finnemore (2004). Contudo, há divergência em vários pontos fundamentais das duas teorias, visto que: em primeiro lugar, a teoria principal-agente traz-nos contribuições quanto aos aspectos-chave da relação dicotômica entre governos como principais e burocracias internacionais como seus agentes, mas a abordagem

<sup>15</sup> O projeto, que se tornou conhecido como o “MANUS (Gerentes da Mudança global) Projeto”, contou com um grande número de pesquisadores, tendo a maioria contribuído com o livro *Managers of Global Change: The Influence of International Environmental Bureaucracies* (2009) como autores dos capítulos conceituais ou empíricos (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 5).

do projeto MANUS vai além ao analisar fatores que estão por trás dessa relação, como são os casos das variações de tipos, número, ou de interesses dos principais (ou diretores, ou responsáveis) de uma burocracia internacional (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 5).

Em segundo lugar, o trabalho dos autores está relacionado, mas vai além do institucionalismo sociológico sobre burocracias internacionais, pois eles partilham a ideia de que as burocracias são atores autônomos na política mundial e estão interessados em explicar sua influência. Entretanto, Biermann e Siebenhüner empregam uma definição mais estrita ou restrita de burocracias internacionais, enquanto Barnett e Finnemore (2004) equiparam organizações internacionais com burocracias internacionais e usam os dois termos de forma alternada, como sinônimos.

Nesse sentido, Biermann e Siebenhüner (2009, p. 6) criticam que a perspectiva de Barnett e Finnemore (2004) serve bem aos três casos empíricos dos teóricos, mas é preciso uma definição mais precisa para incluir um grande número de burocracias internacionais, não abarcadas anteriormente. Em suma, a definição dos autores é a seguinte:

*Definimos burocracias internacionais como agências que foram criadas por governos ou outros atores públicos com algum grau de permanência e coerência e além do controle formal direto de governos nacionais individuais (não obstante o controle por mecanismos multilaterais através do coletivo de governos) e que atua na arena internacional para perseguir uma política. Em muitos casos, tais burocracias serão parte de organizações internacionais. O conceito de "organização" internacional é, portanto, mais amplo: definimos uma organização internacional como um arranjo institucional que combina burocracias com um quadro normativo que é definido e eficaz nos Estados (e às vezes em atores não estatais). (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 6-7, tradução livre, grifo nosso).*

De acordo com a definição acima, identifica-se, então, a ONU e a OEA como organizações e seus aparatos burocráticos em geral, assim como o PNUD e a Secretaria de Fortalecimento da Democracia da OEA como burocracias internacionais em sentido mais estrito, atuando em uma determinada especificidade temática. As contribuições de Barnett e Finnemore (2004) já trazem um exemplo análogo ao analisarem o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) como uma burocracia internacional na área temática de refúgio (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 73).

Sendo assim, o PNUD seria então uma burocracia criada pelos Estados na estrutura da ONU para usar sua autoridade no papel de promover o desenvolvimento para os Estados-membros e, assim, desenvolver uma cultura organizacional nessa área específica de conhecimento. Nesta pesquisa, enfoca-se no seu objetivo de elaborar e compartilhar soluções para a promoção da governabilidade democrática, que seria um dos elementos centrais para o desenvolvimento dos países (PNUD, 2017b e 2017c).

Entretanto, as contribuições de Biermann e Siebenhüner (2009) levam-nos a adotar uma concepção mais restrita de burocracia internacional e que o PNUD e a SFD seriam então burocracias internacionais, com semi-autoridade e inseridas da ONU e da OEA. Em sentido amplo, as organizações global e regional possuem as autoridades, em conformidade com os preceitos de Barnett e Finnemore (2004). Esse é um dos aspectos para analisar tanto a burocracia internacional em geral quanto as em sentido estrito, pois ambas atuam na realidade política da América Latina. Ou seja, em determinadas situações há a relevância das burocracias ONU e OEA em termos mais ampla e em outros momentos da maior ação do PNUD e da SFD.

Possibilita-se, assim, analisar o PNUD e a SFD como atores na política mundial, visto que:

Nossa definição resolve uma variedade de problemas em pesquisas recentes. Permite o trabalho nas linhas do institucionalismo sociológico e da teoria principal-agente para diferenciar entre os Estados como atores das organizações internacionais e as burocracias internacionais como atores semiautônomos dentro dessas organizações. É mais parcimonioso do que outras tentativas de resolver o problema conceitual de organizações internacionais sendo, ao mesmo tempo, estruturas normativas e atores burocráticos [...]. A diferenciação entre burocracias internacionais e organizações internacionais ajuda a manter as burocracias internacionais como atores e a coletividade dos Estados membros de uma organização internacional, ambas chamadas de "organizações internacionais", na maioria dos escritos sobre relações internacionais (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 7, tradução livre, grifo nosso).

Este estudo adotará as definições e conceitos de Barnett e Finnemore (2004) para analisar a burocracia ONU e OEA em termos gerais, mas também as concepções mais estreitas de Biermann e

Siebenhüner (2009) para analisar o PNUD e a SFD. Portanto, far-se-á uma combinação das linhas sociológica e da teoria principal-agente, entendendo-se, a partir deste momento do capítulo, a OEA e a ONU como organizações internacionais e suas burocracias em sentido amplo e o PNUD e Secretaria de SFD como burocracias internacionais que representam um conceito mais restrito de burocracias internacionais, especialmente em uma determinada área temática.

Um primeiro aspecto central para este estudo é concordar e aplicar um conceito mais restrito de burocracia, mas que abrange um maior número de atores, pois: “Nossa definição inclui, portanto, uma ampla gama de atores, desde a Organização das Nações Unidas e suas agências especializadas até seus muitos subórgãos semiautônomos, como secretarias de tratados ou programas específicos” (BIERMANN et al. 2009, p.38, tradução livre). Isto é, o caso do PNUD, do Secretariado Geral da ONU, da SFD e do Secretariado Geral da OEA.

Nesse sentido, Biermann et al. (2009) defendem uma definição de burocracia internacional que é independente do seu *status* das organizações no direito internacional, já que, para o Direito, as organizações intergovernamentais são vistas como atores e como entidades: “estabelecido por um tratado ou outro instrumento regido pelo direito internacional e possuindo sua própria personalidade jurídica internacional” (INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 2003 apud BIERMANN et al., 2009, p. 38, tradução livre).

Entretanto, essa conceituação jurídica é pouco usada para análise comparativa da Ciência Política, pois algumas das burocracias internacionais, como o caso do PNUD, são importantes atores nas RI, mas não possuem essa personalidade jurídica (BIERMANN et al., 2009, p. 38). Nesta pesquisa, fica evidenciada a utilização do PNUD como influente nas relações internacionais, mesmo sem ter a personalidade do direito internacional. Da mesma forma, a SFD da OEA pode ser analisada pelo presente estudo, mas com atuação menos autônoma, já que a secretaria é ligada à Secretaria Geral e, então, essa que possui maior autonomia (OEA, 2015a e 2015b).

Dentre algumas diferenças com a perspectiva institucionalista sociológica (ou construtivista) de Barnett e Finnemore (1999, 2004), Biermann e Siebenhüner (2009, p. 8-9) concordam quanto ao conceito de cultura burocrática e estabelecem-na como importante fator de variação de influência das burocracias, pois as burocracias

internacionais são processos sociais e entidades coletivas, com culturas, estruturas e comportamentos organizacionais. A variação das autonomias desses atores internacionais pode ser devido às diferenças das culturas organizacionais, o que pode explicar as diferenças da ONU e da OEA quanto à concepção da democracia na América Latina.

Em analogia aos métodos expostos pelos autores estudados (2009), esta pesquisa apresenta uma análise, de forma empírica, de duas organizações internacionais (ou burocracias e/ou organizações em sentido amplo) – a ONU e a OEA – e de duas burocracias internacionais em sentido restrito – o PNUD e a Secretaria de Fortalecimento da Democracia (SFD). Igualmente ao que foi feito por Biermann e Siebenhüner (2009) ao abordar uma diversidade de burocracias internacionais, aqui serão destacados dois tipos de burocracias: o secretariado da ONU e da OEA, cujos posicionamentos sobre a ideia de democracia terão essencial influência na cultura organizacional das demais organizações estudadas e na mediação entre os Estados e a burocracia (respectivamente, primeira e segunda OIs); e os corpos burocráticos que são responsáveis por discutir temáticas político-democráticas, particularmente o programa onusiano PNUD e o SFD.

A pesquisa de Biermann e Siebenhüner (2009) aqui analisada permitiu que dois aspectos centrais, que antes não eram respondidos, fossem postos no estudo das burocracias internacionais, visto que:

Primeiro, as burocracias internacionais com mandatos legais similares, recursos financeiros e de pessoal e funções institucionais variam em sua influência autônoma. Em outras palavras, fatores que muitas vezes são vistos como variáveis-chave na teoria institucional – como o mandato ou os recursos – são menos importantes para explicar o resultado da atividade burocrática do que se poderia esperar. Em segundo lugar, explicamos essa variação, estendendo a análise através da inclusão do macro nível da política – a estrutura do problema – bem como o nível micro, isto é, as pessoas nas burocracias e os procedimentos organizacionais, culturas e estilos de liderança particulares que eles desenvolvem (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 10, tradução livre).

Portanto, os aspectos centrais postos pelos supracitados autores são essenciais para possibilitar uma fundamentação para entender as diferenças de autonomia entre ONU e OEA e seus corpos burocráticos. Da mesma forma, a análise de níveis macro e micro são

importantes para embasar uma melhor explicação analítica desses objetos de estudo desta obra.

### 2.1.1 *As contribuições da teoria principal-agente*

A delegação acontece quando um indivíduo pede a outro para realizar tarefas em seu nome (LUPIA, 2001, p. 1). Dessa feita, “a delegação ocorre quando um ator detentor de poderes transfere competências a outro ator, seja órgão ou entidade, para que este exerça certas funções determinadas pelo primeiro” (CAMPOS, 2009, p. 88). A delegação é uma relação entre um principal (ou mandante), que é quem delega funções e poderes, e um agente, que é aquele que exerce a delegação e os poderes (POLLACK, 1999, p. 2).

Tierney (2006, p. 2) utiliza-se a definição conceitual de delegação internacional, de Bradley e Kelley (BK), como a mais largamente utilizada por cientistas políticos que estudam RI e seria a ligação de delegação dos Estados soberanos para uma entidade. Mas não só essa ligação, defende-se uma cadeia mais longa de delegação, que é aprofundada em virtude da maior eficácia das ligações anteriores e ou subseqüentes da cadeia.

Para Lupia (2001, p. 1), ela é benéfica, pois é uma forma de superar as limitações pessoais ao atribuir a outro uma determinada função, passando a aumentar o número de tarefas possíveis de realizar. As limitações dos Estados são as principais razões para o aumento da delegação tanto em âmbito doméstico quanto no internacional.

A grande questão aqui observada é quando o agente trabalha além de suas delegações ou trabalha em interesse próprio, e não dos *principals* (BENDOR; GLAZER; HAMMOND, 2001; BAUER et. al., 2009; BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009). É o que acontece com algumas Organizações e burocracias Internacionais, especialmente as aqui estudadas ONU, PNUD, OEA e SFD. A complexidade da delegação de ação abre um leque de atuação para o agente, que deveria ser supervisionado pelo principal, devendo ter os mesmos interesses tanto o agente quanto o principal e esse último deveria ter amplo conhecimento sobre as ações do agente (LUPIA, 2001, p. 4). Contudo, isso desconfigura a própria delegação de ação (CAMPOS, 2009, p. 89).

Alguns problemas da delegação podem dar maior autonomia a um agente, como: primeiro, quando o principal não observa e não

conhece o rendimento ou trabalho dos agentes, diminuindo a margem de manobra do principal quanto ao trabalho do agente; e segundo, quando o agente é unitário em sua forma de governo, mas conta com vários principais, os quais passam pela volatilidade das eleições e alternância de poder, diminuindo e modificando os interesses e interações entre os *principals* e o agente (WILSON, 1989 apud CAMPOS, 2009, p. 89-90). As duas formas de propiciar autonomia aos agentes podem ser observadas no caso da ONU, da OEA e de seus corpos burocráticos na área da democracia em suas atuações além dos mandatos delegados pelos seus Estados membros.

Campos (2009, p. 90) preocupa-se com a necessidade dos *principals* monitorarem e implementarem mecanismos de cumprimento das tarefas delegadas para a manutenção do *status quo* da relação principal-agente. Em contraponto, a presente obra e a análise da aplicação dessa delegação às OIs e burocracias internacionais pretendem analisar esses agentes buscando autonomia de ação e agindo segundo seus próprios interesses no sistema internacional, ou seja, indo além da delegação.

Fazem-se necessárias algumas diferenciações entre organizações lucrativas privadas e burocracias públicas sem fim lucrativo. Dentro dessas últimas, inserem-se as burocracias internacionais, por serem baseadas em tratados internacionais, com um claro mandato e não são, portanto, sujeitas às constantes mudanças nas prioridades políticas dos governos, como é o caso das burocracias nacionais (BAUER et. al., 2009, p. 24-25). Isto é:

I. Quanto às tarefas, as organizações comerciais são focadas nos lucros e na sobrevivência econômica no mercado, já as organizações do setor público têm uma multiplicidade de tarefas, como proteção do meio ambiente, redução da pobreza, ou capacidade de construção, como determinam suas políticas constitutivas e como verificamos na capacidade de construção da promoção da democracia propagada pela ONU/PNUD e pela OEA/SFD na América Latina. Além do mais, as organizações comerciais têm que ser eficazes na realização de seus objetivos, diferentemente das organizações de setor público (BAUER et al., 2009, p. 25);

II. Há uma diferenciação também quanto aos grupos e instituições perante as quais organizações públicas e privadas são responsáveis,

já que as burocracias internacionais são representantes dos Estados e de outras burocracias internacionais, e as corporações privadas são representantes dos seus acionistas, o que requer resultados e sucesso dessas organizações (BAUER et al., 2009, p. 25);

III. As burocracias internacionais são expostas a uma multiplicidade de objetivos políticos e interesses hegemônicos, com isso, geralmente têm menos autonomia que as organizações privadas. Essas últimas possuem uma série de direitos garantidos pelas constituições nacionais que lhes garantem independência sobre seus próprios objetivos (BAUER et al., 2009, p. 25). Já as burocracias públicas devem muitas vezes implementar decisões de unidades superiores e que são integradas em um sistema de outras agências, limitando a sua liberdade de atuação (LAPALOMBARA, 2001 apud BAUER et al., 2009, p. 25)

IV. Por último, as corporações privadas são dependentes do mercado e, portanto, têm que se adaptar a mudanças desse mercado, já as organizações de setor público não são expostas a esse tipo de pressão. Alguns estudiosos de Administração pública deparam-se com certo conservadorismo estrutural nas organizações, por causa dos seus processos internos e a influência política externa que ganham corpo ao longo do tempo (POWELL; DIMAGGIO, 1991, apud BAUER et al., 2009, p. 25).

A partir desse aporte de diferenças explanadas pelos autores, é importante verificar que as corporações privadas estão mais focadas em eficiência, diferentemente das burocracias internacionais que devem ser vistas por objetivarem mais a eficácia do que a eficiência,<sup>16</sup> sendo chave para a análise da influência autônoma dessas organizações (BAUER et al., 2009, p. 25), como aborda-se mais à frente. Em resumo, uma das contribuições da teoria do principal-agente seria:

Quando aplicado às burocracias internacionais, a teoria principal-agente destaca as diferenças fundamentais nos interesses individuais dos governos nacionais como principais e burocracias como agentes. Ela sustenta que as burocracias internacionais são capazes de desenvolver a autonomia de seus principais e, portanto, precisam ser definidas como atores por direito próprio. Nesta visão, as burocracias internacionais são vistas como

<sup>16</sup> *Através de análise sobre os conceitos de eficácia e eficiência na administração pública, feita por Rodrigo Batista de Castro (2006), esta pesquisa observa o conceito de eficácia como "a capacidade de fazer as coisas certas" (MEGGINSON et al., 1998 apud CASTRO, 2006, p. 4), ou de conseguir resultados, já a eficiência seria a melhor utilização dos recursos disponíveis (CHIAVENATO, 2004). Enfim, compreende-se que a eficácia seria o que precisa ser feito e a eficiência refere-se a fazer bem feito.*

órgãos autointeressados em aumentar seus recursos e competências individuais. Quanto às burocracias internacionais, os governos nacionais só podem controlar parcialmente o comportamento dos agentes que confiaram tarefas específicas na política internacional (BAUER et al., 2009, p.26, tradução livre).

Assim, dentro da estrutura da teoria principal-agente, os autores ressaltam que a autonomia de influência é resultante de uma configuração entre as preferências de governos nacionais, de imposição de sanções e de esquema de votação, e da incerteza do campo específico da política internacional (BAUER et al., 2009, p. 27). As burocracias internacionais estão dentro de uma corrente de relações de principal-agente, cujas interações são entre governos nacionais, organizações e burocracias internacionais. Desse modo, pode-se compreender as relações de principal-agente, que integram a ONU e a OEA e seus aparatos burocráticos em geral, os governos nacionais – geopoliticamente representando, respectivamente, o global e regional –, e as próprias burocracias.

Entretanto, Bauer et al. (2009, p. 27) apontam algumas dificuldades de explicar a influência e autonomia por essa perspectiva teórica, já que se entende que há, por meio de uma fundação empírica, dominância de comportamento auto interessado das burocracias, o que não expõe dificuldades de captar as diferenças na formação de preferências nas burocracias internacionais. Isto é, esse aspecto é melhor explicado pela contribuição da perspectiva do institucionalismo sociológico, já que entende essa formação a partir de um processo de construção social. Além do mais, também se destaca que a perspectiva principal-agente falha na explicação da variação de comportamento de burocracias internacionais em casos de incompatibilidades nas relações de principal-agente, que ocorre na maioria dos casos estudados pelo projeto MANUS. Portanto, a teoria principal-agente tem seu uso complementar na pesquisa.

Devido à centralidade das variáveis de influência para o entendimento das burocracias internacionais, cabe a partir daqui compreender a influência dessas burocracias, mensurá-la qualitativamente e ainda analisar a sua variação. Esses apontamentos serão importantes para a construção de indicadores para comparar a atuação das burocracias da ONU e da OEA na promoção e defesa da democracia na América Latina.

### 2.1.2 A influência das burocracias internacionais e seus indicadores

A contribuição dos autores Biermann et. al. (2009) permite abordar uma explicação sobre a influência das burocracias internacionais e sua mensuração. Sobretudo, a motivação dos referidos autores preferirem utilizar o termo influência, ao invés do conceito de autoridade utilizado por Barnett e Finnemore (2004).

A definição de influência de Biermann et. al. (2009, p. 40) é a capacidade de provocar um efeito, por um processo gradual; ou o poder de controlar calmamente; ou ainda a agência de qualquer tipo que afete, modifique ou convença. O efeito seria algo que é produzido por um agente ou uma causa; ou o evento que segue imediatamente de um antecedente, chamado causa; e o resultado, a consequência ou o resultado. Assim, a soma de todos os efeitos observáveis e atribuíveis a uma burocracia internacional é o que se entende como “influência” e, para os autores, teria uma conotação mais suave (*soft*) do que o conceito de poder.

A compreensão mais ampla de burocracia internacional de Barnett e Finnemore (2004), utiliza-se mais, por meio da concepção da autoridade desses atores, do termo poder, apesar de não haver diferenciação com influência. Já a definição mais restrita de Biermann e Siebenhüner (2009), compreende melhor que esses atores se utilizam do termo influência por denotar ações mais suaves na política mundial. Como o presente estudo analisa tanto a burocracia internacional em sentido amplo (burocracias da ONU e da OEA em geral) quanto em sentido estrito (PNUD e SFD), há o uso dos dois termos, tanto influência nas ações mais suaves quanto poder nas ações em que possuem autoridade.

Esse uso dos termos poder e influência pode ser solucionado através da compreensão de poder relacional de Dahl (1957), apesar de predominar nas Relações Internacionais a utilização do termo poder em termos de recursos ou capacidades, incluindo fatores como população, território, riqueza, armas e navios, ou seja, elementos de poder nacional (BALDWIN, 2013, p. 273-275). Já a perspectiva relacional, fundamentada em Dahl (1957) e aplicada às RI, defende que o poder é uma relação, atual ou potencial, em que o comportamento de um

ator A causa parcialmente uma mudança no comportamento do ator B, a qual de outra forma não ocorreria (DAHL, 1957; BALDWIN, 2013).

Essa perspectiva de poder abre a possibilidade geral de utilização alternada dos termos “influência” e “controle”, além de que também amplia a gama de atores internacionais que podem utilizar-se desse tipo de poder para influenciar determinadas questões e áreas temáticas das Relações Internacionais, como, além dos Estados, as OIs, as ONGs, a Mídia, as Corporações Transnacionais, os grupos, as pessoas, etc. (BALDWIN, 2013, p. 273-275). Sendo assim, novamente justifica-se aqui o uso alternado nesta pesquisa dos termos poder e influência, em especial por entendê-lo como uma relação causal entre atores.

A influência pode ser vista em três níveis: 1) *output* (rendimento, ou produção), é a atividade atual da burocracia; 2) *outcome* (resultado), consiste nas mudanças visualizadas no comportamento dos atores através do rendimento das burocracias (*output*); e 3) impacto, que é a mudança nos parâmetros econômicos, sociais e ecológicos resultantes da modificação do comportamento dos atores. Nesse sentido, *output*, *outcome* e impacto são recorrentemente usados no campo de análise de políticas e aqui úteis para categorizar diferentes dimensões de influência das burocracias (BIERMANN et al., 2009, p. 41; TALLBERG et al., 2016, p. 1079).

Para Draibe (2001, p. 20-21), resultados propriamente ditos “(no sentido estrito) são os ‘produtos’ do programa, previstos em suas metas e derivados do seu processo particular de ‘produção’. Costuma-se também utilizar o termo *desempenho* para indicar resultados em sentido estrito (*outcomes*)”; Impactos “referem-se às alterações ou mudanças efetivas na realidade sobre a qual o programa intervém e por ele são provocadas”; e efeitos “referem-se a outros impactos do programa, esperados ou não, que afetam o meio social e institucional no qual se realizou”.

A autora defende que as três formas de resultados devem ser avaliadas, mas que muitas vezes há a limitação apenas para análise dos resultados propriamente ditos. Essa limitação é o que acabam defendendo os autores do projeto MANUS ao focarem no rendimento (*output*) e, sobretudo, no resultado (*outcome*) das atividades das OIs e burocracias internacionais, devido à complexidade de avaliar o impacto.

De acordo com os autores (2009, p. 42-43), o impacto final das burocracias internacionais é o indicador mais difícil de analisar, já que é uma noção mais ampla de influência, com aplicabilidade política nas esferas econômica, social ou ecológica. Já a produção (*output*) seria mais exequível que o impacto, consistindo na medição da produção das burocracias através de suas atividades reais e sua produtividade, como leis, publicações e resultados científicos. Contudo, alerta-se que, para os cientistas políticos, analisar apenas indicadores de produção não é suficiente. Há, então, enfoque na análise dos resultados (*outcome*) como uma variável mais informativa que as outras e, na área política, consiste nas mudanças antecipadas e previstas induzidas pela burocracia no comportamento dos outros atores do sistema internacional.

Biermann et al. (2009, p. 42-43) e outros autores do projeto MANUS focam na variável *outcome* (resultado) em suas análises práticas. Já Tallberg et. al. (2016, p. 1079-1081) focam nas políticas de produção ou rendimento, por três motivos: 1) a perspectiva de rendimento político (*policy output approach*) seria causalmente prioritária se comparada ao resultado e ao impacto, pois seria um primeiro aspecto para estudar a performance das OIs; 2) o rendimento político seria menos complexo de analisar do que a ligação entre as OIs, resultados e impactos; e 3) o rendimento seria mais exequível de comparar através e dentro de OIs usando mensuração. Com isso, através dessa perspectiva, as performances das OIs são estudadas e complementadas por perspectivas orientadas pelos resultados (*outcome*) e impactos (*impact*).

Aplicando às contribuições teóricas acima sobre influência burocrática, permite a esta obra analisar a influência da ONU, da OEA e de seus corpos burocráticos na promoção da democracia na América Latina, configurando os três níveis observados da seguinte maneira: (I) as OIs e seus corpos burocráticos buscam exercer impacto nos objetivos políticos selecionados na concepção político-democrática de gestão de governo dos países da América Latina; (II) as atividades de produção das supracitadas burocracias são importantes aspectos da pesquisa empírica deste estudo, abordando resolução, sessões, publicações, fóruns, entre outras atividades das organizações; e (III) a mudança no comportamento de outros atores internacionais – governos, grupos de lobistas não-governamentais, cientistas, meios

de comunicação de massa ou atores individuais – através da indução das burocracias estudadas. Ressalta-se que, como destacado por Biermann et al. (2009), a mídia é um importante ator internacional e, nesta pesquisa, será observado que a mídia também ajudará as burocracias analisadas a propagar as ideias de democracia e os resultados de suas atividades.

Um problema metodológico para entender a influência das burocracias internacionais é o ponto de referência com que a variação de influência está sendo mensurada, discutindo-se em duas possibilidades: o conceito de concordância com objetivos internos e externos; e o conceito de mudança relativa (BIERMANN et al., 2009, p. 43). Esses pontos evidenciam uma relação entre a influência das burocracias internacionais e o regime de eficácia. Aponta-se que:

Os graus de influência serão avaliados em relação aos *próprios objetivos da burocracia*, quer como desenvolvidos autonomamente pela liderança da burocracia e publicados, por exemplo, em declarações de missão ou dados pelos Estados membros. Isso seria em paralelo à noção de conformidade com as normas e regras de um regime, como é conhecido pelo direito internacional e algumas vertentes de análise de regime (BIERMANN et al., 2009, p. 43, grifo nosso, tradução livre).

Assim, entende-se que a conformidade com os padrões organizacionais das burocracias é um relevante fator adicional, mas não podem ser o único fator de mensuração da influência das burocracias (BIERMANN et al., 2009, p. 44). Ou seja, só os padrões organizacionais da ONU e da OEA não são suficientes para entender a conformidade com padrões de democracia.

Os fatores externos às burocracias também são importantes. Os autores preferem focar nos indicadores funcionais desses atores, haja vista que as mudanças de comportamento dos atores em decorrências desses fatores externos podem ser rastreadas nas atividades das OIs e de suas burocracias (BIERMANN et al., 2009, p. 44). Visualiza-se esses aspectos externos no caso da influência dos indicadores de pesquisa do *Latinobarómetro*<sup>17</sup>, que será analisado ao longo desta obra e, em 2002, tiveram forte influência para o PNUD/ONU e a OEA redobram a atenção quanto à saúde da democracia na América Latina. Outros

17 De acordo com o site do *Latinobarómetro*, a organização de pesquisa consiste em um estudo de opinião pública que aplica anualmente cerca de 20.000 entrevistas em 18 países da América Latina (LATINOBAROMETRO, 2017).

acontecimentos que podem ser visualizados como fatores externos são as crises democráticas dos países, como, por exemplo, as crises recentes em Honduras (2009) e no Paraguai (2012).

Outro aspecto importante é a mudança relativa (*relative change*). A ideia é comparar o comportamento dos atores antes e depois da atividade das organizações, sem precisar se referir a alguma forma de padrão absoluto ou os objetivos do regime ou da melhor possibilidade para a coletividade (BIERMANN et al., 2009, p. 45). Isto é uma destacada ferramenta metodológica e pode ser importante para este estudo sobre o comportamento dos Estados frente a atividades da ONU/PNUD e da OEA/SFD. Vale ressaltar que se diferencia a influência burocrática da eficácia de um regime, do seguinte modo:

Por conseguinte, é necessário separar o resultado de um regime baseado em tratados como um quadro normativo que rege o comportamento dos Estados e outros atores, bem como o resultado das políticas promulgadas pelo secretariado do tratado, ou seja, a burocracia internacional ativa nesta área (BIERMANN et al., 2009, p. 45).

Biermann et al. (2009, p. 47) também trazem definições e contribuições sobre as áreas de influência de uma burocracia internacional, dividindo-as em: 1) influência cognitiva - burocracias como intermediário de conhecimento (*knowledge-brokers*), como entidade que promove a articulação de atores para a transferência de conhecimento; 2) influência normativa – burocracia como facilitadoras de negociações (*negotiation-facilitators*); e 3) influência executiva – burocracias como indutores/formadores de capacidades (*capacity-builders*).

Aprofundando tais definições e seus papéis no que tange à ONU, OEA e suas burocracias na promoção da democracia na América Latina, observa-se que:

I.A influência cognitiva é analisada quando as burocracias internacionais influenciam o comportamento dos atores políticos por mudarem seus conhecimentos e as crenças do sistema (BIERMANN et al., 2009, p. 47). É o que se espera verificar na influência cognitiva da ONU/PNUD e da OEA/SFD no conhecimento e nas crenças do sistema quanto às concepções de democracia.

II.A influência normativa é detectada na criação, suporte e modelagem de processos de construção de normas para questões específicas de cooperação internacional (BIERMANN et al., 2009, p. 48). Essa capacidade de modelar procedimentos e fornecer áreas de negociação é observada nos âmbitos das organizações estudadas – com destaque para a ONU e a OEA em sentido amplo.

A influência executiva é a análise da influência das burocracias através de assistência direta para os países em seus esforços de implementação de acordos internacionais ou, como aqui estudado, da implementação das normas internacionais democráticas e da manutenção e fiscalização de eleições democráticas. Isto é, esse será um dos casos das missões de assistência eleitoral tanto do PNUD quanto da OEA, como será analisado nos próximos capítulos deste estudo, bem como os programas de educação em democracia da organização regional. Em outras palavras:

A capacitação é mais do que um esforço técnico. As burocracias internacionais moldam através de seus programas de divulgação nas capitais dos estados membros as políticas de seus países anfitriões, por meio, por exemplo, de programas de treinamento para funcionários públicos de nível médio que são influenciados por ideias, conceitos e políticas que as burocracias internacionais propagam. [...] As burocracias também são importantes agentes de difusão de políticas ou tecnologias nacionais. Uma vez que as políticas em um país, por exemplo, foram identificadas como úteis para alcançar determinados objetivos políticos, poderiam ser espalhadas para outros países através de uma burocracia internacional (BIERMANN et al., 2009, p. 48-49, tradução livre).

Verifica-se que essas três áreas estão interligadas e pode haver sobreposição dessas áreas de influência, haja vista que, no âmbito de instituições maiores: “as burocracias ajudam a gerar a base de conhecimento para a criação e desenvolvimento do regime, fornecem facilidades para a continuação das negociações e ajudam na implementação do regime através do aumento das capacidades nos Estados membros” (BIERMANN et al., 2009, p. 49).

É o que também se espera verificar no estudo da ONU, da OEA e de suas burocracias na configuração dos regimes internacional e interamericano de defesa da democracia, e as suas diferenciações. Contudo, é importante observar que pode haver conflito entre esses

tipos de influência, nem sempre agindo de forma complementar. É o que, nesta pesquisa, pretende-se verificar nas variações de conceitos de democracia mais substantivos que são promovidos de forma cognitiva e executiva e o mais procedimental da influência normativa.

Biermann et al. (2009) também trazem contribuições sobre explicações quanto à variedade de influência das burocracias internacionais, sendo destacados três grupos de variáveis explanatórias: 1) a estrutura do problema externo; 2) a política estabelecida pelos princípios das burocracias dentro dos quais os burocratas precisam funcionar; e 3) as atividades e procedimentos que a equipe das burocracias desenvolvem e implementam dentro dos limites da estrutura do problema e da estrutura de políticas (BIERMANN et al., 2009, p. 49-50).

Em síntese, a variável *estrutura do problema* é a forma como a influência das burocracias internacionais são afetadas pelo tipo de problema do qual elas estão à frente. Em seguida, a variável *plano de ação* ou *política* das burocracias traz três subdivisões: 1) *competências*, pois as burocracias internacionais são criadas com determinados graus de competência, incluindo os direitos formais da liderança e da equipe da burocracia; 2) *recursos*, que são como governos regulam as atividades das burocracias internacionais através da alocação de recursos ou não para suas equipes e finanças; e 3) *incorporação*, a qual se refere ao grau de incorporação do mandato da burocracia e o respectivo problema na estrutura política da burocracia (BIERMANN et al., 2009, p. 52-53).

A variável *pessoal e procedimentos* é a necessidade de investigar o papel da liderança e da equipe das burocracias internacionais, que modelam suas políticas, programas e atividades, até às vezes sua influência (BIERMANN et al., 2009, p. 54). É o que, neste livro, pretende-se observar na atuação dos Secretários Gerais da ONU e da OEA, bem como o Secretário de Fortalecimento Democrático e os diretores do PNUD.

Além do mais, a variável referida anteriormente é subdividida em quatro variáveis: *competência organizacional* é o aspecto de que as burocracias podem influenciar através da competência, ou seja, suas habilidades em gerar e processar conhecimento; *estrutura organizacional* é a estrutura formal das burocracias – as regras e procedimentos internos formalizados que designam tarefas e posições na hierarquia – que podem influenciar comportamento de indivíduos e processos

de mudança e desenvolvimento; *cultura organizacional* cuja definição é: “o conjunto de suposições básicas comumente compartilhadas na organização que resultam de processos de aprendizagem organizacional anteriores e incluem as culturas e os antecedentes profissionais dos membros da equipe” (BIERMANN et al., 2009, p. 56); e a *liderança organizacional* é a constatação de que as burocracias variam devido a comportamentos específicos de seus membros, em particular o pessoal executivo (BIERMANN et al., 2009, p. 55-57).

Sendo assim, pretende-se nesta pesquisa apontar, de forma geral, as variáveis de mensuração de influência adotadas por Biermann et al. (2009) na análise da ONU, da OEA e de suas burocracias na realidade política da América Latina, a partir do panorama da atuação de cada OI e seus corpos burocráticos nessa área temática. Entretanto, é importante destacar que se pretende observar essas variáveis não de forma sistêmica como apresentado por Biermann e Siebenhüner (2009), mas sim como indicadores de comparação entre as organizações e burocracias internacionais estudadas. Cabe, antes disso, analisar as contribuições da Administração Pública no nível internacional, com sua aplicação no estudo dos corpos burocráticos e das interações administrativas das Organizações internacionais concebidas como Administrações Públicas Internacionais.

## **2.2 A PERSPECTIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO NÍVEL INTERNACIONAL**

As Administrações Públicas Internacionais (APIs) – ou burocracias internacionais ou secretariados – são entidades coletivas que formam uma distinta, mas integrada parte dentro de uma Organização Internacional ou de um regime internacional formal, como as convenções multilaterais, tratados e acordos (BIERMANN et al., 2009, p. 37-40; BUSCH, 2014, p. 46). São entidades coletivas, pois trabalham com divisão de trabalho horizontal e vertical, bem como são compostas por oficiais não eleitos, os servidores civis internacionais, com funções delimitadas, responsabilidades e prestações de contas dentro da OI ou regime internacional de que fazem parte (BUSCH, 2014, p. 46).

Conforme Trondal (2016, p. 1097), as burocracias internacionais constituem uma distinta e crescente matéria para os estudos de governança global e para os teóricos da administração pública. Pesquisas recentes têm sugerido que as APIs, como administrações

públicas em nível internacional, influenciam a governança global (BIERMAN; SIEBENHÜNER, 2009), transformam distribuições de poder através de níveis de governo e mudam as condutas do governo do setor público doméstico. Com isso, a API teria bastante para contribuir com os problemas públicos internacionais.

Para este livro, os apontamentos da API consistem em avanços dos estudos administrativos apresentados no tópico anterior e, com isso, busca-se apresentar os conceitos pertinentes a esta pesquisa. Assim, como sugerido por Ege e Bauer (2013, p. 135), os estudos sobre burocracias internacionais podem fazer uma intersecção entre as disciplinas de Administração Pública (AP) e Relações Internacionais (RI), o que se pretende também neste capítulo. As duas disciplinas se complementam e a combinação de suas contribuições começa a configurar o até então iniciante campo de estudos da Administração Pública Internacional.

Ege e Bauer (2013, p. 136) ainda atentam que a AP é uma subdisciplina da Ciência Política que é pautada pela hipótese de que o processo de criação de políticas públicas é caracterizado pelo processamento de informação hierárquica e a interação não só de políticos eleitos, mas também entre atores administrativos. Assim, destaca que a mesma lógica pode ser aplicada no nível internacional e na visualização do comportamento das OIs e suas burocracias na criação de políticas no sistema internacional.

A AP como subdisciplina de Ciência Política fez alguns avanços no estudo de burocracias internacionais. No entanto, está apenas começando a explorar a dimensão burocrática da governança acima do Estado. Muito dependerá se a subdisciplina é capaz de ajustar (ou mesmo inovar) suas suposições e conceitos tradicionais ao contexto menos estável e vastamente mais heterogêneo de formulação de políticas internacionais. (EGE; BAUER, 2013, p. 138, tradução livre).

Em resumo, nesse contexto, pode-se elencar, em geral, três tópicos de contribuições dos teóricos da AP para o estudo das API, a saber: "1) o funcionamento do serviço civil internacional; 2) reformas administrativas e mudança organizacional; e 3) a influência dos burocratas na criação de políticas internacionais" (EGE; BAUER, 2013, p. 136, tradução livre). Quanto à visão teórica, os supracitados autores seguem os teóricos que dividem as perspectivas sobre burocracias

internacionais entre principal-agente no institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico, que é mais próximo do ponto de vista construtivista (EGE; BAUER, 2013, p. 139).

Trondal et. al. (2010) observa que há o desenvolvimento de uma nova geração de estudos sobre OIs, cujo objetivo não é só distinguir diferentes dinâmicas comportamentais das burocracias internacionais, mas também levar em conta o potencial impacto das características estruturais, como as regras de tomada de decisão e as hierarquias burocráticas no comportamento organizacional e na criação de políticas. Com isso, Ege e Bauer (2013, p. 144) destacam a existência de pesquisas focadas em atores e em estruturas, como dois braços organizacionais – o político e o administrativo.

Com isso, os autores concluem que usualmente as pesquisas em RI, tanto sociológicas quanto relacionais, costumam focar nos atores nos ramos políticos e administrativos das OIs, já a Administração Pública foca mais na perspectiva centrada na estrutura. No entanto, é necessário, em primeiro lugar, desenvolver estudos com perspectivas do sistema político que teriam que analisar comparativamente os diferentes atributos das OIs, com focos nos atores e nas estruturas. Em segundo lugar, melhorar a análise dos resultados políticos e dos mecanismos intraorganizacionais durante as diferentes fases do processo de criação de políticas, como na configuração de agendas e nas fases de implementação (EGE; BAUER, 2013, p. 144). Portanto, há a necessidade de combinar tanto ramos políticos e administrativos quanto as perspectivas teóricas racionalistas (ou relacionais, ou principal-agente) e sociológicas.

De acordo com Trondal (2016, p. 1099), é preciso assumir que as APIs importam e deve-se levar a sério como estão organizadas e como esse modo tem consequências para o processo de tomada de decisão e a subsequente atividade de criação de políticas públicas. Com isso, o autor entende que as variáveis organizacionais são essenciais para a compreensão das APIs e que: "representam expectativas em relação a quem pode e deve fazer o que, como e quando. Nesse sentido, a estrutura organizacional é uma estrutura formalizada, impessoal e normativa que analiticamente separa a estrutura do comportamento ou processo de decisão." (TRONDAL, 2016, p. 1100). Assim, as APIs são tanto a estrutura de administração quanto como essa estrutura é inserida na ampla estrutura da Organização Internacional.

Para explicar a autonomia das APIs, Trondal (2016, p. 1101) traz a importância dos fatores organizacionais, como a estrutura organizacional, a localização organizacional, a demografia organizacional e a cultura organizacional. Contudo, o seu artigo aborda três variáveis organizacionais: a estrutura organizacional, a seleção temporal e as dinâmicas de socialização. Dentro da primeira variável, destacam-se aqui as afiliações organizacionais que podem gerar autonomia para as APIs, compreendendo que na primeira estrutura há capacidades administrativas independentes para as equipes da API. Também podem fazer parte de uma rede transnacional ou de antigos membros organizacionais. Isto é o que se pretende nesta pesquisa com a relação de rede de conhecedores pretendida pela OEA em temática de democracia na América Latina e a sua subsequente cooperação com a ONU nesses termos.

A variável temporal evidencia a importância da dimensão do tempo para o comportamento e mudança na organização. Assim, as APIs deveriam ter maior capacidade de lidar com as complexidades temporais, com vários ritmos de ação e também com rapidez de respostas a tempos turbulentos (TRONDAL, 2016, p. 1103). Já a variável das dinâmicas da socialização aponta que as APIs também são passíveis de terem efeitos da socialização, que é entendida como: “um processo dinâmico pelo qual a equipe é induzida dentro de normas e regras de uma determinada comunidade. Por esse processo, os indivíduos podem vir a internalizar gradualmente algumas normas e regras compartilhadas da comunidade” (TRONDAL, 2016, p. 1104, tradução livre). Em suma, esse processo de socialização e a capacidade de lidar com as complexidades do tempo conduzem a API à autonomia.

Algumas consequências da autonomia apontadas por Trondal (2016, p. 1105) são interessantes para este estudo, pois ao analisar os estudos sobre a Comissão Europeia, ficou sugerido que a construção de capacidades (*capacity-building*) dentro das APIs permitiram-lhes construir redes administrativas com outras APIs e para um conjunto de recursos administrativos entre essas, criando um tipo de capacidade administrativa comum. Assim, essas administrações tiveram maiores facilidades de capturar as agendas de outros atores, como as das instituições dos Estados membros, evidenciando a emergência de uma estrutura de administração multinível, com facilidade de coordenação política através de níveis de autoridade. Segundo o autor:

Esta capacidade aprimorada de cooptar ou capturar, no entanto, provavelmente também atinge as agências dentro das OIs, como a OMC e a OCDE - integrando e agregando recursos administrativos globais. Além disso, estudos sugerem que estruturas organizacionais *compatíveis* entre IPAs aumentam a igualdade de integração mútua entre eles (TRONDAL, 2016, p. 1105, grifo do autor, tradução livre).

Desse modo, o supracitado autor conclui que essa adição de capacidades administrativas dentro das APIs pode ter profundas consequências para a emergência de uma infraestrutura de governança global integrada que vá além do controle direto dos Estados membros (TRONDAL, 2016, p. 1105). Verifica-se a emergência dessa coordenação política entre APIs na promoção e defesa da democracia na América Latina, tanto nos níveis internos de administração quanto com outras APIs e outros atores.

Bauer, Knill e Eckhard (2017, p. 6) identificam seis conceitos que são usados em estudos de Administração Pública e que são explorados comparativamente dentro da perspectiva de análise das APIs, mas diferenciando e adicionando questões no nível internacional. Esses conceitos são: autonomia burocrática, estilos administrativos, empreendedorismo burocrático, conhecimento burocrático, criação de orçamento burocrático e coordenação administrativa multinível.

A autonomia burocrática significa algum tipo de autogoverno e é um dos focos clássicos da Administração Pública, mas também para os estudos das burocracias internacionais e das APIs. Para Bauer e Ege (2017), as OIs não são organizadas da mesma forma que os sistemas políticos nacionais e isso permite que as burocracias internacionais desenvolvam capacidades especiais e explorem diferentes estruturas e conjuntos de atores, provavelmente remodelando o balanço entre autonomia e controle no sistema internacional. Para tanto, os autores veem a necessidade de apontar evidências empíricas da variação de autonomia entre as APIs e, com base nas contribuições teóricas das perspectivas relacional e sociológica, estudam a capacidade de administrar autonomamente através do desenvolvimento de preferências independentes (*autonomy of will*) e da habilidade de transformar essas preferências em ação (*autonomy of action*) (BAUER; EGE, 2017, p. 23). Com isso, tais componentes da autonomia burocrática são utilizados para propor uma configuração de indicadores para medir ambos empiricamente.

Bauer, Knill e Eckhard (2017, p. 182-184) conclusivamente propõem que as APIs são inerentemente autônomas, contudo, com diferentes graus. No nível internacional, há menos controle do que no contexto nacional, o que beneficia as burocracias internacionais para as oportunidades de mudanças estruturais e relacionamento entre atores nas atuais relações internacionais. Além do aspecto de relacionamento formal entre a administração e líderes políticos a que a autonomia burocrática se refere, há a necessidade de analisar as rotinas ou padrões informais que modelam o comportamento da administração internacional. Para tanto, Knill et al. (2017, p. 46, tradução livre) utilizam o conceito de estilos administrativos, que consiste em: "rotinas informais que caracterizam o comportamento e as atividades das administrações públicas no processo de elaboração de políticas".

Dois fatores centrais são determinantes para o estilo administrativo: variáveis internas relacionadas à política de ambição da burocracia e os fatores externos, os quais estão relacionados à extensão em que a API está sujeita a desafios institucionais. Assim, podem-se distinguir quatro estilos: 1) estilo servidor, com ambição e desafios baixos; 2) estilo empreendedor institucional, com ambição baixa e altos desafios; 3) estilo empreendedor político, com alta ambição e baixos desafios; e 4) estilo empreendedor político e institucional, com ambição e desafios altos (KNILL et al., 2017).

Há o desenvolvimento desse conceito de estilo administrativo em três dimensões: primeiro, na iniciação política, que se refere ao comportamento da administração pública na fase de pré-formulação; segundo, na formulação política; e no estágio de implementação (KNILL et al., 2016, p. 1058). A ação das APIs nesses ciclos políticos resume-se da seguinte forma: "as burocracias atuam como empreendedores, ao invés de servidores na iniciação de políticas; são mais estratégicas do que pragmáticas na formulação de políticas; e, em geral, seguem um estilo de implementação mediador, e não intervencionista" (KNILL et al., 2016, p. 1058, tradução livre).

Para Knill et al. (2017), os cenários estudados mostram que as APIs exercem fortemente um papel de empreendedoras e que essa capacidade é altamente estratégica para parte dessas burocracias. Em suma, os estilos administrativos respondem às oportunidades das estruturas políticas e administrativas em que cada API opera,

conforme esta obra observa com a análise da ONU e da OEA na área temática da democracia.

O conceito de conhecimento administrativo (*administrative expertise*) é estudado por Busch e Liese (2017) como um importante aspecto das APIs e como pré-condição para elas exercerem influência política. Os autores distinguem a existência de dois tipos e formas de autoridade entre a equipe administrativa das OIs e os corpos intergovernamentais, que são a autoridade política e a de *expert*, podendo ser conhecidas na prática (*de facto*) e como resultado de uma ação de delegação formal (*de jure*) (BUSCH; LIESE, 2017, p. 99).

Nesse sentido, Bauer, Knill e Eckhard (2017, p. 185-186) atentam que a formulação e a implementação de regras são uma ferramenta essencial para um governo e, dentro dessa ideia, as regras também são fulcrais para as OIs. Mas levando em conta as especificidades de seus procedimentos internos, as regras são menos levadas em conta nas atividades das APIs em criação de políticas, pois as autoridades dessas administrações emergem de recursos diferentes e são destacados o conhecimento e a informação dessas burocracias como mais importantes que as regras.

Com isso, as APIs possuem consideráveis informações e conhecimentos que as deixam em posição estratégica em relação aos seus *principals* (principais) políticos e ainda usam das informações providas por esses atores dentro do seu domínio. Ou seja, são essenciais para dentro e além da organização e permitem que as burocracias influenciem politicamente através de um destaque baseado em publicação de dados, informação, recomendações e conselhos. Portanto, esse reconhecimento faz com que as APIs sejam inseridas em comunidades epistêmicas, pois,

A influência baseada na notoriedade é reforçada pelo fato de que, em muitos casos, os IPAs fazem parte de comunidades epistêmicas entendidas como redes transnacionais de profissionais com conhecimentos e competências reconhecidos em um domínio (Haas, 1990). Dentro dessas comunidades, os especialistas frequentemente interagem e desenvolvem definições e soluções de problemas comuns, permitindo que novas ideias políticas se espalhem como vírus (Dudley e Richardson 2000, Holzinger e Knill 2005, Helgadóttir 2016) (BAUER; KNILL; ECKHARD, 2017, p. 186, tradução livre).

Como verifica-se na presente pesquisa e destaca-se nos próximos capítulos, a ONU e a OEA também se inserem em comunidades epistêmicas e utilizam de suas informações e conhecimento como forma de exercer influência política.

Bauer, Knill e Eckhard (2017) apontam que o orçamento burocrático é um recurso central para os anseios das Administrações públicas, tanto nacionais quanto internacionais, já que afeta na ampliação de pessoal e de tarefas. Conforme observado por Patz e Goetz (2017), as APIs são fortemente vulneráveis às instabilidades orçamentárias e, por isso, desenvolvem estratégias para mobilizar fontes orçamentárias e recursos administrativos para diminuir a dependência dos Estados membros contribuintes. É um processo organizacional que envolve todos os atores dentro da administração.

Por fim, destaca-se aqui o conceito de coordenação multinível, que é a conexão entre as administrações nacionais e internacionais, ou seja, para Benz, Corcaci e Doser (2017), é o estudo da coordenação de parceiros e do desenvolvimento de coordenação administrativa multinível. Assim,

O conceito de administração multinível refere-se a esta divisão institucional de poderes entre administrações em diferentes níveis. Além disso, enfatiza a interdependência entre jurisdições e a necessidade de coordenação (Benz et al., 2016a). Em vez de simplesmente descrever uma estrutura, fornece um conceito analítico para a compreensão do funcionamento de administrações territorialmente e funcionalmente diferenciadas. Aborda padrões e mecanismos de coordenação entre unidades administrativas. Em relação à dimensão estrutural, os poderes podem ser separados, seja em uma ordem hierárquica ou descentralizada, ou podem ser compartilhados se as administrações em diferentes níveis não puderem agir de forma autônoma. (BENZ; CORCACI; DOSER, 2017, p. 154, tradução livre).

Os supracitados autores destacam que essa estrutura analítica acima sugere que diferentes parceiros em coordenação multinível em níveis nacionais, regionais e nas APIs são desenvolvidos em diferentes condições e é o que caracteriza uma vasta distinção de formas de coordenação administrativa multinível. Em suma,

No Estado-nação, a administração é legitimada pela lei para exercer poder efetivo dentro de uma jurisdição e, portanto, está sujeita ao controle político pelo parlamento. Para limitar e controlar esse poder,

um quadro territorial, uma ordem hierárquica ou um compartilhamento de poder institucionalizado constituem condições essenciais. A coordenação entre os níveis territoriais é estabilizada por regras e rotinas. Em contraste, a análise multinível internacional emergiu com a ascensão das OIs. Seus poderes são definidos de acordo com as funções e frequentemente ultrapassam o território dos Estados membros. Os poderes das administrações internacionais e nacionais se sobrepõem, mas não há uma ordem hierárquica clara nem um requisito para compartilhar poderes. (BENZ; CORCACI; DOSER, 2017, p. 156, tradução livre).

Em consequência, as independências funcionais e autonomias motivam as administrações a interagir e a coordenar suas políticas, conforme observa-se e busca-se analisar neste livro entre as administrações burocráticas da ONU e da OEA na área temática de promoção e defesa da democracia. Conforme sintetizado por Bauer et. al. (2017, p. 188), a realidade das interações entre APIs e administrações nacionais é diferente da ausência de coerção e subordinação hierárquica, pois há uma coordenação multinível mais em termos voluntários e menos formalizados que nos casos dos contextos nacionais. As APIs, cooptam grupos de interesses e ONGs, assim como feito pelos partidos políticos em nível nacional. Isto é o que também se verifica nesta pesquisa ao analisar as interações entre as APIs estudadas com administrações nacionais dos Estados membros, suas burocracias dentro dos territórios desses Estados, grupos de interesses e ONGs, especialmente na área temática da democracia.

A partir das contribuições de Bauer, Knill e Eckhard (2017, p. 189) pode-se traçar um panorama dos conceitos da Administração Pública aplicados ao nível internacional e, como observado conclusivamente pelos autores, as APIs são relativamente configurações menores de organizações burocráticas se comparadas às Administrações Públicas Nacionais (APNs), contudo, as APIs estão se tornando crescentemente relevantes e o estudos das burocracias internacionais é essencial para compreendê-las. Vale aqui abordar algumas implicações da pesquisa sobre APIs apontadas pelos autores, a partir de entendimentos da Administração Pública:

I. Há a necessidade de um autolimites do comportamento burocrático das APIs para adicionar um *ranking* potencial de estratégias administrativas, já que essas burocracias lidam com uma linha tênue entre a ação dentro de suas ambições e os mandatos dados e interesses dos

Estados membros. Assim, a APIs deve ser estratégica ao passo de estabelecer e não ultrapassar limites de ação (BAUER; KNILL; ECKHARD, 2017, p. 189-190).

II. As APIs são habilidosas em interconectar atores e criar um abundante canal de informações, que são novas fontes de recursos para poderes administrativos. Assim,

a sua capacidade de filtrar informações relevantes e confiáveis sobre as soluções políticas adequadas e de interligar a amostra certa de atores relevantes – isto é, sua capacidade de atuar como um “mecanismo de intercâmbio” que cria e gerencia uma rede (ou comunidade epistêmica, cf Haas, 1990), em que as soluções políticas apropriadas podem amadurecer e divulgar-se – isso é muito significativo. (BAUER; KNILL; ECKHARD, 2017, p. 190-191, tradução livre).

Desse modo, através de um conhecimento técnico as APIs são capazes de conectar e orquestrar uma grande gama de atores no domínio político (BAUER ET AL., 2017, p. 191), conforme se busca demonstrar nesta obra com a ONU e a OEA na área temática da promoção e defesa da democracia.

1. Há a necessidade de um novo balanço entre a autonomia burocrática das APIs e o controle político, especialmente no tocante à dependência em termos de orçamento burocrático. Com isso, há a necessidade de traçar estratégias para balancear o nexo entre burocracia e política (BAUER; KNILL; ECKHARD, 2017, p. 191-192).

2. Destaca-se a resiliência das APIs e suas adaptações a contextos ameaçadores, o que revela que essas administrações públicas estão sempre criando alternativas para utilizar as oportunidades em tela e poder influenciar a criação de políticas em consonância com seus mandatos. Uma das principais alternativas é o estabelecimento de ligações de comunicação entre atores que podem ecoar seus pontos de vista e tópicos políticos em questão (BAUER; KNILL; ECKHARD, 2017, p. 191-192). Também se pretende verificar esse comportamento no estudo da ONU, da OEA e seus corpos burocráticos, especialmente na área temática aqui estudada.

3. Por fim, Bauer, Knill e Eckhard (2017, p. 193-192) apontam que o estudo das APIs fornece um potencial metodológico para a produção de entendimentos gerais sobre o tema, oferecendo novas oportunidades

de pesquisa para teóricos da Administração Pública e das Relações Internacionais.

Sendo assim, a partir das contribuições teóricas acima, conclui-se que as APIs são um tipo distinto de Administração Pública e que apesar de agirem em um contexto de complexos *principals* (principais), desafios institucionais, vulnerabilidade, incapacidade de utilização de ferramentas administrativas clássicas e parcerias menos formalizadas de coordenação multinível, essas administrações têm alto potencial de serem formalmente autônomas, empreendedoras, dependentes mais de informações do que de regras como recurso principal de poder, ativamente mobilizadas por recursos orçamentários e estrategicamente estruturadas em seus ambientes estruturais. Conforme ressaltado pelos autores, essas características são parte da corrente principal sobre burocracias na literatura da Administração Pública (BAUER; KNILL; ECKHARD, 2017, p. 194), assim como são utilizadas por esta obra para analisar a ONU, a OEA, seus corpos e interações burocráticas.

## PARTE

## II

## PRÁTICA DAS BUROCRACIAS INTERNACIONAIS

### 3. A ONU, O PNUD E A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

A Organização das Nações Unidas é uma organização internacional criada em 1945, por meio de sua carta constitutiva (ONU, 1945). Foi idealizada como instituição internacional de âmbito e atuação globais, com o objetivo de trabalhar pela paz e pelo desenvolvimento mundial (ONUBR, 2017a; LASMAR; CASARÕES, 2006, p. 1-2).

São propósitos e princípios da organização: manter a paz e segurança internacionais; desenvolver relações amistosas entre as nações; fomentar a cooperação internacional para resolver problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário e para promover o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais; e ser um centro para harmonizar as ações dos Estados na consecução de objetivos comuns (ONU, 1945).

Segundo a Carta Constitutiva, para atender seus diversos mandatos, a ONU teria seis órgãos principais: a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela, a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado (ONUBR, 2017a; LASMAR; CASARÕES, 2006), além de seus órgãos subsidiários, programas, fundos, comissões, agências especializadas, organizações relacionadas, departamentos e escritórios, cuja junção forma o Sistema da ONU, como pode ser observado em anexo (ANEXO 5 – Organograma do Sistema ONU) (ONUBR, 2017d).

De acordo com o site da ONU no Brasil (ONUBR, 2017e), a organização possui hoje 26 programas, fundos e agências vinculados de várias formas, apesar de terem orçamentos, regras e metas

próprios. Cada um desses organismos possui uma área específica de atuação, podendo prestar também assistência técnica e humanitária em diversas áreas. Sobretudo, eles são separados e autônomos da organização global, com seus próprios orçamentos e funcionários internacionais, mas com ligações com a ONU feitas mediante acordos internacionais. É o caso da organização regional OEA, que também é objeto de estudo desta obra.

Também é importante destacar que os programas e fundos trabalham junto à Assembleia Geral e com o Conselho Econômico e Social (ECOSOC, sigla em inglês), já as agências especializadas funcionam em parceria com o ECOSOC (ONUBR, 2017e). Isto é, na primeira vinculação no Sistema da ONU, está o caso do programa onusiano para o desenvolvimento – PNUD – aqui também objeto de estudo (Ver ANEXO 5 – Organograma do Sistema ONU) (ONUBR, 2017d).

Atualmente, a estrutura central da ONU está localizada em Nova York (Estados Unidos da América), mas com sedes em diversos países, como Genebra (Suíça), Viena (Áustria), Nairóbi (Quênia), Addis Abeba (Etiópia), Bangcoc (Tailândia), Beirute (Líbano) e Santiago (Chile). Além disso, há diversos escritórios espalhados em grande parte do mundo (ONUBR, 2017b). Todas as nações do mundo que aceitarem a Carta e que estiverem aptos a cumprir as obrigações da organização, podem tornar-se membros da ONU e, hoje, há 193 Estados-membros (ONUBR, 2017c).

No presente capítulo objetiva-se analisar as concepções de democracia e sua promoção e defesa por meio da ONU e seus corpos burocráticos, pretendendo mesclar informações oficiais com revisões literárias acadêmicas sobre a temática de estudo. Em plano global, aborda-se a Organização Internacional global e sua API – principalmente seu programa para desenvolvimento (PNUD), configurado como agente na área temática da governança democrática. Há a análise qualitativa dessa Oi global e de suas burocracias é feita por meio de suas cartas constitutivas, suas resoluções, suas convenções e seus relatórios de estudos.

Torna-se possível, então, visualizar a influência dessa instituição internacional no tocante à promoção e à defesa da democracia na realidade da América Latina.

### 3.1 A ONU E A DEMOCRACIA

A democracia é um ideal universalmente reconhecido pela ONU e é um dos seus principais valores. A Carta da ONU (1945) apesar de não mencionar expressamente a democracia, traz a expressão: “Nós, os povos das Nações Unidas, determinamos [...]”, que pode ser considerada como um reconhecimento do princípio fundamental da democracia, a vontade do povo, o que legitima a ação dos Estados membros e da própria organização ONU como decorrentes da vontade popular (ONU, 2017a, s/p.; NEWMAN, 2004, p. 193; MARCONDES, 2007, p. 2; JOYNER, 1999, p. 337; RICH, 2001, p. 20). A não-existência de um compromisso explícito com a democracia na Carta ocorreu em virtude da discordância sobre a pertinência de incluir esse tema por parte dos Estados signatários (HOFFMANN, 2016, p. 48).

Para o ex-SG da ONU Annan (2002, p. 139-140), o estabelecimento do princípio democrático na Carta da ONU está no artigo 2:1, ao configurar a equidade de soberania de todos os membros da organização, já que equaliza Estados soberanos que são muito desiguais em tamanho, riqueza e poder. Com isso, na organização, Estados ricos e poderosos devem ter a obrigação moral de levar em conta também pontos de vistas que não são deles. O ex-SG não é ingênuo ao pensar que essa equidade é perfeita, mas argumenta que na ONU há um ambiente onde nos Estados pequenos e menos poderosos são menos desiguais do que se comparados a outros corpos internacionais.

Nesse contexto, critica-se também a existência do Conselho de Segurança (CS) na estrutura da organização como aspecto altamente não democrático, já que nele cinco dos países mais poderosos podem exercer poder de veto nas mais variadas temáticas de paz e segurança internacionais. Annan defende sim que a ONU seria mais democrática caso o CS fosse mais representativo dos membros como um todo, havendo a necessidade de reforma. Apesar de existir concordância nesse aspecto, os Estados discordam nos seus detalhes. Sobretudo, o ex-SG da ONU ressalta que, tirando o foco do Conselho, há outras decisões importantes na política mundial, em grande parte não democráticas, que ocorrem no Banco Mundial, FMI, OMC, Grupo dos

8 e em Corporações Multilaterais (ANNAN, 2002, p. 140).

Continuando com a evolução da ideia de democracia na ONU, Rich (2001, p. 23) observou que o lugar lógico de desenvolvimento do conceito de democracia seria no regime de direitos humanos. Assim, foi a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e, subsequentemente, no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966), na Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (1979), dentre outros dispositivos legais internacionais de direitos humanos.

Em particular, destaca-se o artigo 21 da Declaração Universal,<sup>18</sup> o artigo 25 do Pacto,<sup>19</sup> e o artigo 7 da Convenção<sup>20</sup> (JOYNER, 1999, p. 237-239; RICH, 2001, p. 20-21; BOWDEN; CHARLESWORTH, 2009, p. 92-94; ONU, 2017a). Nesses três instrumentos da ONU se verifica a defesa das concepções eleitorais na base da democracia. O fim da Guerra Fria representou o divisor de águas nas ações de promoção e defesa da democracia, especialmente com a interligação entre as áreas de segurança, democracia e desenvolvimento (HOFFMANN, 2016, p. 48).

Na Conferência Mundial dos Direitos Humanos de Viena, em 1993, houve o estabelecimento da interdependência mútua entre a democracia, o desenvolvimento, os direitos humanos e as liberdades fundamentais, conforme o artigo 8 do programa de ação adotado pela Conferência,<sup>21</sup> (ONU, 1993). Já na Resolução da Assembleia Geral A/RES/55/2 (2000) ou Declaração do Milênio, os líderes mundiais se comprometeram a promover a democracia e fortalecer o Estado de Direito e os direitos sociais e culturais para que todos os países

18 *Artigo 21 da Declaração Universal de Direitos Humanos: "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" (ONU, 1948).*

19 *Destaca o site da ONU os seguintes artigos que estabelecem a base jurídica de promoção da democracia e seus princípios fundamentais de liberdade, sendo: "liberdade de expressão (artigo 19), o direito de reunião pacífica (artigo 21); o direito à liberdade de associação com outros (artigo 22); o direito e a oportunidade de tomar parte na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos (artigo 25); o direito de votar e ser eleito em eleições periódicas, honestas, por sufrágio universal e igual, por escrutínio secreto, assegurando a livre expressão da vontade dos eleitores (artigo 25)" (ONU, 2017a, s/p). Sobre tudo, releva-se que, diferentemente da declaração universal, o Pacto vincula os Estados que o ratificaram e, assim, detém mais força jurídica para o direito internacional.*

20 *O artigo 7 da Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação da mulher, postula que, em igualdade de condições com os homens, as mulheres tenham direito ao voto, à elegibilidade para cargos públicos e participar da vida pública, como poder de decisão (ONU, 1979, s/p.).*

21 *Segundo o programa de ação (ONU, 1993, p. 4): "8. A democracia, o desenvolvimento e o respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais são interdependentes e reforçam-se mutuamente. A democracia assenta no desejo livremente expresso dos povos em determinar os seus próprios sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais e a sua participação plena em todos os aspectos das suas vidas. Neste contexto, a promoção e a proteção dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais, a nível nacional e internacional, devem ser universais e conduzidas sem restrições adicionais. A comunidade internacional deverá apoiar o reforço e a promoção da democracia, do desenvolvimento e do respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais no mundo inteiro."*

tenham a capacidade de implementar práticas da democracia e de respeito aos direitos humanos (ONU, 2017a, s/p; BOWDEN; CHARLESWORTH, 2009, p. 92-94). Ressalta-se o capítulo V – Direitos humanos, democracia e boa governança<sup>22</sup> (ONU, 2000;).

Sendo assim, a Conferência de Viena (1993) configurou a democracia como um direito humano dos povos e a Declaração do Milênio (2000) institucionalizou a influência da ONU na construção da governabilidade ou governança democrática (ONU, 1993 e 2000). Todos esses instrumentos legais mencionados acima institucionalizaram os principais quadros de referência normativa quanto à democracia na burocracia global. Além do mais, existem outras resoluções, atividades e relatórios que disseminam e reafirmam a importância da democracia para a organização onusiana<sup>23</sup>.

No entanto, como enfatiza Newman (2004, p. 193-194), é importante verificar que esses instrumentos mencionados acima promovem certas normas que implicam algumas formas de democracia nos Estados, mas não implicam uma norma internacional de promoção da democracia (NEWMAN, 2004, p. 193). O autor também destaca que esses instrumentos lidam com os princípios da não intervenção, instituídos na Carta da ONU, artigo 2 (7), já que a democracia é um princípio que é inserido no nível nacional e estaria sensível às considerações internacionais. Contudo, a Resolução 43/157 da Assembleia Geral, de 1988, constituiu o direito da ONU de tomar parte de um Estado para restaurar a democracia.

Posteriormente, a Assembleia solicitou, através da Resolução 49/30, de 1994, ao Secretário-Geral o preparo de um relatório sobre o estudo de “formas e mecanismos em que o sistema das Nações Unidas poderia apoiar os esforços dos governos para promover e consolidar democracias novas ou restauradas” (ONU, 1994 apud NEWMAN, 2004,

22 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 (ONU, 2000, tradução livre).

23 De acordo com o site da ONU (2017a, s/p.): “Desde 1988, a Assembleia Geral adotou uma resolução, pelo menos anualmente, que lida com alguns aspectos da democracia. Democracia emergiu como um tema transversal nos resultados das principais conferências e cúpulas das Nações Unidas desde a década de 1990 e nas metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente por eles produzidos, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Estados-Membros na Cúpula Mundial em setembro de 2005 (World Summit in September 2005) reafirmaram que ‘a democracia é um valor universal, baseada na vontade livremente expressa do povo de determinar seus sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais e sua plena participação em todos os aspectos de suas vidas’”.

p. 194). O relatório *An Agenda for Democratization*, de 1996, criou uma agenda para os atores internacionais e possibilitou a modificação da realidade social, tanto dentro da organização quanto fora dela, conforme analisaram teoricamente Barnett e Finnemore (2004).

Conforme Finizio (2014, p. 63), foi o Secretário Geral Boutros-Ghali (1992-96) quem interpretou a democracia como um valor universal e estabeleceu a democracia, a paz e o desenvolvimento como valores centrais da ONU. Com isso, foram criadas três agendas sobre os temas, como foi o caso da Agenda para a Democratização – as outras foram a Agenda para Paz (1992) e Agenda para o Desenvolvimento (1994). Os valores passaram a ser definidos como interdependentes e para o Secretário Geral não cabia à ONU definir o modelo singular de democracia para os Estados, que deveria partir da identificação de cada um deles das prioridades e objetivos e que a organização internacional poderia simplesmente apoiar o processo de democratização. Finizio destaca que esse Secretário da ONU foi bastante criticado por alguns Estados membros e por servidores civis internacionais por não definir a democracia como uma norma da ONU.

Axelrod (2005, p. 19) critica a organização global ao visualizá-la agindo com sucesso limitado na promoção da democracia, por dois motivos: 1) alguns governos nacionais têm medo de perder a própria legitimidade caso a democracia se torne uma norma universal; e 2) há uma politização da promoção da democracia utilizada pelos Estados Unidos, que gera desconfiança no sistema internacional haja vista o seu uso de modo controverso na invasão do Iraque. Para o autor, a recém-criada organização internacional Comunidade de Democracias tinha um grande potencial na promoção da democracia, mas sendo necessárias algumas reformas. Nesse contexto, defende que essa organização deveria ser apoiada pela ONU e, para tanto, o papel do Secretário Geral seria essencial para liderar a promoção da democracia, do seguinte modo:

Ele deveria (1) articular sua visão do papel da ONU na promoção da democracia, (2) explicar como o direito humano reconhecido de participar de “eleições genuínas” exige uma democracia representativa multipartidária, (3) explicar que a “responsabilidade de proteger” inclui proteção contra a anarquia e a tirania brutal, bem como contra a fome e o genocídio, e (4) adicionar uma reunião da Comunidade de Democracias e uma reunião da Convenção Partidária Democrática na ONU para dar

apoio para essas organizações (AXELROD, 2005, p. 19, tradução livre).

O supracitado autor (2005, p. 21) reconhece a atuação do então SG da ONU, Kofi Annan, e de seu predecessor, Boutros Boutros-Ghali, como apoiadores da democracia, principalmente a democracia representativa em seus discursos e relatórios. Destaca que: “na verdade, sua defesa foi muito além de qualquer coisa que seja encontrada em resoluções aprovadas pela Assembleia Geral ou o Conselho de Segurança” (AXELROD, 2005, p. 19).

Com isso, observa-se que a política internacional de controle da ONU não impediu que muitas ONGs e fundações privadas desempenhassem papéis efetivos no auxílio ao estabelecimento e fortalecimento de democracias, bem como algumas OIs também promovem a democracia, como, por exemplo: 1) a União Europeia, com sua presença e atuação de destaque na América Latina, agindo isoladamente ou em cooperação com a ONU, a OEA e outros atores internacionais; 2) a atuação das OIs regionais, com destaque para a OEA na sua assertiva de obrigar a promover a democracia representativa como norma de participação na organização; e 3) a Comunidade de Democracia, que é destacada por Axelrod como tendo potencial para ser a maior contribuição para a promoção da democracia no mundo, mas que infelizmente lida com a reputação de “o segredo mais bem guardado na diplomacia multilateral” (PALMER, 2004 apud AXELROD, 2005, p. 22).<sup>24</sup>

Portanto, a partir das contribuições acima, confirma-se que, consoante Ege e Bauer (2013, p. 136), há a influência dos burocratas na formulação de políticas internacionais, bem como do funcionamento do serviço civil internacional e a estruturação de reformas administrativas e mudanças organizacionais. No entanto, em contraponto ao defendido por esta pesquisa e a importância dos atores inseridos nas OIs, Newman (2004, p. 194) ressalva que a ideia de conceber o papel da ONU no processo de democracia, por meio da autoridade do Secretário Geral, é um risco, dados os princípios de

---

<sup>24</sup> Bowden e Charlesworth (2009, p. 99-100) também analisam a Comunidade de Democracias e visualizam que em sua segunda reunião, em 2005 (a primeira ocorreu em 2002), foi adotado o Plano de Ação Seoul, o qual estabeleceu os elementos da democracia e os critérios para se tornar membro, especialmente indicando como componentes da democracia desde participação em eleições, a direitos políticos e civis, e a direitos econômicos e sociais. Assim, o Plano abarcaria tanto elementos da definição do Ocidente de democracia - as eleições - quanto da definição não ocidental - na ênfase ao desenvolvimento e aos direitos econômicos e sociais.

soberania dos Estados e de não intervenção.

Ou seja, havia na época o pensamento de que essa concepção do processo democrático não deve partir dos servidores civis internacionais, mas sim dos Estados membros, já que estariam abrindo mão de certo grau de soberania e de não intervenção. Por outro lado, essa delegação de função ocorreu na organização regional OEA com a adoção da Carta Democrática Interamericana (2001).

Newman (2004, p. 194) observa que estabelecer um significado de democracia se tornou um desafio para a organização, também um desafio acerca das noções de comunidade política, identidade nacional, cidadania e representação. Ao ser questionado sobre a ideia de que a ONU estaria promovendo ou aplicando um modelo de democracia particular, o autor (2004, p. 199) afirma que, diferentemente de diversos atores internacionais – como é o caso dos EUA – que têm uma agenda definida e modelo de democracia – a liberal –, a ONU tem respeitado a diferença cultural e, com isso, o conceito onusiano seria geralmente imparcial, visto que, conforme a Agenda para a Democratização da ONU (1996 apud NEWMAN, 2004, p. 200, tradução livre) pontua inicialmente:

Não é para as Nações Unidas oferecerem um modelo de democratização ou democracia ou promover a democracia em um caso específico. Na verdade, fazer isso poderia ser contraproducente para o processo de democratização que, para se enraizar e florescer, deve derivar da própria sociedade. Cada sociedade deve poder escolher o ritmo da forma e o caráter de seu processo de democratização.

Entretanto, todos os conceitos de representação nacional, igualdade, direitos individuais de cidadania e formas de autoridade civil baseiam-se na democracia liberal (NEWMAN, 2004, p. 200). Newman (2004, p. 200, tradução livre) defende que a democracia promovida pela ONU vai além da democracia liberal e “longe de impor ou promover uma forma particular de democracia, pode-se dizer que as Nações Unidas são mais propensas a ser excessivamente imparciais e não envolvidas”. Nas palavras do ex-SG da ONU, Annan (2002, p. 137, tradução livre): “a democracia é praticada em diferentes modos, e nenhum deles é perfeito. O melhor é promover um método de gerenciamento e resolução de disputas de forma pacífica, em uma atmosfera de confiança mútua”.

Portanto, para o presente livro, essa forma abrangente de conceber a democracia e não institucionalizada em um conceito universal na organização, abre espaço para a influência e atuação do PNUD na promoção de conceitos de democracia nas suas áreas de atuação no globo, em especial na América Latina. Apesar de suas limitações, a organização e subsequentemente seu programa para desenvolvimento trabalham de forma empreendedora, e não subservientes aos Estados-membros (KNILL et al., 2017), principalmente pela atuação do SG e do PNUD.

Nesse ínterim, Bowden e Charlesworth (2009, p. 97) analisam que há muitos teóricos que compreendem que a universalização de um conceito de democracia estritamente do Ocidente seria perigosa para sociedades não ocidentais, que ainda não estariam prontas para isso. Consequentemente, essas críticas ao conceito ocidental de democracia promovido pela ONU acabaram influenciando a organização a desenvolver uma noção mais substantiva de democracia, o que acabou por acontecer, como anteriormente já analisado, na Agenda para Democratização em 1996, quando o então SG, Boutros Boutros-Ghali, defendeu que não era uma imposição de um modelo de democracia e nem um modelo específico para todas as sociedades (BOUTROS-CHALI, 1996; BOWDEN; CHARLESWORTH, 2009).

Além disso, os autores (2009, p. 97) destacam que as instituições regionais têm feito compromissos mais específicos para a ideia de democracia<sup>25</sup>, como aborda-se mais a frente nesta pesquisa ao analisar a OEA em sua atuação nas Américas.

De acordo com Finizio (2014, P. 63-64), foi o Secretário Geral Kofi Annan (1997-2006) quem contribuiu para a construção prática da promoção da democracia, com a ideia de que a democracia é mais do que eleição, incluindo também as instituições, direitos e processos, todos essenciais para o sucesso de uma democracia. Nesse sentido, foram criadas as divisões de assistência eleitoral e redes de informação dentro do Departamento de Assuntos Políticos, com contribuição de ONGs, OIs e organizações privadas. A capacidade

---

25 Como são os casos de várias declarações na Europa (o Estatuto do Conselho da Europa, a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais - 1950, a Carta de Paris para uma Nova Europa - 1990, o Tratado da União Europeia - 1992, etc), da OEA nas Américas (Carta da OEA - 1948 - e a Carta Democrática Interamericana - 2001), da Unidade Africana (Carta Constitutiva - 1963 e o Ato Constitutivo da União Africana de 2000), do Fórum das Ilhas do Pacífico (adoção da Declaração de Biketawana - 2000), o Commonwealth (Declaração Harare - 1991), e da Comunidade das Democracias (Plano de Ação Seoul - 2005) (BOWDEN; CHARLESWORTH, 2009, p. 97-100). Para maiores detalhes de como cada declaração promoveu a democracia, ver Bowden e Charlesworth (2009).

de construção de redes administrativas (*capacity-building*) (TRONDAL, 2016) e os seus atores interconectados também são observados por esta pesquisa e são até hoje essenciais para a assistência eleitoral da ONU. Joyner (1999) é mais um teórico que defende o Secretariado da ONU assumindo um papel expressivo de agente internacional para democratização, engajando a organização em várias atividades nos mais diversos países do sistema internacional. Isso ocorreu principalmente no final dos anos de 1980 e amplamente focado na pessoa do Secretário Geral (JOYNER, 1999, p. 335).

Foi na década de 1990 que a ONU se tornou um fórum global para a construção de uma instituição democrática, mas é importante destacar que a organização não pode estabelecer uma democracia em uma sociedade ou instalar um governo democrático, mas pode ajudar a promover e a consolidar uma cultura democrática em uma sociedade. Isso pode ocorrer de duas formas: 1) através de uma atividade de Missão de Paz; e 2) por meio dos esforços gerais da organização para promover os direitos humanos ao assistir os Estados membros em melhorias de efetividade e equidade de governança.

Na época, a assistência técnica para países em desenvolvimento tornou-se uma nova área oferecida pela ONU para os objetivos da democratização (JOYNER, 1999, p. 340-341). É importante, então, visualizar que:

Para que eleições livres e justas sigam em frente, a ONU deve integrar sucessivamente os atores principais - funcionários do governo, líderes políticos, parlamentares, funcionários judiciais, forças policiais e militares e cidadãos individuais - em papéis apropriados para a política eleitoral. Além disso, a ONU deve estar preparada para mediar ou facilitar situações no caso de uma crise ameaçar perturbar o processo político ou estragar o processo de democratização. *O papel da ONU pode ser fundamental para garantir a aceitação popular dos resultados das eleições, bem como para incentivar o respeito pelas práticas democráticas* (JOYNER, 1999, p. 342-343, tradução livre, grifo nosso).

Sendo assim, a organização passou por mudanças e reformas organizacionais para o intento de atuar melhor na área temática da democracia. A assistência eleitoral foi gradualmente também se integrando como parte das missões ou operações das missões de paz. Em 2000, Annan estabeleceu a prática da assistência eleitoral e, assim, inseriu-a nas formas de intervenção da ONU nas jurisdições

domésticas dos Estados. Em 2005, o Secretário Geral também institucionalizou o Fundo Democracia (*Democracy Fund*), com grande incentivo dos EUA e da Índia e objetivando apoiar os projetos para dar voz à sociedade civil, promover os direitos humanos e encorajar a participação nos processos políticos (FINIZIO, 2014, p. 64).

Como apoiador da democratização através do mundo, o Fundo também não define uma ideia de democracia e repudia a promoção de um algum modelo singular de democracia (BOWDEN; CHARLESWORTH, 2009, p. 96). Contudo, Finizio (2014, p. 64) atenta que na atualidade esse fundo anda recebendo cada vez menos recursos financeiros, exemplificando que em 2005 estavam dispostos 27 milhões e 400mil e em 2011 o montante diminuiu para 15 milhões e meio de dólares.<sup>26</sup>

Para Farer (2004, p. 41), a partir da Declaração de Viena de 1993, pode ser interpretado que a democracia é um direito humano na condição real de alívio de condições de desenvolvimento e pobreza. Conclui o autor que: “a democracia sob forma de um direito de participar de práticas de autogoverno é, afinal, um dos direitos enumerados nos textos fundamentais sobre direitos humanos” (FARER, 2004, p. 41, tradução livre). Com isso, visualiza-se a nítida inter-relação, desde os princípios do direito e das normas internacionais, entre democracia e direitos humanos. Em resumo, Newman (2004, p. 189, grifo do autor, tradução livre) afirma:

Existe um crescente consenso, baseado na pesquisa empírica e na evolução das normas políticas, de que a governança democrática é um direito humano, que é condutor do desenvolvimento sólido e das sociedades estáveis e plurais e que está correlacionado com as relações pacíficas entre e dentro das sociedades (*transição democrática pode aumentar a instabilidade*).

Do mesmo modo foi pensado por Kofi Annan e posteriormente seguido por Ban Ki-Moon (2007-2016), a democratização como uma das ideias que integram a estrutura conceitual e prática fundamentadas na dignidade da pessoa humana (FINIZIO, 2014, p. 64). Segundo as palavras do próprio Annan (2005, p. 34, tradução livre):

26 Os projetos do UNDEF giram em torno de 100 mil a 300 mil dólares e atualmente há 736 projetos em andamento. Para maiores informações sobre os projetos atuais, pode-se consultar a base de dados de projetos em: < <https://www.un.org/democracyfund/searchform>>. Acesso em: 1 nov. 2017. (UNDEF, 2017).

A proteção e a promoção dos valores universais do Estado de Direito, dos direitos humanos e da democracia são fins em si mesmos. Eles também são essenciais para um mundo de justiça, oportunidade e estabilidade. Nenhuma agenda de segurança e nenhuma unidade para o desenvolvimento serão bem-sucedidas a menos que sejam baseadas no fundamento seguro do respeito à dignidade humana.

É relevante visualizar que, segundo informações do site oficial da ONU (2017a; 2017b e 2017c), as atividades da ONU em apoio à democracia e sua governança são realizadas por meio do PNUD, do Fundo para a Democracia das Nações Unidas (UNDEF, sigla da denominação em inglês), do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO, sigla em inglês), do Departamento de Assuntos Políticos (DPA, sigla em inglês) e do Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (OHCHR, sigla em inglês). Sendo assim, Newman (2004, p. 194) visualiza a organização global como uma rede de programas de governança, atuando no mundo em desenvolvimento através dos escritórios nacionais do PNUD, que formam uma função natural de “agência líder” para as atividades de assistência à democracia.

Dentre as três principais áreas do PNUD<sup>27</sup>, a governança democrática é uma condição necessária para o desenvolvimento das nações e das comunidades. Com isso, o programa apoia os governos para estabelecer instituições eleitorais, judiciais e de segurança responsivas e independentes e métodos que promovam eleições justas e inclusivas e o Estado de Direito, com foco especial em mulheres e grupos marginalizados (PNUD, 2017b). Ou seja, vê-se a concepção de governança democrática do PNUD além do aspecto eleitoral e, como será analisado mais a frente, tanto na teoria quanto na prática.

Vale ressaltar que a Divisão de Assistência Eleitoral no Departamento de Assuntos Políticos é um importante ator nas missões de assistência eleitoral, mas que se aparenta modesta em relação às tarefas que se espera desse departamento (NEWMAN, 2004, p. 195; ONU, 2017c, s/p.). Como expõe Newman (2004, p.201), algumas das missões de assistência ligadas a esse departamento são tão pequenas e curtas que a equipe da ONU detém expectativas

27 Segundo informações atuais site do PNUD (2017a), as três áreas principais do programa são Desenvolvimento sustentável, Governança democrática e manutenção da paz, e Clima e resiliência a desastres.

modestas quanto à prática do departamento. Contudo, esse não é o caso do PNUD, visto que: “no trabalho de assistência de governança mais amplo das Nações Unidas, as unidades da ONU envolvidas - como o PNUD - refletem conhecimentos reais através de redes de missões residentes no país” (NEWMAN, 2004, p. 201, tradução livre). Isto posto, a *expertise* – conhecimento adquirido e/ou especializado – e a atuação multicoordenada em vários níveis de administração do PNUD (BAUER; KNILL; ECKHARD, 2017) o configuram como agente líder na governança democrática.

A ONU está comprometida com diversas formas de assistência eleitoral, que incluem serviços de consultoria, logística, formação, educação cívica, aplicações informáticas e observação de curto prazo (ONU, 2017a, s/p.; ONU, 2017c). Apesar da liderança do PNUD, há várias entidades da ONU que prestam assistência eleitoral, como: o Departamento de Assuntos Políticos (DAP); o Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO, sigla em inglês); o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH); os Voluntários das Nações Unidas (UNV, sigla em inglês); o Escritório das Nações Unidas para Serviços de Projetos (UNOPS, sigla em inglês); e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) (ONU, 2017c, sigla em inglês).

Conforme pontuado por Newman e Rich (2004, p. 4, tradução livre): “estudos temáticos examinam como as Nações Unidas operam do ponto de vista do direito internacional e com a teoria e a prática da promoção da democracia”. A ONU e suas burocracias operam tanto no aspecto teórico (de perspectivas conceituais do direito internacional, política, relações internacionais, etc.) quanto no aspecto prático (assistência eleitoral) na defesa e promoção da democracia. Quanto ao lado prático, no entanto: “propagam a democracia eleitoral como o modelo de governança básica para todas as nações a ser seguido e os membros parecem aceitar essa visão, ou pelo menos a adoção pela ONU desta visão” (RICH; NEWMAN; 2004, p. 5, tradução livre).

A ONU mostra-se como um ator externo no processo de democratização dos Estados, já que, segundo Rich e Newman (2014, p. 4), é a OI que tem um papel único na promoção, assistência e facilitação da democracia, sendo vista por alguns observadores como um “agente internacional para a democratização”. Destaca-se também

que é importante relevar a existência de outros atores internacionais “externos” da democratização, como os Estados Hegemônicos (com destaque para os EUA), as organizações globais, as organizações regionais (aqui ressalta-se a OEA), as instituições financeiras e as Organizações Não Governamentais (ONGs).

Para Newman (2004, p. 203-204) e o site da ONU (2017c), a organização global vem, por meio principalmente do PNUD e em menor grau da Divisão Eleitoral do Departamento de Assuntos Políticos, tendo sucesso na observação de democracias e de processos de democratização. Contudo, no campo eleitoral, o sucesso das Nações Unidas depende prioritariamente das condições locais (NEWMAN, 2004, p. 201; JOYNER, 1999, p. 342-343 e 353-354), o que pode, para esta pesquisa, justificar a universalidade ou abrangência da concepção de democracia da organização global, bem como abre margem para a especificidade de cada caso, já que uma definição delimitada poderia prejudicar a atuação da Oi. Além disso, reitera a importância da ampla presença local dos escritórios do programa e sua atuação muitas vezes como ator local nas políticas públicas dos Estados.

Nesse contexto, Ponzio (2004) analisa que o PNUD fez da promoção da governança democrática um núcleo de atividade operacional nos anos 1990 e começou a ter seu papel destacado na área de assistência eleitoral de longo prazo (*long-term democracy assistance*). Do mesmo modo, é fundamental para este estudo o artigo de Santiso (2002), já que o autor analisa os componentes da promoção da democracia e o fortalecimento da boa governança (*good governance*), em particular a partir da experiência e *expertise* construída depois das experiências das Missões de Reconstrução da Paz da ONU na América Central, na década de 90. Consequentemente, houve o papel crucial do PNUD no aprofundamento da concepção de observação eleitoral, das operações de paz e, também, da concepção de democracia e democratização.

Para Ponzio (2004, p. 226), um ator externo como o PNUD só pode ter sucesso quando há condições e circunstâncias domésticas favoráveis para a mudança democrática. Conjuntamente:

A liderança doméstica com uma forte base de apoio político é crucial para que a assistência técnica na área da promoção da democracia seja potencializada e os resultados desejados sejam realizados – uma abordagem

puramente técnica da assistência democrática falharia salvo se os obstáculos políticos fossem confrontados (PONZIO, 2004, p. 226, tradução livre).

Ou seja, o PNUD vai além das concepções técnicas da assistência eleitoral e muitas das intervenções têm a perspectiva de enfatizar a criação de uma profunda estrutura que permita a diversidade de representação política e oportunidade de transparência para informações e dados públicos (PONZIO, 2004, p. 227). Isto é, como observa Santiso (2002, p. 3), a experiência da burocracia internacional nas intervenções no processo de paz da América Central na década de 1990 foi o primeiro passo para uma evolução da organização, já que:

A experiência centro-americana do PNUD foi o primeiro passo na evolução das organizações longe da prestação de assistência tradicional ao desenvolvimento, para desempenhar um papel ativo e abertamente político na construção da democracia pós-conflito e na reforma da governança (SANTISO, 2002, p. 3, tradução livre).

Em consequente, esse novo papel redescoberto pelo PNUD introduziu importantes inovações na governança global e teve repercussão imediata no seu mandato e políticas, visto que:

A recente crise de identidade do PNUD no final da década de 1990 e sua renovação institucional consecutiva têm suas raízes no apoio à assistência à democracia e à reforma da governança como dimensões essenciais do seu mandato de promover o desenvolvimento humano sustentável. Ao mesmo tempo, a introdução da agenda de governança democrática indica uma maior disposição para levar em consideração as dimensões políticas do desenvolvimento (SANTISO, 2002, p. 3, tradução livre).

Desse modo, foi em 2000, através da Declaração do Milênio, que a ONU analisou os principais problemas mundiais e formulou uma proposta de parceria global para resolvê-los. Os objetivos dessa declaração ficaram conhecidos como *Millennium Development Goals* (MDGs) – ou Objetivos do Milênio, em português – e foram instituídos na Resolução A/RES/55/2 de 18 de setembro de 2000. Como anteriormente já mencionado, a boa governança (ou governação) foi institucionalizada nessa resolução no capítulo V – Direitos humanos, democracia e Boa Governança. Com isso, o programa de desenvolvimento onusiano ficou encarregado de fiscalizar e incentivar a realização desses objetivos e aqui será destacado o papel desse programa na governança democrática.

### 3.2 O PNUD COMO BUROCRACIA INTERNACIONAL E AS SUAS MISSÕES DE APOIO ELEITORAL.

O PNUD é um organismo da ONU e seu mandato principal é o combate à pobreza e incentivo ao desenvolvimento. Pode ser entendida também como um agente líder na rede global de desenvolvimento da organização global, na qual há uma parceria junto aos governos, iniciativas privadas e sociedade civil – além de outras organizações e burocracias internacionais –, com o intuito de conectar os países com os conhecimentos, experiências e recursos necessários para ajudar os povos a conseguir uma vida melhor (desenvolvimento) e, assim, promover a mudança (PNUD, 2017a; ONU, 2017b; LASMAR; CASARÕES, 2006, p. 129).

O programa foi criado em 1965, por meio da Resolução 2.029 da AG/ONU, com a função de coordenar o Programa das Nações Unidas de Assistência Técnica (PNUAT) e o Fundo Especial das Nações Unidas (Fenu), que seis anos após foram unificados ao próprio PNUD. Sua estrutura atual é composta por um Conselho Executivo, com a presença de 36 Estados-membros da ONU distribuídos geograficamente, e escritórios de representação em Genebra, Bruxelas, Copenhague, Tóquio e Washington. Há também um administrador mundial do PNUD, indicado para um mandato de cinco anos (LASMAR; CASARÕES, 2006, p. 130) e que atualmente é Achim Streiner (PNUD BRASIL, 2017a).

Esse programa onusiano está presente em 177 países e territórios, com o objetivo de ajudar os governos e as pessoas a encontrar soluções para proporcionar o desenvolvimento, ou seja, além de funcionar como instituição multilateral de amplo alcance global, o PNUD serve também como uma rede global (LASMAR; CASARÕES, 2006, p. 129; PNUD, 2017d). Ou seja, conforme podemos visualizar na estrutura organizacional do PNUD (Ver Anexo 3 - Estrutura Organizacional do PNUD 2017), há a existência de escritórios nos países e isso leva o programa onusiano a ganhar maior influência nas políticas dos Estados, já que são corpos presentes também na política nacional. Nas próprias palavras do site oficial do PNUD (2017e, s/p., grifo do autor): “Mientras que fortalecen su capacidad local, los países aprovechan los conocimientos del personal del PNUD y de su amplio círculo de asociados para obtener resultados concretos”.

Com isso, os escritórios nacionais do PNUD em cada país mostram-

se como importantes atores nas políticas públicas nacionais, como é o caso da atuação do programa na implementação e acompanhamento de projetos para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), ou na atualidade Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS). De acordo com Lasmar e Casarões (2006, p. 130-131), no Brasil, os trabalhos foram ampliados gradativamente, desde auxílio a melhorias de infraestrutura básica e tecnologia nas décadas de 1960 e 1970, inclusão em questões de desenvolvimento social (educação, saúde, agricultura e meio ambiente) na década de 1980 até a aproximação dos anos 1990 com os mais diversos níveis de gestão nacional, entre municípios, estados federativos, ONGs e Sociedade Civil, bem como a ampliação dos escopos dos projetos na mais diversas áreas sociais (área de governança, meio ambiente, energia, pobreza e desigualdade). No caso da governança democrática em termos internacionais, como se verificará ao longo deste estudo, a OEA é um importante associado do PNUD.

De acordo com o próprio site do PNUD (2017k), o impacto do programa de desenvolvimento da ONU é de 2 milhões de empregos criados nos últimos 3 anos em 98 países, 75 milhões de novos votantes registrados em 41 países e 1.239 planos de redução do risco de desastres implementados em mais de 50 países. Destaca-se o trabalho do PNUD em quatro áreas principais: governabilidade democrática,<sup>28</sup> redução da pobreza, prevenção e recuperação das crises, energia e meio ambiente, HIV e AIDS. Vale ressaltar que, em todas essas áreas há também a defesa dos direitos humanos e a valorização da mulher (LASMAR; CASARÕES, 2006, p. 129).

Portanto, neste estudo, focamos na governabilidade democrática, haja vista que:

28 Às vezes as organizações e suas burocracias aqui estudadas utilizam-se tanto do termo "governabilidade democrática" quanto da "governança democrática", de maneira similar, principalmente em virtude da tradução do espanhol e da não usualidade do termo governança nessa língua. Com a expansão da concepção de governança para a área da política, configurando o conceito de governança democrática, ocorreu a necessidade de distinguir de forma mais clara os termos governança democrática e governabilidade democrática. Desta feita, este trabalho utilizará os termos tanto de forma similar quanto diferenciada em virtude de suas utilizações pelas organizações internacionais estudadas, contudo, aqui se ponderam-se suas diferenças. Também há uma tendência dos autores da atualidade de uni-los na concepção de capacidade governativa, como sugere Santos (1997). Existe a simplificação do termo governabilidade democrática aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, bem como ao funcionamento eficaz do governo. Já quanto à ideia de governança democrática, seria a junção das ideias de boa governança, de aspectos econômicos e sociais, e da democracia, de aspectos políticos, constituindo-se como pré-requisito para a boa governança a existência de um governo democrático (SANTOS, 1997, p. 5). Observa também Santos (1997, p. 5) que: "a discussão mais recente do conceito de governance ultrapassa o marco operacional para incorporar questões relativas a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico". Em suma, o conceito de governança é mais amplo que o de governabilidade, já que traz a junção de aspectos econômicos, sociais e políticos, a articulação de outros atores e os arranjos institucionais democráticos.

El enfoque del PNUD se basa en un concepto simple: invertir en gobernabilidad democrática es esencial para hacer que el desarrollo funcione. El PNUD desempeña una función clave en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en todo el mundo. En la actualidad el PNUD apoya un proceso electoral cada dos semanas, como promedio, en alguna parte del mundo (PNUD, 2017c, s/p.)

Assim, para o presente livro foca-se no seu trabalho na América Latina, com o seu papel de apoio ao processo eleitoral dos países, atuando na resolução de problemas e crises nos processos eleitorais dos países, além de trabalhar no desenvolvimento de políticas públicas que incrementem e reestruem os países em carência em seus sistemas de governança, como o judiciário, o legislativo e, resalta-se, o eleitoral (LASMAR; CASARÕES, 2006, p. 129). Sobretudo, o presente trabalho entende essa burocracia internacional como representante de uma importante estrutura de liderança e de gestão da cultura de governabilidade democrática global.

Entende-se o PNUD como uma burocracia internacional, mas incompletamente compreendida se for fundado no conceito e nas contribuições teóricas de Barnett e Finnemore (2004). Essa contribuição teórica explica melhor a burocracia internacional ONU em termos amplos. O PNUD como ator estaria condicionado a questões burocráticas e autoridade da burocracia mais abrangente (a ONU) ou apenas restrito à temática da governança democrática e da sua interligação com o desenvolvimento. Contudo, essa área temática é apenas uma das tarefas e mandatos do PNUD, portanto, não é a missão central do programa. Desse modo, necessitamos ir além da compreensão construtivista social dos autores referidos e acrescentar elementos dos estudos de gestão administrativa e/ou gerenciamento, até porque vê-se que na estrutura organizacional do PNUD fortemente administrativa, conforme posto no Anexo 3, bem como pretende-se analisar o dia-a-dia da administração e de suas práticas.

Conforme enfatiza Santiso (2002, p. 11-12) o plano de política do PNUD sobre democracia e governança democrática remota aos anos de 1994 e 1995, pois foi quando o Conselho de administração do PNUD decidiu que a ONU deveria agir seguindo o conceito de desenvolvimento sustentável. Mesmo mantendo a diminuição da pobreza como principal missão do programa, a democracia e a

assistência à governança foram identificadas como missões centrais da organização.

É importante destacar que, em 1997, o Relatório de Desenvolvimento Humano (1997) abriu o debate sobre a definição política de boa governação, incluindo nessa ideia de governação a natureza do regime político (SANTISO, 2002, p. 12). Concomitantemente, nesse ano, Santiso (2002, p. 12) destaca que a nova demanda por fortalecimento da democracia e assistência democrática fez com que a ONU se renovasse, já que haveria o risco de ter seu papel marginalizado em virtude da crescente atuação de outras instituições internacionais, justificando essa renovação que o PNUD estava tentando implementar (SANTISO, 2002, p. 12).

Em julho de 1997, o programa de reforma do Secretário Geral da ONU, no relatório *"Renewing the United Nations"*, elevou as operações de paz pós-conflito como elemento fundamental da ONU e iniciou reformas internas para lidar com o novo desafio. Consequentemente, a reforma reorganizou a gestão da ONU para melhorar seu trabalho nessa nova área e em cinco missões fundamentais – paz e segurança; assuntos econômicos e sociais; cooperação para o desenvolvimento; assuntos humanitários; e direitos humanos -, assim, há a contraposição dessas cinco dimensões nas sociedades pós-conflito (SANTISO, 2002, p. 12; ONU, 1997). Por fim, a própria burocracia da ONU teve novas atribuições, como:

O Administrador do PNUD agora preside o recém-criado Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas responsável pela coordenação geral da cooperação para o desenvolvimento das Nações Unidas. O Departamento de Assuntos Políticos (DPA) foi designado como o ponto focal para intervenções de paz e segurança e presidirá o Comitê Executivo de Paz e Segurança (SANTISO, 2002, p. 12, tradução livre).

A experiência do PNUD na região da América Central – em particular na Nicarágua (1990), El Salvador (1992) e Guatemala (1996) – trouxe maior aprofundamento desse programa numa coerente estratégia de desenvolvimento da governança democrática (SANTISO, 2002, p. 11), pois se abriram as operações do PNUD para além da intervenção no processo eleitoral. Também se constituiu em intervenções nas instituições de governo interno, no Estado de Direitos e suas instituições, e ao incentivo da participação da

sociedade civil (SANTISO, 2002, p. 13-17). Em suma, consolidando a governança democrática além das eleições, exigindo uma nova responsabilidade ao PNUD para que trabalhasse com ambas as partes, tanto internacional quanto doméstica, além de contar com uma ampla gama de outros atores (não-governamentais e governamentais, dentro e fora do sistema da ONU) (SANTISO, 2002, p. 11-13).

Santiso (2002, p. 18) acredita que, como também observou Newman (2004), é preciso adicionar a assistência democrática às relações de poder e interesses que estão incorporados nas instituições democráticas dos Estados assistidos. Em síntese:

A assistência técnica ou treinamento para líderes, juízes, parlamentares e funcionários públicos é, na melhor das hipóteses, uma ilusão sem esperança ao menos que a separação de poderes, a independência do poder judicial, a autonomia do parlamento e a despolitização da administração pública sejam efetivas (SANTISO, 2002, p. 18, tradução livre).

Ponzio (2004, p. 210-211) também visualizou que, no fim da década de 1990, o PNUD expandiu suas atividades além da gestão tradicional do setor público, com modesta descentralização de programas para áreas sensíveis de governança, como direitos humanos, corpos de gestão eleitoral, suporte legislativo, judicial e reformas constitucionais.

Conseqüentemente, o autor observa que, a partir de 1997, as dotações orçamentárias do PNUD para programas de apoio a instituições de governo democráticas foram de US\$ 70.406.184,00 em 1997 para US\$ 178.585.586,00 em 1998 e aumento ainda mais em 1999 para US\$ 333.604.761,00. Com isso, observa-se o surgimento de uma “nova geração” de projetos de governança e, para tanto, novos recursos e avanços institucionais e/ou burocráticos no programa de desenvolvimento.

Em dados de 2017, pode-se verificar que a dotação orçamentária desse ano na área temática da democracia é de US\$ 648.740.000,00 (PNUD, 2017g) e corresponde a 12% do orçamento global do PNUD (PNUD, 2017f), bem como há a relação dos países que mais recebem recursos e das maiores fontes de recursos na área temática da governança democrática (ver Anexo 8 - *Top Recipient Offices, UNDP Projects 2017* – e Anexo 9 - *Top Budget Sources, UNDP Projects 2017*). O orçamento global do PNUD é de US\$ 5.328.530.000,00 (PNUD, 2017f).

Quanto aos países da América Latina na área da governança democrática, o Haiti é quinto maior receptor de recursos, com US\$15.249.165,00. Já a Argentina, o Panamá e o Haiti figuram na lista de maiores fontes de orçamento, com, respectivamente, US\$44.788.254,00 (quarto lugar), US\$19.254.932,00 (décimo lugar) e US \$7.914.830,00 (décimo oitavo lugar) (PNUD, 2017g). Vale ressaltar que, na área temática da governança democrática, a maior fonte de recursos de orçamento são recursos regulares próprios do PNUD (PNUD, 2017g). É possível também visualizar que o orçamento do PNUD na área temática referida na região da América Latina e Caribe é de US\$ 139.280.000,00, com as referidas listas específicas para a região (ver Anexo 10 - *Top Recipient Offices (Reg Bur Latin Amer & Carib)*, *UNDP Projects 2017* – e Anexo 11 - *Top Budget Sources (Reg Bur Latin Amer & Carib)*, *UNDP Projects 2017* (PNUD, 2017j).

Da mesma forma, Ponzio destaca que em 2001, o relatório anual do PNUD reafirma a capacidade de agência desse programa onusiano em: “assistência a países que lidam com transições democráticas através da coordenação do apoio dos doadores ao processo eleitoral, facilitação do diálogo nacional e apoio para promover a participação da sociedade civil na reforma política” (PONZIO, 2004, p. 211). Destaca ainda Ponzio que, combinando recursos locais e doações, o programa de despesas no nível dos países em 2011 teve a quantia de 801 milhões de dólares ou 45% do total de gastos do PNUD utilizados em áreas de governança (PONZIO, 2004, p. 211). Assim: “a agência de desenvolvimento vê o seu papel como agente de mudança e um parceiro confiável de governos nacionais que podem negociar o diálogo sobre questões sensíveis de governança democrática com todos os atores - estado, sociedade civil, setor privado e outros doadores” (PONZIO, 2004, p. 212)

Ponzio (2004, p. 211) apresenta tabela de seções do PNUD (Quadro 3) que são envolvidas na prática da governança democrática e mostra-nos uma maior provisão de conselho político e de capacidade de desenvolvimento de assistência técnica nessa área política de governança. A partir do quadro a seguir, pode-se visualizar melhor a burocracia em sentido restrito PNUD e mais precisamente quanto à prática da democracia.

Quadro 3– Seções do PNUD que estão envolvidas na prática da governança democrática

<b>Pesquisa e orientação política</b>	<b>Centro de informações/ coordenação</b>	<b>Programa de operações no país</b>
<i>Democratic Governance Group/Bureau for Development Policy</i>	<i>Regional bureau and regional governance programs (e.g. PARAGON in Asia and Gold in the Pacific)</i>	<i>Operations/democratic governance technical specialists in 166 countries</i>
<i>Oslo Governance Center/Bureau for Development Policy</i>	<i>Sub-regional resource facilities SURFs</i>	<i>Partnerships with OHCHR, UNOPS, UNIFEM, UNCDF, UNV, UNCHS, and UM Secretariat</i>
<i>Bureau for Crisis Prevention and Recovery</i>	<i>Bureau for Crisis Prevention and Recovery</i>	
<i>Human Development Report Office and Office of Development Studies</i>	<i>Democratic governance e-mail network and website</i>	

Fonte: (PONZIO, 2004, p. 211).

Nesse ínterim, dados atualizados do *“Fast Fact United Nations Development Programme”* (2011, p. 1, tradução livre) demonstram que: “Mais de um terço do orçamento do PNUD está empenhado em promover iniciativas de governança democrática no campo; mais de metade do programa de Governança Democrática visa a assistência aos países menos desenvolvidos O *Fast Fact* também traz as despesas do PNUD nas suas atividades específicas, conforme pode-se observar no Anexo 7 (*FAST FACT: orçamento em governança democrática*) (PNUD, 2011), bem como a grande quantidade de países da América Latina que recebem assistência de provisão do PNUD, como visualizado na lista de países feita por Ponzio (2004, p. 214) (Anexo 6 – Quadro: Lista de países onde o PNUD promoveu assistência, 1991-1999).

Assim como exposto na tabela feita por Ponzio (2004, p. 211) e posteriormente por ele aprofundado, este estudo também intenta analisar as estratégias operacionais do PNUD quanto à democracia. Para tanto, além do autor anteriormente referido, também aqui se fundamenta nos estudos de Santiso (2002, p. 12-13) sobre o nível operacional para compreender as unidades administrativas especializadas que acompanharam a introdução da governança democrática no PNUD. A primeira unidade destacada por Santiso é a *“Emergency Response Division (ERD)”*, que foi criada para servir como ponto focal de acumulação e disseminação de conhecimento em reconstrução pós-conflito dentro do PNUD.

Essa divisão monitora os países em dificuldades quanto ao seu

desenvolvimento e apoia os Coordenadores Residentes da ONU em países em crise. Já o *Bureau for Development Policy* (BDP) é um pilar chave para a estrutura organizacional e trabalha em três áreas: Governança Democrática; Energia e Meio ambiente; e Redução de Pobreza (que inclui HIV-AIDS) (PNUD GENEBRA, 2015, s/p.)<sup>29</sup>.

Dentro do nível dos Estados, há a importância do Coordenador Residente, que é importante em promover harmonia e coerência de resposta para os desafios de desenvolvimento entre a ONU e os países, dentre esses os desafios democráticos (SANTISO, 2002, p. 13). Portanto, estes são alguns elementos burocráticos do PNUD na área de governança democrática, contudo, vale observar novamente as outras seções apontadas no quadro "*UNDP sections involved in the 'practice' of democratic governance*" (Quadro 3 – Seções do PNUD que estão envolvidas na prática da governança democrática) (PONZIO, 2004, p. 211).

Em 2000, a ONU instituiu os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) com o objetivo de proporcionar uma parceria global para resolver os principais problemas mundiais. Na atualidade, Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS), acordado em 2016 e como agenda até 2030. Sobretudo, dentre esses problemas, destaca-se aqui a influência da ONU na construção da governabilidade democrática, que acabou ficando a cargo do PNUD. Conseqüentemente, esse programa onusiano ficou encarregado de fiscalizar e incentivar a realização dos ODM (LASMAR; CASARÕES, 2006, p. 129). Em suma, verifica-se que essa burocracia internacional recebeu agência dos Estados membros da ONU para agirem na governabilidade democrática e mostra-se então como um ator internacional nessa área específica.

Na ONU/PNUD, atingir o ensino básico é um dos objetivos do milênio, o que não necessariamente traz diretamente o foco na educação democrática, como é o caso do Programa Interamericano sobre Educação em Valores e Práticas Democráticas. Nesse sentido, o apoio do programa onusiano na educação dos países é importante para o desenvolvimento humano e, assim, mesmo que indiretamente, também para a promoção da democracia como alicerce para esse desenvolvimento. Retomando os aparatos administrativos do PNUD

29 Ainda conforme o site do PNUD Genebra (2015, tradução livre): "O trabalho dos grupos temáticos responde à demanda dos países em desenvolvimento através de advocacia global, geração de conhecimento, construção de alianças e promoção de estruturas em questões-chave, assessoria em políticas e suporte para capacitação nacional, redes de conhecimento e compartilhamento de boas práticas." Visualizar o BDP na estrutura organizacional do PNUD, no Anexo 3.

e seguindo aqui uma linha cronológica de acontecimentos, o PNUD estabeleceu um novo recurso burocrático de governança democrática, o “Oslo Governance Center”, de 2001 para 2002, que trabalha para construir um campo de atuação prática de governança democrática, tanto como um fim quanto um meio para alcançar os ODMs. O centro trabalha através de uma rede de conhecimento e uma equipe de trabalho multidisciplinar em diferentes partes do mundo<sup>30</sup>. Faz parte do Grupo de Governança e Consolidação da Paz do PNUD no *Bureau for Policy and Program Support* (BPPS) (PNUD, 2017d).

Conforme posto por Santiso (2002, p. 5) e Gonçalves (2011, p. 30), o PNUD desenvolveu, no relatório sobre o Desenvolvimento Humano (2002), o conceito de governança democrática, fazendo, assim, que se remeta à ideia de “boa governança”, das agências financeiras e ligadas ao progresso socioeconômico. Passa-se então a defender liberdades políticas e civis, bem como o direito à participação. Isto é, liberdades políticas, civis, progresso socioeconômico e participação são valores fundamentais para o desenvolvimento em si – o desenvolvimento humano. Segundo Gonçalves (2011, p. 30):

Assim, na essência, governança democrática significa, além de instituições eficientes e ambiente previsível ao desenvolvimento econômico e político para o crescimento econômico e efetivo funcionamento dos serviços públicos, liberdades fundamentais, respeito aos direitos humanos, remoção da discriminação da raça, gênero e grupo étnico, necessidades das futuras gerações quanto a políticas desenvolvidas.

Nesse contexto, o administrador do PNUD na época, Mark Malloch Brown (2002) expõe claramente a concepção que uniu a ideia de democracia e a de governança, pois:

A mensagem central deste Relatório é: a governança eficiente constitui o ponto central do desenvolvimento humano e as soluções duradouras precisam ultrapassar tão estreitas questões e 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

30 O site oficial do PNUD (2017d, tradução livre) aponta as seguintes áreas de trabalho do Oslo Governance Center: “Realização de análises sistemáticas e análises do trabalho de governança do PNUD em todo o mundo, com o objetivo de aprender com experiências no campo; Com base nas análises e revisões, contribuindo para a programação e assessoria política do PNUD nos níveis nacional, regional e mundial; Apoiar os países a realizarem avaliações de governança democrática de propriedade nacional e direcionadas que servem para fortalecer a governança democrática a nível nacional; Dirigindo-se a áreas novas e emergentes de governança democrática e criando a capacidade do pessoal de primeira linha do PNUD para enfrentar esses novos desafios?”

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* (BROWN, 2002, p. vi, grifo nosso).

No contexto da América Latina, o *ranking* de atores externos atuantes na democratização da região também será essencial para os fins de melhoria dos índices democráticos, visto que se visualiza neste estudo a cooperação internacional e governança democrática na região latino-americana, em particular entre a ONU, OEA e seus corpos burocráticos. Santiso (2002, p. 5) destaca a importância de outros atores internacionais na experiência do PNUD na América Central, como foi o caso da OEA, do Banco Mundial e do Banco Interamericano, como observou-se neste estudo no tópico anterior sobre a OEA. Isto posto, o referido autor então aponta que:

Na Cúpula Ibero-Americana de 1996, que adotou uma resolução sobre "Governança Democrática e Desenvolvimento", o *PNUD defendeu uma cooperação política mais assertiva para a governança democrática, que foi posteriormente refinada nas políticas e estratégias do bureau regional do PNUD para a América Latina e Caribe* (SANTISO, 2002, p. 5, grifo nosso).

Conforme expõe o excerto, foi a partir de então que o Escritório Regional do PNUD na América Latina e Caribe intensificou suas políticas e estratégia em sua região de coordenação. Desse modo, o presente estudo foca na influência da *expertise* do PNUD e desse escritório na realização de relatórios e fóruns sobre a democracia na região latino-americana. Sobretudo, observa-se o conceito e o processo de democratização através dos seguintes relatórios: "*Informe sobre la Democracia em América Latina*" (2004) e da publicação subsequente "*Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia em América Latina*" (2008).

### 3.3 O PNUD, A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA E OS ESTUDOS SOBRE AS DEMOCRACIAS LATINO-AMERICANAS

O “Relatório do Desenvolvimento Humano 2002: Aprofundar a democracia num mundo fragmentado” foi o estudo do PNUD que trouxe a importância de aprofundar a discussão e debate sobre a democracia, defendendo-a não apenas como um valor em si, mas também como um meio necessário para o desenvolvimento (PNUD, 2002). Ou seja, a área temática da democracia seria fundamental para os objetivos do programa onusiano para o desenvolvimento, afetando claramente a sua função de criação (desenvolvimento). Para o PNUD (2002, p. v):

A redução sustentada da pobreza exige um crescimento equitativo, mas também exige que os pobres tenham poder político. E a melhor maneira de conseguir isso, de modo consistente com os objetivos do desenvolvimento humano, é pela criação de formas fortes e aprofundadas de governação democrática, a todos os níveis da sociedade.

O relatório de 2004 também traz as reflexões acima sobre o entendimento do PNUD (2002) quanto à governação ou governabilidade democrática, como também ao conceito de democracia defendido por essa burocracia internacional, haja vista que: “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” (PNUD, 2004, p. 25). Em síntese,

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).

Três caminhos decorrem dos apontamentos do relatório de 2004: 1) uma certa concepção de democracia; 2) o reconhecimento da singularidade latino-americana; e 3) o conjunto de dados resultantes de uma pesquisa empírica realizada pelo PNUD (PNUD, 2004, p. 183). O informe debate vários temas e agendas na América Latina e há o foco nos temas da Política, do Estado, da Economia e da Globalização (PNUD, 2004, 184). Para o presente estudo, destaca-se o conceito de democracia defendido no relatório, mas também se visualiza como há a reafirmação da especificidade do estudo da América Latina e a realização de uma reflexão crítica acerca dos dados utilizados pelo PNUD, em virtude da centralidade da difusão dessas informações como conhecimento da burocracia onusiana.

A democracia é analisada no informe de 2004 (PNUD, 2004, p. 53) como uma ideia resultado da história e das sociedades, passando pelas mais complexas e diferentes concepções ao logo da história. Nas próprias linhas do relatório, fica clara a importância dos procedimentos contidos na democracia, mas indo além da seguinte maneira:

La democracia implica una forma de concebir al ser humano y garantizar los derechos individuales. En consecuencia, ella contiene un conjunto de principios, reglas e instituciones que organizan las relaciones sociales, los procedimientos para elegir gobiernos y los mecanismos para controlar su ejercicio. También es el modo como la sociedad concibe y pretende hacer funcionar a su Estado. Pero eso no es todo. La democracia es también un modo de concebir y resguardar la memoria colectiva y de acoger, celebrándolas, diversas identidades de comunidades locales y regionales (PNUD, 2004, p. 53).

O ir além caracteriza-se principalmente na importância da cidadania, o que dará nome à concepção defendida e ordenadora das análises do PNUD (2004, p. 18), o conceito de democracia de cidadania (*democracia de ciudadanía*). Para o programa, a democracia – ou governo do povo – seria um Estado de cidadãos e cidadãs plenos, com uma forma de eleger as autoridades, mas com uma organização que garantisse o direito de todos, como os direitos civis (garantias contra a opressão), os direitos políticos (ser parte das decisões públicas ou coletivas) e os direitos sociais (acesso ao bem-estar). Sendo assim, há a defesa de uma concepção substantiva de democracia e que coloca como objetivo global para a democratização a passagem da

democracia eleitoral para a de cidadania (PNUD, 2004, p. 73).

No tocante à especialidade da democracia latino-americana, o informe de 2004 (PNUD, 2004, p. 33) compreende que a América Latina precisa de um entendimento inovador e discussão aberta, o que é um dos objetivos da obra. Para tanto, centra-se em fundamentos teóricos sobre os conceitos de democracia, cidadania e sujeitos na democracia, Estado e regime, da seguinte forma:

Los cuatro argumentos centrales son: 1) la democracia implica una concepción del ser humano y de la construcción de la ciudadanía; 2) la democracia es una forma de organización del poder en la sociedad, que implica la existencia y el buen funcionamiento de un Estado; 3) el régimen electoral es un componente básico y fundamental de la democracia, pero la realización de elecciones no agota el significado y los alcances de aquélla, y 4) la democracia latino-americana es una experiencia histórica distintiva y singular, que debe ser así reconocida y valorada, evaluada y desarrollada. (PNUD, 2004, p. 33)

Visualiza-se que há uma forte tensão entre os avanços da democracia e a economia, especialmente na busca por equidade e melhoria dos índices de pobreza. Com isso, o PNUD (2004, p. 26) argumenta que: 1) a democracia pressupõe uma concepção do ser humano e da construção da cidadania; 2) a forma de organização democrática do poder implica a existência e o bom funcionamento do aparato estatal; 3) há a necessidade de uma cidadania integral, em termos de um pleno reconhecimento das cidadanias política, civil e social; 4) a democracia seria uma experiência histórica particular na América Latina, devendo ser compreendida e avaliada em sua singularidade; e 5) o regime político democrático tem no aspecto eleitoral um elemento fundamental, mas não deve se reduzir a democracia ou ainda a cidadania às eleições (PNUD, 2004, p. 26).

Apoiando-se nos dados do Índice de Democracia Eleitoral (IDE), o informe de 2004 traz que a democracia é uma democracia eleitoral na atualidade, mas que há irregularidades em aspectos elementares das eleições. Apesar de avanços, como o reconhecimento do direito universal ao voto e eleições nacionais limpas de 1990 a 2002 (período até então do projeto do informe), atenta-se que 10 de 70 eleições nacionais tiveram restrições à liberdade eleitoral e algumas complexas crises constitucionais (PNUD, 2004, p. 26). Nesta obra, busca-se abordar algumas dessas crises, mas ampliando para crises

democráticas, bem como verificar os avanços nos índices eleitorais das democracias latino-americanas, já que se pretende analisar o impacto das atividades das organizações internacionais e suas cooperações nessas democracias.

O PNUD (2004) atesta que a América Latina avançou em cidadania política e civil, mas a cidadania social vem sendo desgastada, ou seja, o sentimento de bem-estar econômico que faz com que o cidadão conviva bem socialmente, segundo os ditames da sociedade. Assim: "O desenvolvimento democrático depende de que se amplie de maneira decidida a cidadania social, principalmente a partir da luta contra a pobreza e a desigualdade e da criação de postos de trabalho de qualidade" (PNUD, 2004, p. 26). Ou seja, na região latino-americana novamente a relação entre problemas econômicos e sociais é o maior entrave para os avanços democráticos.

O aspecto mais alarmante destacado pelo informe de 2004 e que está intrinsecamente ligado à especificidade da região foi que as pesquisas de opinião do *Latinobarómetro* de 1996 e 2002 trouxeram uma redução da preferência pela democracia ante outros regimes políticos, com respectivamente 61% dos respondentes preferindo a democracia e uma queda para 57%. Ou seja, apesar dos avanços democráticos, um grande número de pessoas (43%) dizem que preferem um outro regime político que tenha retornos econômicos e sociais para a população (PNUD, 2004, p. 131-132).<sup>31</sup>

Outro dado apontado é a percepção dos latino-americanos sobre a democracia relacionada ao desenvolvimento econômico: 48,1% dos entrevistados dizem preferir a democracia, menos da metade dos entrevistados. Além disso, 44,9% dos que preferem a democracia responderam estar dispostos a apoiar um governo autoritário que resolvesse os problemas econômicos (PNUD, 2004, p. 132). Para o PNUD (2004, p. 132), isso chama a atenção, pois uma grande parte dos latino-americanos preferem o desenvolvimento econômico ao invés da democracia e também estão dispostos a abrir mão da democracia em troca de soluções dos problemas econômicos. Com isso, é a partir dessa informação do *Latinobarómetro* que o programa onusiano analisa e transforma esses dados em conhecimento para a burocracia e usa

31 No relatório de 2017 do *Latinobarómetro*, há uma modificação ao verificar agora a relação entre satisfação com a democracia e crescimento do PIB. Segundo os dados atuais: "La satisfacción con la democracia cae por cuarta vez consecutiva de 34% en 2016, a 30% en 2017, ello a pesar del crecimiento en 2017, (en 2016 el crecimiento fue negativo). Podemos decir que la evidencia indica que son los factores políticos que conducen estos indicadores a una caída mucho más que los económicos." (LATINOBARÓMETRO, 2017, p. 16-17).

de sua influência como conhecedor (*expert*) para alertar o mundo e os mais diversos atores nacionais e internacionais sobre a distorção dos princípios democráticos na América Latina.

A continuação dos debates e discussões sobre as democracias latino-americanas se deu com uma nova publicação em 2008 (PNUD, 2008), intitulada *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, na qual a proposta era trazer as contribuições dos burocratas do PNUD e de teóricos da ciência política, especialmente ao debaterem e comentarem as ideias de O'Donnell. Assim como analisado em trabalho anterior deste autor (LACERDA, 2013a, p. 87), a obra ficou evidenciada por sua influência cognitiva e nos moldes de uma comunidade epistêmica sobre a área temática da democracia.

Nesse formato, as ideias promovidas pela Comunidade Epistêmica nela constituída são de que o Estado é o ator essencial com função para criar as condições para o desenvolvimento inclusivo e a construção da cidadania plena, conforme destacado pelo Administrador do PNUD Kemal Darvis no informe de 2008 (DARVIS, 2008, p. 11). Os temas centrais são a democracia, o Estado e a coesão social.

Assim, foram debatidas as mais variadas temáticas acerca do Estado e da democracia, principalmente a partir de comentários e debates sobre o artigo "Hacia un Estado de y para la democracia" (2007, p. 25), de Guillermo O'Donnell. Sobretudo, foi estabelecida a fundamentação conceitual de um Estado para uma democracia de cidadania (GRYSPAN, 2008, p. 15), o que também conjuga as contribuições dessa obra com a publicação de 2004 do PNUD. Defende a publicação que:

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 (PNUD, 2004, p. 31).

É importante destacar que, como anteriormente falado, a

publicação de 2008 é uma continuação do estudo do PNUD de 2004, mas com discussões teóricas sobre as contribuições do informe de 2004. A sua segunda edição de estudos sobre as democracias latino-americanas será feita com um debate amplo em vários países da região, entre 2008 a 2010 (OEA; PNUD, 2009; OEA; PNUD, 2010). Ou seja, a publicação de 2008 se enquadra como uma discussão sobre os conceitos defendidos pelo PNUD e principalmente na constituição de uma comunidade epistêmica, lastreada pelo texto do O'Donnell (2008).

Em consequente, é também interessante notar que, como colocado pela Administradora Auxiliar e Diretora Regional para América Latina e o Caribe do PNUD, Rebeca Grynspan (2008, p. 15), a obra de 2007 é resultado de um esforço institucional em conjunto do PNUD e da União Europeia (UE), objetivando promover e dar continuidade às contribuições do informe de 2004.

Para os anseios desta pesquisa, há a presença constante da UE na promoção e defesa da democracia, constituindo cooperação com o PNUD na referida publicação. Sobretudo, as relações desse programa o colocam como um ator de iniciação e relevante conhecedor em uma comunidade epistêmica na área temática da democracia. É importante aqui mencionar a cooperação com a EU, haja vista que é um possível exemplo ou contraponto para a cooperação entre PNUD com a OEA.

Da mesma forma que na publicação anterior, há a utilização de dados na obra de 2008, não só do *Latinobarómetro*, mas também do *Indicadores sobre Democracia y Ciudadanía del Proyecto para el Desarrollo de la Democracia en América Latina* (PRODDAL), de 2006 (PNUD, 2008, p. 15). Assim, é interessante como o PNUD novamente utiliza-se de informações desses dados para convertê-los em conhecimento e propaga-lo pela região.

Quanto à influência burocrática do programa onusiano, Dante Caputo, servidor do PNUD e, assim da ONU, foi o coordenador do informe de 2004 e, posteriormente, foi convidado a ser Secretário de Assuntos Políticos da OEA, em 2006. Caputo foi Diretor do Projeto Regional sobre o Desenvolvimento Democrático na América Latina, do PNUD, entre 2001 e 2004, já na OEA foi Secretário de Assuntos Políticos, entre 2006 a 2009 (OEA, 2017e).

Desse modo, esse burocrata passa a ser peça fundamental na

continuação dos estudos sobre democracia na América Latina, como vê-se mais a frente, mas agora atuando na OEA e promovendo uma articulação para cooperação entre essa OI e o PNUD na construção da edição seguinte dos estudos sobre a democracia latino-americana (PNUD; 2004; OEA; PNUD, 2009; OEA; PNUD, 2010).

Para Ponzio (2004, p. 227-228), dentro do sistema ONU, o PNUD é reconhecido como burocracia internacional atuante em políticas de governança democrática e de fortalecimento estrutural, objetivando principalmente resultados para o desenvolvimento socioeconômico dos países. O autor visualiza o PNUD como uma pequena organização, ou aqui destacado como corpo burocrático da OI global, mas que busca cada vez mais influência na área de governança democrática e isso só pode ocorrer através da estratégia de construção de parcerias dentro de um país, ao invés de depender da condicionalidade deles.

Sobretudo, como verifica-se ao longo da presente obra, o PNUD também interage e faz cooperações com os mais diversos atores externos, como aqui busca-se analisar a parceira com a OEA. É o que Ponzio (2004, p. 227-228) também constata ao afirmar que os desafios do programa onusiano são de longo prazo e, para a sustentabilidade das democracias, há a necessidade de relacionamentos fortes e duradouros em diversos níveis, tanto dentro dos países quanto em cooperação com atores externos no sistema internacional. Ou seja, há coordenação administrativa multinível, conforme anteriormente mencionado no capítulo um.

O referido autor (2004, p. 227-228) ainda aponta que uma parceira sólida, com base na experiência compartilhada e em conselhos técnicos adequados, é fundamental para o sucesso futuro do PNUD no apoio às democracias. É o que se verifica neste estudo entre ONU/PNUD e OEA/SFD na promoção e na defesa da democracia na região da América Latina, especialmente na realização de missões políticas e de observação eleitoral, publicações e eventos em conjunto, apesar de não se aprofundar nas ações das organizações juntas.

#### 4. A OEA, A SFD E O REGIME DEMOCRÁTICO INTERAMERICANO (REDI)

No presente capítulo, objetiva-se analisar as concepções de democracia e sua promoção e defesa por meio da OEA, de seus corpos burocráticos e de suas interações administrativas. Em plano regional, observa-se a atuação da OEA e seus aparatos burocráticos – em especial da Secretaria de Fortalecimento da Democracia (SFD) –, na criação de um regime interamericano de defesa da democracia, o Regime Democrático Interamericano (REDI). Para tanto, há a análise da OI estudada por meio de informações oficiais, com a sua Carta Constitutiva, suas resoluções, seus relatórios de estudos e seus fóruns, bem como as mesclando com revisões literárias de autores acadêmicos.

É possível visualizar a influência dessas instituições no tocante às concepções de democracia inseridas na realidade da América Latina. Nesse contexto, assim como feito no capítulo anterior, verificam-se as diferentes formas conceituais defendidas por cada OI e seus corpos burocráticos, o que permite abordar o conceito de democracia a partir de autoridades em prisma multilateral, quer seja no nível global – ONU e PNUD – e regional – OEA e SFD.

Em 1948, a organização internacional de atuação regional OEA foi estabelecida por meio da sua carta constitutiva e com mandato para manter a ordem de paz e justiça, promover a solidariedade, potencializar a cooperação e defender a soberania, a integridade territorial e a independência no contexto americano (OEA, 1948; HERZ, 2011, p. 5-6;). Dentro do sistema ONU, a OEA é um organismo regional, mas com atuação autônoma no sistema interamericano.

É constituída por trinta e cinco Estados-membros<sup>32</sup>, do continente americano, e configura-se como o principal fórum governamental político, jurídico e social do Hemisfério. Além do mais, concebeu o *status* de observador permanente da OI a sessenta e nove Estados e à União Europeia (EU). A rede de disposições e instituições

32 Há uma ressalva quanto à participação de Cuba, segundo o site da OEA: "Em 3 de junho de 2009, os Ministros de Relações Exteriores das Américas adaptaram a Resolução AG/RES.2438 (XXXIX-O/09), que determina que a Resolução de 1962, a qual excluiu o Governo de Cuba de sua participação no sistema interamericano, cessa seu efeito na Organização dos Estados Americanos (OEA). A resolução de 2009 declara que a participação da República de Cuba na OEA será o resultado de um processo de diálogo iniciado na solicitação do Governo de Cuba, e de acordo com as práticas, propósitos e princípios da OEA" (OEA, 2017d).

componente do Sistema Interamericano tem como princípios basilares a democracia, os direitos humanos, a segurança e o desenvolvimento, sendo visualizados como objetivos essenciais da organização e que são implementados por meio de uma estratégia quádrupla, se apoiam mutuamente e estão intrinsecamente interligados (OEA, 2017a).

Os seus órgãos são a Assembleia Geral, a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, os Conselhos (Conselho Permanente e Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral), a Comissão Jurídica Interamericana, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a Secretaria Geral, as Conferências Especializadas, os Organismos Especializados e outras entidades estabelecidas pela Assembleia Geral (BENNER, MERGENTHALER; ROTMANN, 2007; BARNETT, FINNEMORE, 2004; OEA, 2017b; ARRIGHI, 2004). Conforme se materializa no seu Organograma (Anexo 1. Organograma da OEA), a OEA caracteriza-se na forma de uma burocracia internacional ou uma Administração Pública Internacional, que seria uma forma moderna e racional de administração (OEA, 2015a).

A OEA possui escritórios nacionais em todos os Estados-membros e representações burocráticas ligada à Secretaria Geral em todo o hemisfério, trabalhando na execução dos mandatos da organização e na supervisão dos projetos, coordenando diretamente os organismos executores locais e as respectivas secretarias ou departamentos da sua sede administrativa. O site da OEA destaca as seguintes funções dos escritórios: *"el apoyo a los programas y actividades de cooperación técnica; la promoción de la democracia y los derechos humanos; el apoyo a los programas sobre seguridad multidimensional, y el fomento del programa de becas y préstamos educativos de la OEA"* (OEA, 2017c, s/p.). Para os objetivos desta obra, evidencia-se a coordenação multinível administrativa da OI regional.

A organização regional (OEA, 2017a) remonta à Primeira Conferência Internacional Americana, realizada em Washington, D.C., de outubro de 1889 a abril de 1890. Consequentemente, surgiu a União Internacional das Repúblicas Americanas e se constituiu o "Sistema Interamericano", apontado pelo site da OEA como o mais antigo sistema institucional internacional (OEA, 2017a; PERINA, 2015, p. 10). Conforme Herz (2011, p. 3-6), a criação da organização regional é resultado de um longo processo histórico de multilateralismo no continente americano, com o estabelecimento de normas de não

intervenção e da luta pela legalidade internacional, integridade territorial e resolução pacífica de conflitos.

Na época da Guerra Fria, a história da OEA está intrinsecamente ligada às disputas entre Estados Unidos da América (EUA) e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), principalmente no entendimento de que é um instrumento dos EUA contra ameaças soviéticas no continente americano (HERZ, 2011, p. 19). A organização passou a ser marcada como uma ferramenta de influência dos EUA e ao invés de defender a democracia como regime político para os Estados americanos, essa superpotência buscava a estabilidade na América Latina, mesmo através de regimes ditatoriais como barreiras ao comunismo, o que também ficou conhecido como “ditaduras amigas” (HERZ, 2011, p. 60-63; PERINA, 2001, p. 13; PERINA, 2015, p. 29-30).

Conforme Fagundes (2010, p. 30), elaborou-se um conceito de “democracia coletiva”, entendido como uma “espécie de permissão para intervenção armada, apoio a golpes militares, incentivo a guerras civis, entre outras estratégias, para impedir a instalação de governos pró-União Soviética nas Américas”. Para o presente trabalho e em consonância com os estudos de Barnett e Finnemore (2004), as OIs podem falhar e saírem de suas funções (disfunção), o que ocorreu nessa época com a OEA, já que não defendeu o conceito institucionalizado de democracia em virtude dos anseios estadunidenses. Até hoje a organização sofre com desconfianças na região quanto ao poder norte-americano dentro da OEA.

Modificações institucionais na OEA e a diversificação das relações dos países latino-americanos fizeram com que o ambiente político e a OI começassem a mudar na década de 1970. Ocorreram mudanças na carta constitutiva da organização e uma modernização estrutural e, na década de 1980, avanços na defesa dos direitos humanos e na luta contra suas violações pelas ditaduras, e consolidaram-se posições favoráveis aos processos de democratização na região (HERZ, 2001, p. 17-20; PERINA, 2015, p. 41). Evidencia-se aqui a consolidação conjunta da proteção dos direitos humanos e da defesa da democracia.

Com o fim da Guerra Fria, houve significativas mudanças no sistema internacional, com a construção de uma agenda internacional mais abrangente, incluindo novos atores, temas, fluxos de informações e vários níveis de governança global. As OIs regionais passaram a

atuar complementarmente às OIs globais, sendo remodeladas e ganhando novos desenhos institucionais e atividades (HERZ, 2001, p. 17-20; PERINA, 2015). É o que ocorre na região latino-americana, com o aumento da cooperação interamericana e a renovação ou reformulação da OEA, com novas atividades, estruturas e funções, o que permitirá maior margem de ação (agência) e destaque aos corpos burocráticos e aos servidores civis internacionais, especialmente na área temática da democracia.

#### **4.1 A PROMOÇÃO E A DEFESA DA DEMOCRACIA NO ÂMBITO DA OEA**

A OEA se compõe como um fórum central para a criação de uma norma regional de proteção de regimes e instituições democráticas, envolvendo-se em gerenciamento de crises políticas e no desenvolvimento institucional dos Estados da região. Uma gama de práticas da OI foi ampliada, especialmente quanto às assistências eleitorais, aos debates, às atividades educativas e à promoção de informações sobre governança democrática. A democracia passou a ser um dos principais objetivos da OEA (HERZ, 2011, p. 59-64; PERINA, 2015; ARRIGHI, 2004).

Segundo Herz (2011, p. 73-76), existem três processos históricos relevantes para a percepção do surgimento do paradigma democrático dentro da OEA: em primeiro momento, no final da década de 1970, ocorreu a transição democrática dos países latino-americanos; em segundo momento, a influência das políticas globais da ONU, com a incorporação da governança democrática no cenário internacional; e em terceiro lugar, o estabelecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), que foi importante passo para a contestação de governos não democráticos e as suas subsequentes violações de direitos humanos, bem como permitiu a consolidação de regimes democráticos no continente americano. A autora sintetiza que: “a OEA é frequentemente retratada como um fórum onde altas políticas são resolvidas, assim é relevante ressaltar que a organização lida com uma série de questões técnicas e sociais cruciais para os esforços de desenvolvimento nas Américas” (HERZ, 2011, p. 26, tradução livre).

Desde a criação das Conferências Internacionais Americanas em 1989, foram estabelecidas instituições específicas, normas jurídicas e princípios comuns de conduta (ARRIGHI, 2004, p 1). Entretanto, até a

década de 1990, Arrighi (2004, p. 1) ressalta que o direito interamericano era essencialmente latino-americano, pois só a partir dessa época os Estados do Caribe anglo-saxão e o Canadá foram inseridos na OEA.

O referido autor compreende que o balanço do direito interamericano até hoje é positivo, tanto pelo seu uso e cumprimento de suas normas quanto pelo desenvolvimento dos instrumentos jurídicos na região (ARRIGHI, 2004, p. 86). Nesse sentido, a organização não apenas cria e institucionaliza normas, mas também constrói instrumentos jurídicos e aparatos para aplicação da legalidade no sistema interamericano, permitindo que haja também capacitação dos atores envolvidos. Então, há um conjunto de instâncias e uma Carta constitutiva que configuram a OEA como o mais alto nível político, técnico e jurídico na região (ARRIGHI, 2004, p. 91).

Os programas, comissões, comitês consultivos e tribunais são visualizados como mecanismos criados para a aplicação, monitoramento e efetivação das normas (ARRIGHI, 2004, p. 92). Esses mecanismos caracterizam-se pela autoridade racional e de *expertise* (conhecedor) da OEA e de seus corpos burocráticos, atuando nas problemáticas para as quais foram agenciados ou indo além de seus mandatos instituídos pelos Estados. Nesta obra, destaca-se a influência da Secretaria Geral da OEA e de sua Secretaria de Fortalecimento da Democracia (SFD) na área temática da democracia.

O conceito de democracia representativa foi institucionalizado na própria Carta Constitutiva da OEA, em 1948, em seu artigo 5º, alínea d, do seguinte modo: "d) A solidariedade dos Estados Americanos e os altos fins que ela visa requerem a organização política dos mesmos com base no exercício efetivo da democracia representativa" (OEA, 1948). Contudo, Perina (2015, p. 24-25) alerta que o crescimento do interesse na democracia e nos direitos humanos estava atrelado ao crescimento da expansão agressiva da ideologia comunista, propagada pela União Soviética (URSS), o que repercutiu na adoção desses valores e princípios. Apesar de algumas resistências de Estados, seria a defesa coletiva da democracia vista como um mecanismo dos Estados americanos para proteger-se dos avanços soviéticos. Ou seja, a adesão aos valores e aos princípios democráticos não foram necessariamente resultados de avanços democráticos nos países e na instituição, sendo mais compreendida pelo autor como uma política estratégica de defesa da região.

Para Cooper e Legler (2006, p. 24), há a construção de um paradigma de defesa coletiva de democracia e do direito a ela na organização regional americana, caminhando para uma doutrina de solidariedade democrática no continente, principalmente acelerada pelo fim da Guerra Fria e pela onda de democratização que atingiu os países da região. Já para Perina (2001, p. 1), a OEA atua na constituição de um regime internacional de defesa da democracia, o Regime Democrático Interamericano (REDI), que seria caracterizado pela proteção à democracia e incentivo à economia de livre mercado. O autor (2001, p. 2) ainda ressalta que esse interesse pela democracia no sistema interamericano é histórico e remota às primeiras conferências interamericanas.

Mesmo em meio à conjuntura de Guerra Fria, Herz (2008, p. 19) ressalta que a Declaração de Santiago, emitida pela Quinta Reunião dos Ministros das Relações Exteriores em 1959, já menciona explicitamente a importância de eleições livres, liberdade de imprensa, respeito aos direitos humanos e efetivos procedimentos judiciais. Ou seja, já se falava em prol da democracia dentro da organização regional. Entretanto, Cooper e Legler (2006, p. 24) alertam que o compromisso com a democracia representativa positivado na Carta da OEA, no artigo 5º, alínea d, foi declarado não operacional entre os anos de 1948 a 1970.

Os avanços democráticos só ocorreram em 1979, com a resolução da Assembleia Geral da OEA de condenação das violações de direitos humanos ocasionadas pelo regime Somoza na Nicarágua, pedindo a substituição do regime autoritário para um democraticamente eleito (COOPER; LEGLER, 2006, p. 24). Essa resolução foi um marco, pois reestabeleceu o acordo coletivo para defesa da democracia e o papel da OEA como denunciante de regimes neodemocráticos e, de forma implícita, foi estabelecida uma nova função de legitimadora de governos da região (COOPER; LEGLER, 2006, p. 25; PERINA, 2015, p. 41).

Perina (2001, p. 4) aponta que a década de 1980 foi o momento de fortalecimento da democracia na organização regional que foi se materializando por meio do desenvolvimento e aplicação de alguns instrumentos jurídicos e ou diplomáticos, sendo esses: 1) o Protocolo de Cartagena, em 1985; 2) a Resolução da Assembleia Geral 1080, de 1991; 3) o Protocolo de Washington de 1992; e 4) a Carta Democrática

Interamericana, em 2001.

Em 1985, o Protocolo de Cartagena das Índias promoveu mudanças da Carta da OEA e aumentou suas obrigações quanto ao respeito à democracia, tornando-o um dos propósitos essenciais da organização (COOPER; LEGLER, 2006, p. 25), por meio da emenda ao artigo 2, no Capítulo 1 – Natureza e Propósitos –, inserindo a alínea b “Promover e consolidar a democracia representativa, respeitado o princípio da não-intervenção” (OEA, 1985, s/p.). Concomitantemente, foi dado maior poder ao SG da OEA, através do artigo 110, no qual o Secretário poderia chamar a atenção da AG e do Conselho Permanente para qualquer caso que em sua opinião reflita alguma ruptura à paz, à segurança e ao desenvolvimento de um Estado membro, bem como os casos de rupturas democráticas podem ser objeto dessa demanda do SG (PERINA, 2001, p. 5; OEA, 1985).

A influência desse burocrata também é observada por Perina (2011, p. 5-6; PERINA, 2015, p. 65) na resolução da AG “Direitos Humanos, Democracia e Observação Eleitoral”, em 1989, pois o SG ganha destaque ao assumir o papel de organizador das missões de observação eleitoral, ou seja, uma atribuição dada pelos Estados membros para atuação desse servidor civil internacional. Para o autor, isso permitiu que a Secretaria Geral tivesse significativo papel nos processos de paz e democratização da América Central no final da década de 1980. Nesta pesquisa, também influenciará nos anos seguintes com destacada atuação e novas estruturas institucionais vinculadas à Secretaria.

Uma das configurações iniciais das relações de cooperação entre OEA e ONU na área da democracia ocorreu em 1986 quando o SG da OEA Baena Soares em conjunto com o SG da ONU Pérez de Cuellar foram responsáveis por ofertar apoio e construir um esforço de colaboração sem precedentes entre as organizações para ajudar na resolução das crises políticas na América Central. Essa cooperação também apoiava o Grupo de Contadora (México, Colômbia, Venezuela e Panamá) e o Grupo de Apoio (Argentina, Brasil, Peru e Uruguai) (PERINA, 2001, p. 5; PERINA, 2015, p. 63-65).

Em 1988, o SG da OEA foi convidado a participar como observador no processo de negociação com o governo da Nicarágua e o exército rebelde, o que ficou conhecido como Acordo Sapoa. Em 1989, presidentes da América Central novamente solicitaram apoio dos

SGs da ONU e da OEA para colaborar com planos de ação contra um grupo rebelde da região chamado de “La Contra” ONU (PERINA, 2001, p. 5-6; PERINA, 2015, p. 65). Com isso, fica reiterada a importância das burocracias internacionais das OIs ao passo que os SGs passaram a ser convidados para participar das mais diversas negociações em prol da democracia na região e, ainda consoante os anseios desta obra, há a configuração das ações conjuntas entre os corpos burocráticos da ONU e da OEA na resolução de problemas político-democráticos no continente americano.

O segundo instrumento da OEA apontado por Perina (2001) é a Resolução 1080 da Assembleia Geral, adotada na vigésima quinta sessão em Santiago, Chile, em junho de 2011, com denominação “Democracia Representativa” (PERINA, 2001, p. 6; PERINA, 2015, p. 65). Essa resolução da AG representou a mudança de atitude da OEA quanto ao tipo de ação a ser tomada nas crises político-democráticas, com a reiteração do compromisso coletivo dos Estados em defesa da democracia e, de forma coletiva e imediata, de proteger as democracias ameaçadas. Com isso, novamente o SG ganha atribuições ao ser responsável por verificar a emergência de uma interrupção de um governo democrático e imediatamente convocar o Conselho Permanente e promover uma reunião ad hoc dos Ministros das Relações Exteriores e/ou, dentro do prazo de 10 dias da crise, reunir a AG para tomar as atitudes adequadas (COOPER; LEGLER, 2006, p. 25-26; PERINA, 2001, p. 6; PERINA, 2015, p. 65-66).

Conforme se visualiza mais a frente neste capítulo (Quadro 6 – Crises Democráticas na América Latina: Golpes e Autogolpes), a resolução foi aplicada no Haiti, em setembro de 1991; no Peru, em abril de 1992; Guatemala; maio de 1993; e Paraguai, em abril de 1996 (PERINA, 2001, p. 7; PERINA, 2015, p. 63-75; BONIFACE, 2007, p. 46). Apesar de aqui não se pretender tecer maiores aprofundamentos sobre os casos de crises democráticas, ficou visualizada na prática a atuação relevante do SG da OEA, seguindo os dispositivos da resolução, bem como a crise no Haiti (1991) teve a participação colaborativa da OEA, ONU e BID (PERINA, 2001, p. 7; PERINA, 2015, p. 66-68).

De acordo com Perina (2001, p. 7), a OEA pediu colaboração à ONU para resolução da crise haitiana e, por meio de esforços do novo representante de ambas as organizações – o ex-chanceler argentino Dante Caputo –, vários observadores da organização global se juntaram

aos observadores da OEA. Assim, configurou-se conjuntamente a Missão Civil Internacional no Haiti (MICIVIH) em 2003 e representou uma colaboração estreita e frutífera entre os secretários-gerais das duas organizações, além de apoios mútuos e complementares entre os corpos decisórios das duas organizações (Reunião Ad hoc de Ministros das Relações Exteriores e Missão Permanente da OEA e Assembleia Geral e Conselho de Segurança das Nações Unidas). Vale mencionar que o servidor civil internacional Dante Caputo será visualizado ao logo desta obra novamente como um importante agente nas cooperações entre as organizações estudadas. Em 1992, terceiro instrumento da OEA foi o Protocolo de Washington de 1992, aprovado como reforma da Carta da OEA e com vigência somente em 1997. Foi adicionado o artigo 9, que estipula a suspensão do Estado membro e/ou exclusão das atividades da OEA caso um governo não seja subsequente de um processo democrático ou seja estabelecido por meio da força (PERINA, 2001, p. 12; COOPER; LEGLER, 2006, p. 26). Contudo, o dispositivo não foi invocado ou aplicado em nenhum caso (PERINA, 2001, p. 12).

De acordo com Cooper e Legler (2006, p. 28), o protocolo adicionou um novo aspecto para a doutrina democrática, pois a democracia representativa tornou-se um critério de participação na Organização regional. Perina (2001) ressalta que, apesar das decisões da OEA terem caráter de recomendação e de aplicação voluntária, diferentemente da obrigatoriedade do Conselho de Segurança da ONU, a organização atua em defesa da democracia na região e pressiona os governos em situação irregular.

Esta é a alusão feita por Cooper e Legler (2006) ao intitular seu livro de "Intervenção sem intervir", em que analisam três formas de intervenção na promoção da democracia, são elas: 1) suave ou branda (*soft*) é a intervenção por meio de discussão diplomática, exame e ação recomendatória; 2) intervenção dura (*hard*) é feita através do uso de medidas diplomáticas coercitivas, como sanções econômicas e políticas; e 3) intervenção forçada (*forcible*), que é quando há o uso da força, como a militar (COOPER; LEGLER, 2006, p. 3). Portanto, a OEA intervém de forma suave e dura, já a ONU de forma forçada. Pode ocorrer a ação forçada de forma conjunta caso a OEA acione a ONU através dos mecanismos do TIAR (1947) e da Carta da ONU (1948).

É importante trazer aqui algumas conclusões de Perina (2001), já

que o autor era coordenador da área de fortalecimento institucional na Unidade para a Promoção da Democracia (UPD) da OEA, no seu texto de maio de 2001 (em que não abordou a Carta Democrática Interamericana, já que só foi aprovada em setembro de 2001).

Contudo, uma compreensão mais completa ocorreu em sua obra mais recente (PERINA, 2015), inclusive ficou evidenciado no próprio título, haja vista que traz uma visão crítica de dentro da OEA, de um servidor civil internacional da organização, e isso é central para a presente pesquisa na análise da influência desses burocratas na área temática da democracia.

De acordo com Perina (2001, p. 13; 2015, p. 75-76), há a emergência da percepção da OEA como uma parceira dos Estados membros em respostas às crises político-democráticas, ampliando os meios coletivos para suas resoluções. Esse argumento leva a argumentação do autor de que o âmbito da OI regional passa a diminuir a necessidade de ações unilaterais de países para restaurar uma democracia. Também conclui que os referidos instrumentos da OEA são meios coletivos de curto prazo, com ação automática e imediata da coletividade de Estados membros. Ou seja, há uma ressalva à relevância dos Estados nesse processo de defesa das democracias, por meio de mecanismos coletivos de alta política de Estado (PERINA, 2001, p. 14). Mesmo apesar desta obra focar mais na atuação dos corpos burocratas, não se pode negar a essencialidade dos Estados membros na conformação e consolidação do REDI.

A Carta Democrática Interamericana (CDI) é o quarto e último instrumento político e diplomático da OEA, passando a ser o principal instrumento da organização no REDI. Para Cooper e Legler (2006, p. 29), a CDI foi responsável pela emergência da doutrina da solidariedade democrática, passando a reiterar a promoção e a consolidação da democracia representativa como um propósito da OEA, bem como o princípio da intervenção coletiva em prol da democracia, mecanismos de rápida resposta em caso de ruptura democrática e um repertório de ações coletivas para lidar com membros em crise. A soberania passa a ser relativizada, já que ficará condicionada a países com governos eleitos livremente, com os direitos de inviolabilidade territorial, não-intervenção e autodeterminação reservados a esses países.

A Carta Democrática instrumentalizou as Missões de Observação Eleitoral (MOEs) no continente, especificamente no Capítulo V – “A

democracia e as missões de observação eleitoral” (OEA, 2001; OEA, 2008, p. 12). Alguns aspectos da CDI (OEA, 2001) que se podem aqui destacar:

1. Conforme o artigo 1º da CDI, a democracia passa a ser vista como um direito e essencial para os desenvolvimentos social, político e econômico (OEA, 2001). A noção
2. de direito à democracia é configurada para ser uma obrigação maior e fortalecer os regimes democraticamente eleitos;
3. O artigo 2º expressa que a participação do cidadão é um elemento importante da democracia representativa em um marco de legalidade, dentro da ordem constitucional. Para esta pesquisa, a participação ainda é condicionada ao aspecto eleitoral e reforça essa concepção de democracia. É o que também se pode interpretar do artigo 6º, que aborda especificamente a participação cidadã<sup>33</sup>. Esse dispositivo mostra-se impreciso, já que não fica claro como o cidadão pode participar mais efetivamente das democracias, ficando mais no discurso sobre a participação do que na prática.
4. Os artigos 3º e 4º estipulam elementos essenciais e estruturas institucionais para a configuração de um governo como democrático, o que repercute em condições necessárias para que a OEA considere um Estado como democrático. Cooper e Legler (2006, p. 29) ressaltam que os elementos e condições estabelecidos nos artigos 3, 4, 5 e 6 não são consenso na organização regional. Essa falta de consenso já ficava evidenciada anteriormente em 1990, no preâmbulo da Resolução 1063 que criou a UPD, do seguinte modo:

no contexto da democracia representativa, não existe um sistema político ou método eleitoral que seja igualmente apropriado para todas as nações e seus povos e os esforços da comunidade internacional para reforçar a eficácia do princípio da realização de eleições genuínas e episódicas não deve pôr qualquer dúvida sobre o direito soberano de cada Estado de eleger e desenvolver seus sistemas políticos, sociais e culturais livremente, quer sejam ou não a ligação de outros Estados (OEA, 1990 apud COOPER; LEGLER, 2006, p. 29, tradução livre).

Ou seja, critica-se a pressuposição de igualdade e padronização

---

33 Artigo 6º, da CDI: “a participação dos cidadãos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento é um direito e uma responsabilidade. É também uma condição necessária para o exercício pleno e efetivo da democracia. Promover e fomentar diversas formas de participação fortalece a democracia.” (OEA, 2001),

das democracias eleitorais. Aqui se observa novamente a preocupação dos Estados prioritariamente quanto ao aspecto eleitoral e à possível intervenção em seus domínios domésticos.

4.O capítulo IV da Carta – “Fortalecimento e preservação da institucionalidade democrática” – aponta os agentes da OEA (SG, Conselho Permanente, AG e os próprios Estados membros) e os procedimentos e as sanções para os países em que ocorre ruptura da ordem democrática ou alteração da ordem constitucional. Sobretudo, no artigo 19, está estabelecida a cláusula democrática e nos casos de quebra da ordem democrática, enseja a impossibilidade de participação do Estado membro na organização regional.

5.E por fim o capítulo VI – “Promoção da cultura democrática” – enfatiza a necessidade de valores e práticas democráticas para a consolidação de uma cultura democrática no continente, com o desenvolvimento de programas e atividades e, em especial, os programas de educação da infância e da juventude (artigo 27). (OEA, 2001). Nesse sentido, o Programa Interamericano sobre Educação em Valores e Práticas Democráticas foi estabelecido em 2005, na IV reunião dos Ministros da Educação e é um mecanismo de promoção da cultura democrática, do seguinte modo:

El Programa Interamericano es una alianza hemisférica de Ministros de Educación, universidades, organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil, y del sector privado, que trabajan para fortalecer la educación en ciudadanía democrática a través de la cooperación, la investigación y la capacitación. En este sentido el Programa desarrolla y apoya esfuerzos continuos y significativos a escala local, nacional e internacional en educación formal y no-formal para la democracia (OEA, 2017f).

A partir do panorama acima buscou-se abordar alguns elementos da CDI pertinentes a presente pesquisa. Nesse contexto, é interessante trazer aqui as contribuições de Boniface (2007, p. 44) ao sintetizar os compromissos da organização com a democracia, trazendo os instrumentos políticos e diplomáticos mencionados acima de forma resumida no quadro 4:

Quadro 4 – Sumário dos Mecanismos da OEA para a promoção da democracia, 1991

<b>Mecanismos</b>	<b>Descrição do que constitui a crise democrática</b>	<b>Natureza da resposta da OEA</b>
<i>Departamento para a promoção da democracia (DPD) e Observação Eleitoral</i>	<i>Irregularidades eleitorais</i>	<i>Nenhum mandato é especificado além de reportar resultados de observação eleitoral.</i>
<i>Resolução 1080 da OEA (Compromisso de Santiago), 1991 -</i>	<i>Uma "repentina e irregular interrupção do processo institucional político democrático"</i>	<i>A resposta é (teoricamente) automática: o Conselho Permanente deve examinar a situação e recomendar se uma reunião especial dos Ministros das Relações Exteriores ou da Assembleia Geral é justificada dentro de 10 dias de crise.</i>
<i>Protocolo de Washington, 1992 -</i>	<i>Um "governo democraticamente eleito tenha sido derrubado pela força"</i>	<i>A resposta pode requerer a suspensão da OEA com uma votação de dois terços da Assembleia Geral.</i>
<i>Carta Democrática Interamericana (CDI), 9/11/2011 -</i>	<i>Uma "interrupção inconstitucional da ordem democrática ou alteração inconstitucional do regime constitucional que seriamente enfraqueça a ordem democrática em um Estado membro" (Artigo 19)</i>	<i>A convocação do Conselho Permanente pode ser feita por meio de requerimento de qualquer Estado ou do Secretário Geral para realizar uma avaliação coletiva e "iniciativas diplomáticas" apropriadas (artigo 20). O Conselho Permanente pode recomendar uma reunião imediata da Assembleia Geral (AG); e, com dois terços dos votos, a AG pode suspender o Estado membro em questão (Artigo 21).</i>

Fonte: Boniface (2007, p. 44, grifo do autor, tradução livre)

Além dos dispositivos acima mencionados e analisados em suas aplicações, o Manual de Observações Eleitorais da OEA (2008) lembra que há declarações, resoluções e recomendações das mais diversas sobre a democracia no sistema interamericano. Sobretudo, esses documentos não expressam apenas a concepção de democracia representativa, mas há também sobre a democracia participativa. Outros conceitos pertinentes são reportados pelo Manual nas mais diversas atividades da OEA, já que:

Existen resoluciones de la Asamblea General que promuevan 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 desarrollo socioeconómico (OEA, 2008, p. 12).

Mesmo em meio ao predomínio da concepção representativa de democracia na organização regional, podem-se verificar debates e discussões sobre a democracia participativa no hemisfério americano. Nesse sentido, é importante analisar as atividades realizadas pela OEA em comemoração aos dez anos da CDI. Em 2011, uma das ações foi uma reunião entre os Estados membros da OEA sobre esses dez anos da Carta e reflexões sobre sua inserção na atualidade. O informe final dessa reunião foi o *"Diálogo sobre la eficacia de la aplicación de la Carta democrática da OEA"* (2011) e nele examina-se a discussão sobre a democracia na arena dos Estados (Primeira OEA). Alguns pontos do informe da reunião podem ser destacados:

- 1) os Estados membros compreendem que a CDI deve ter seu texto mantido;
- 2) entende-se que o conceito de democracia da Carta deve ser valorizado como amplo e integrar, com vínculos indispensáveis e indissolúveis democracia, liberdades fundamentais e direitos humanos (OEA, 2011a, p. 15);
- 3) Alguns Estados na reunião afirmam que a participação deve ser um elemento que vá além do aspecto eleitoral, expresso na CDI. Para tanto, era necessário não apenas adotar um enfoque de complementariedade à democracia representativa, mas tratar a democracia participativa como componente superior à representação eleitoral, de forma bastante similar às discussões sobre o conceito de democracia de cidadania (PNUD, 2004; OEA; PNUD, 2009; OEA; PNUD, 2010). O texto do informe é esclarecedor, pois:

Varios Estados Miembros se refirieron a la participación, aludiendo a la visión integral que la Carta Democrática Interamericana también ofrece sobre ella, yendo más allá del acto electoral. Participación de la ciudadanía no sólo en el acto electoral de emisión del voto para elegir a las autoridades y representantes de gobierno sino también en las decisiones que atañen a su propio desarrollo. La Carta Democrática Interamericana adopta un enfoque complementario entre democracia representativa y

democracia participativa y no excluyente. Algunos Estados argumentaron que para comprender la evolución de algunos procesos democráticos de la región, resultaba necesario adoptar el concepto de democracia participativa no sólo como un componente esencial, complementario y novedoso de la democracia representativa sino superador de ésta. En donde los ciudadanos y las ciudadanas son actores protagónicos en los procesos de toma de decisiones públicas y están activamente involucrados en la planificación y gestión de los asuntos públicos. Más aún, esa participación también debería entenderse como la posibilidad de acceder a los beneficios que genera la actividad económica y administra el Estado, como mecanismo para reducir las brechas sociales y extender el bienestar (OEA, 2011a, p. 6).

4) os problemas econômicos e sociais são visualizados como as principais barreiras para o exercício da cidadania no hemisfério americano, sendo defendida por alguns Estados a necessidade de adotar uma carta complementar à CDI – uma Carta Social das Américas – e um mecanismo para cumprir o artigo 14 da Carta Democrática (OEA, 2011a, p. 16). Esse artigo aponta que: “Os Estados acordam examinar periodicamente as ações adotadas e executadas pela Organização destinadas a fomentar o diálogo, a cooperação para o desenvolvimento integral e o combate à pobreza no Hemisfério, e tomar as medidas oportunas para promover esses objetivos” (OEA, 2001);

5) fortalecer os mecanismos de ação preventivos da organização regional, com relatórios periódicos das democracias da região e com papel de destaque ao SG da OEA nessa área de prevenção de crises e rupturas democráticas, principalmente com criação de uma função de Relatoria Especial para um burocrata da OI poder sistematizar e informar o SG sobre os processos políticos de cada Estado membro (OEA, 2011a, p. 17-18);

6) há o reconhecimento das atividades e do papel das Missões de Observação Eleitoral (MOEs) e do Programa Interamericano sobre a Educação em Valores e Práticas Democráticas, contudo, compreende-se que há a necessidade de maior relevância de uma cultura democrática no hemisfério; e por fim, 7) há a proposição de criação de um grupo de trabalho para dar prosseguimento às discussões feitas na reunião (OEA, 2011a, p. 18).

Portanto, novas ideias de democracia, novos elementos e novas instrumentalidades estavam sendo debatidas pelos Estados para o aprimoramento do REDI. Além da reunião dos Estados membros,

houve uma gama de eventos de comemoração aos dez anos da CDI.<sup>34</sup> Destaca-se aqui que há a realização dos fóruns como mecanismos de influência burocrática, como serão aprofundados mais à frente. Ou seja, visualiza-se também a presença da atuação também da Segunda e da Terceira OEA (respectivamente, a Burocracia internacional; e as ONGs, os *Experts* e outras instituições internacionais).

Também foi feita uma publicação comemorativa, o informe "*Décimo aniversario de la Carta Democrática Interamericana: Un compromiso hemisférico con la democracia*" (OEA, 2011b), no qual o SG da OEA apresenta sua defesa por um conceito de democracia republicana no seu texto introdutório da publicação. Isto é, segundo Insulza (2011b, p. 3):

Al definir cuáles son los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales del ejercicio democrático, la Carta Democrática Interamericana puede ser concebida como un "programa de la República Democrática". Como todo programa político, incluye un ideal que se quiere alcanzar y establece la dirección hacia la cual los Estados Miembros deberían dirigir sus esfuerzos. Este paradigma de la democracia republicana, a su vez, resulta clave para definir las líneas programáticas que tanto la Organización como cada uno de los Estados Miembros podrían utilizar como guía para priorizar y seleccionar las iniciativas, proyectos y acciones a realizar en aras de la consolidación y fortalecimiento de la democracia.

Apesar de a OEA promover e defender prioritariamente a democracia representativa, as comemorações dos dez anos da CDI e os eventos realizados pela organização, que serão mais detalhados mais a frente, mostram uma discussão sobre a necessidade de ir além do conceito de democracia representativa e ir dando destaque à democracia participativa, ou ainda uma concepção meio termo como defendido pelo SG da OEA no excerto acima, a democracia republicana.

Herz (2011, p. 91-92) encerra seu livro afirmando que a OEA, ao contrário da opinião da maioria das análises e da mídia, desempenha um papel muito importante na governança global na atualidade. A

---

34 O "Diálogo Subregional de los Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana y México: democracia para la paz, la seguridad e o desenvolvimiento", na Costa Rica, em maio de 2011; o informe final do "Seminário sobre el décimo aniversario de la Carta Democrática Interamericana", que ocorreu em Trinidad e Tobago, em junho de 2011; a segunda edição do Fórum da Democracia Latino-Americana, com o tema central "Política, Dinero e Poder", realizado em dezembro de 2011, no México; dentre outras atividades e eventos (OEA, 2011a, p. 22).

organização regional tem mostrado ser relevante como local para administração e coordenação dos interesses dos Estados e outros atores, reduzindo os custos de transação e gerando previsibilidade. Mas também é inserida em um projeto global de inovação tecnológica, especialmente em modelos de assistência, de luta contra criminalidade transnacional, de anúncio das atividades militares aceitáveis e de fonte de informações sobre eleições, usos de drogas, aquisição de armas e movimentação de migrantes. Em consequência, exerce uma administração decisória quanto à tecnologia, sendo atuante na configuração de limites para um espaço público aceitável.

De acordo com a perspectiva crítica adotada pela autora (2011, p. 93-95), compreende-se que a OEA é um espaço de governo, mas seu papel é limitado se comparado a outras organizações regionais ou a determinadas agências da ONU. Isso tendo em vista os processos de tomada de decisão consensual, o elevado respeito à soberania, os restritos recursos burocráticos e financeiros, as divisões entre os Estados membros e até mesmo a falta de capacidade militar. Por isso, não se permite à OEA maior ativismo, como ocorre às vezes nas áreas da democracia e da segurança, já que há grandes divisões entre os Estados membros.

Segundo Herz (2011, p. 95), o orçamento da OEA em 2011 foi aprovado pela Assembleia Geral em US\$ 85.350.800,00 o que evidencia recursos limitados para atuação em termos de escopo e eficácia dos projetos em andamento. Em termos atuais, a Assembleia Geral aprovou, por meio da resolução AG/RES. 2895 (XLVI-O/16) - Financiamento do Orçamento-Programa da Organização para 2017-, em 15 de junho de 2016, a nível global orçamentário o montante de US\$82.445.942,00 (OEA, 2016b, p. 225-227).<sup>35</sup>

Desse orçamento, U\$ 568.600,00 é para a SFD (OEA, 2017m). Seguindo as contribuições teóricas de Barnett e Finnemore (2004), a autora analisa que a organização regional exerce autoridade quando regras impessoais estão presentes, mas que, embora a OEA não tenha uma larga burocracia à disposição, há a atuação em muito projetos em

---

35 *Verifica-se que os recursos da OEA são bem menos que os do PNUD, só na área da democracia os recursos são de US\$ 648.740.000,00, já a dotação global é de US\$ 5.328.530.000,00. Além disso, há uma redução sensível do montante do orçamento de 2011 e de 2016, mas, ao analisar os últimos orçamentos da OEA (2017n), esta pesquisa observou que giram em torno de 80 a 85 milhões de dólares, não havendo maiores explicações na resolução de 2016 sobre a redução visualizada no orçamento de 2017. Para maiores informações do orçamento para 2017: < <http://scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=AG/DOC.&classNum=5557&lang=p> > (OEA, 2016b), já o detalhamento do recurso em: < <http://www.oas.org/budget/2017/AG07218E03%20APPROVED%20BUDGET%202017.pdf> > (OEA, 2017m). Acesso em 3 out. 2017.*

andamento, apesar de algumas ineficiências mencionadas e recursos modestos (HERZ, 2011, p. 93).

A organização é dividida entre dois grupos principais, com diferentes inserções internacionais: de um lado, os EUA e o Canadá; e do outro lado, os países latino-americanos. Os primeiros retrataram as prioridades dos EUA em segurança e cooperação nessa área, juntamente à visão da OEA como instrumento para suas políticas. Já os segundos variam em suas prioridades, mas elas geralmente estão associadas a problemas econômicos e sociais, observando a organização regional como âmbito de institucionalização de normas, de cooperação, de desenvolvimento, de estabilidade e de forma de evitar intervenções unilaterais dos EUA. Mais precisamente, há também divisões existentes nos próprios países latino-americanos, com a Venezuela liderando uma agenda anti-imperialista e com a maioria dos países adaptando-se ao paradigma hegemônico de governança global. Consequentemente, os diferentes objetivos e ênfases geram tensões que muitas vezes paralisam a OEA (HERZ, 2011, p. 93-94).

Em resumo, a obra de Herz (2011) busca evidenciar que a organização regional se envolve nas mais diversas atividades que afetam tanto a política internacional quanto a vida dos cidadãos nas Américas, devendo as questões de segurança e de democracia ser compreendidas como processos de governança maiores que a OEA. Logo, a autora conclui que os projetos, os procedimentos, as políticas adotadas e os debates dentro da organização normalmente não atingem a esfera pública e, por isso, a maioria dos cidadãos não estão cientes das atividades desempenhadas pela organização regional. Em vista disso, como sugerido no próprio título da obra, a autora analisa a OEA e a governança global longe da mídia.

De acordo com Villa (2003), a OEA configura seu quadro normativo, seus instrumentos operacionais e suas missões de observação eleitoral com foco no aspecto eleitoral das democracias do continente americano, reforçando a existência de democracias delegativas, conforme se analisou no capítulo anterior. Contudo, pode-se analisar que a organização regional vem atuando de forma diferenciada ao incorporar novos conceitos de democracias e, conforme abordar-se nos próximos capítulos, a ação da Secretaria de Fortalecimento da Democracia (SFD) e a realização de publicações, relatórios de estudos e fóruns mudará o panorama observado por

Villa (2003). Portanto, os próximos tópicos irão discorrer sobre a SFD e as MOEs, bem como, em seguida, a realização de fóruns de discussão e da iniciação de proposições sobre uma rede de cooperação na área temática da promoção da democracia.

#### **4.2 A SECRETARIA DE FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA (SFD) E AS MISSÕES DE OBSERVAÇÃO ELEITORAL (MOES)**

A OEA criou um mecanismo institucional para ajudar na disseminação da democracia na região, a Unidade para a Promoção da Democracia (UPD). A UPD passou por alguns avanços institucionais ou burocráticos, conforme se verifica ao longo deste tópico, e atualmente é chamada de Secretaria de Fortalecimento da Democracia (SFD), diretamente vinculada ao Secretariado Geral da OEA (Ver Anexo 4. Estrutura da Secretaria Geral da OEA) (OEA, 2015b, s/p.; COOPER; LEGLER, 2006, p. 26; HERZ, 2011, p. 67-68). Passou-se a reformular a organização em prol da defesa da democracia e isso ficou evidenciado nos avanços burocráticos ou administrativos nessa área de atuação.

Em 1990, a UPD foi instituída pela Resolução 1063 da Assembleia Geral e, posteriormente, refinada pela Resolução 572 do Conselho Permanente, tendo mandato na área temática da democracia, pois:

Apesar de criação da UPD não afetar níveis de obrigação pelos Estados, a UPD é geração, divulgação e intercâmbio de informações sobre democracia, promovendo o diálogo democrático entre especialistas e instituições do hemisfério, e observação eleitoral e assistência técnica (COOPER; LEGLER, 2006, p. 25, tradução livre).

Esse departamento passou a denominar-se como Departamento para a Promoção da Democracia (DPD) e a sua importância particular seria quanto ao monitoramento externo de eleições (COOPER; LEGLER, 2006, p. 25 e p. 43-44). Em contraponto ao caráter dissuasivo, reativo e imediato da Resolução de 1080, as atividades da UPD são configuradas para ações democráticas de médio ou longo prazo, buscando o fortalecimento da institucionalidade democrática. Isto é, em última instância trabalha de forma preventiva, além de ser é um importante mecanismo burocrático na promoção, fortalecimento e consolidação de ideais, valores e práticas democráticas na OEA (PERINA, 2001, p. 15; HERZ, 2011, p. 67-68).

Perina (2001, p. 16) aponta que a promoção da democracia consiste em um processo de socialização e de internalização de valores e práticas democráticos, devendo ser inseridos nos quadros fundamentais dos sistemas de educação, da universidade, dos meios de comunicação, da sociedade civil, da igreja, das famílias e das instituições políticas. Portanto, a democracia não é só um ato de eleição e não se restringe a ela, é também um modo de vida e uma cultura política, pois:

La promoción de la democracia, por definición, es una tarea compleja, multidimensional, lenta y de largo plazo, porque se trata, en esencia y en última instancia, de la promoción y desarrollo de una cultura política democrática. O sea, significa fundamentalmente promover, estimular e inculcar valores, creencias, actitudes, y prácticas que normalmente se reconocen como esenciales para la existencia de una cultura política democrática; y que son, entre otros: la libertad, la justicia, la igualdad, la tolerancia, la probidad y la ética, la participación, la solidaridad, la competencia leal, la cooperación, la confianza mutua, el respeto por los derechos ajenos y por las reglas de juego formales e informales, la negociación y la construcción de consenso, y la solución pacífica y cívica de diferendos y conflictos políticos en una sociedad (PERINA, 2001, p. 16).

Desse modo, para o supracitado autor a cultura democrática é uma variável de longo prazo e é a mais significativa e determinante de um sistema político democrático. A variável cultura democrática é visualizada como um requisito indispensável para o desenvolvimento do REDI (PERINA, 2001, p. 16).

Consoante Cooper e Legler (2006, p. 17), há a importância da internalização de uma cultura democrática na própria OEA. O SG César Gaviria, entre o período de 1994 e 2004, foi central no processo de liderar a promoção de um paradigma de solidariedade democrática no sistema interamericano. Com isso, o SG burocraticamente inseriu novos servidores civis internacionais na OEA, com o objetivo de trazer jovens talentos e reoxigenar a organização. Em termos operacionais, reduziu as restrições sobre o uso de “bons ofícios” do SG para defender e promover a democracia através de várias ações, como a emissão de declarações de imprensa frequentemente sobre as situações preocupantes na região, missões de investigação (*fact-finding missions*) em pontos problemáticos e mediação de terceiros ou facilitação feita pelo SG ou por algum mecanismo da OEA. Sendo assim, há a

essencialidade da influência do SG, dos corpos burocráticos da organização e dessas missões.

Assim, retomando a análise para a DPD, esta pesquisa visualizou que esse departamento novamente mudou de denominação e suas atribuições passaram a ser inseridas na Secretaria de Assuntos Políticos (SAP). Recentemente, por meio da resolução do Conselho Permanente da OEA – CP/RES. 1055 (2036/15) –, de 30 de setembro de 2015, há uma nova mudança de nome para Secretaria de Fortalecimento Democrático (SFD) (OEA, 2015b). A SAP ou SFD é uma secretaria de apoio ao Secretário-Geral e figura-se dividida em três departamentos: Departamento de Cooperação e Observação Eleitoral (DECO); Departamento de Sustentabilidade Democrática e Missões Especiais (DSDME); e Departamento de Gestão Pública Efetiva (DGPE) (Ver Anexo 2. Estrutura Organizacional da Secretaria de Assuntos Políticos) (OEA, 2015b, p. 4; LACERDA, 2013a; OEA, 2017g; HERZ, 2011, p. 67-69). A SAP ou SFD<sub>36</sub> é um Escritório Executivo da Secretaria Geral da OEA (OEA, 2017g; OEA, 2015b, p. 5). Segundo o site oficial da OEA, a missão da secretaria é:

contribuir al fortalecimiento de los procesos políticos de los Estados miembros, en particular al sostenimiento de la democracia como la mejor opción para garantizar la paz, la seguridad y el desarrollo. La SAP concentra sus acciones en fortalecer el papel de la Organización como eje central del Sistema Interamericano en el campo político y en contribuir activamente al sostenimiento democrático en los Estados miembros (OEA, 2017g).

O DECO/OEA é o departamento responsável por desenvolver e manter um serviço permanente e especializado de observação e cooperação técnica eleitoral, com melhoramentos contínuos e consolidação de procedimentos e práticas para os Estados membros (HERZ, 2011, p. 72). Segundo o site oficial (OEA, 2017h), já se contam mais de 200 Missões de Observação Eleitoral (MOEs) desde 1962, realizadas em 27 dos 34 Estados membros da organização e contabilizando mais de 5000 observadores internacionais (OEA, 2017h). Alguns dos resultados desse Departamento são elencados a seguir:

Implementación de 23 proyectos de cooperación técnica en 11 países de la región, incluyendo 5 auditorías de

36 *Apesar da nomenclatura na atualidade ser Secretaria de Fortalecimento da Democracia, ainda há utilização dos dois termos no site oficial e nas publicações dessa secretaria e da OEA.*

registros electorales en América Latina, e implementación y documentación de Sistemas de Gestión de Calidad en Organos Electorales. Proclamación del 4 de febrero como el "Día de la Observación Electoral de la OEA" por resolución del Consejo Permanente. Primera MOE conjunta entre OEA-CARICOM en las elecciones de Haití en 2010-2011. Lanzamiento de la primera Escuela de Observación Electoral. Incorporación transversal del enfoque de género, resultando en un incremento en la participación de mujeres en las MOEs. Aumento en el número de mujeres como Jefas de las Misiones de Observación Electoral. Posicionamiento del enfoque de género en los Informes de las MOEs. Primera norma ISO Electoral Internacional (17582). Capacitación a más de 200 funcionarios y funcionarias de entidades electorales de la región y más de 500 personas a través de los cursos virtuales. (OEA, 2017h).

Para Herz (2011, p. 68), as missões de observação eleitoral evidenciaram uma forte ligação entre a política nacional e a internacional, já que a organização passou a inserir-se em um procedimento doméstico de acompanhamento de eleições e, com isso, passou a internacionalizá-lo.

O departamento de Sustentabilidade Democrática e Missões Especiais (DSDME) é responsável pelo apoio à Secretaria Geral nos casos de conflitos político-institucionais na região. Para tanto, busca prevenir, manejar e resolver conflitos por meio de três elementos vinculados (OEA, 2017i), que são:

la implementación de una metodología de análisis político y escenarios múltiples; el asesoramiento y apoyo técnico a las Misiones establecidas por el Consejo Permanente y/o el Secretario General; y finalmente, la coordinación de actividades orientadas a la solución pacífica de controversias territoriales y la promoción de una cultura de paz. (OEA, 2017i).

Esse departamento está configurado em três divisões: Missões Especiais, Fundo de Paz e Análise Política e Prospectiva (OEA, 2017i). O Departamento para Gestão Pública Efetiva (DGPE) tem o objetivo de contribuir para uma gestão pública mais efetiva, transparente e participativa para que haja exercício efetivo da democracia, conforme preceitua a Carta Democrática Interamericana (2001).

Ostemas principais e mecanismos são: Mecanismo de Cooperação Interamericana para a Gestão Pública Efetiva (MECIGEP), tendo como objetivo criar o diálogo entre os países membros sobre reformas institucionais no setor público, por meio da criação de um fórum interamericano nessa temática; Cooperação Técnica, com o objetivo

de planificação e controle de políticas, programas e projetos públicos para a melhoria dos princípios da governabilidade democrática, postos na CDI (2001); Transparência e Integridade na Administração Pública dos Estados membros; Programa de Universalização da Identidade Civil nas Américas (PUIICA); e o Programa de Governo Eletrônico da OEA, que busca promover a modernização do setor público, por meio das tecnologias de informação e comunicação (OEA, 2017j).

Herz (2008, p. 20) destaca que o DPD se centrou no campo de observações eleitorais, denominadas de Missões de Observação (MOEs) da OEA. O informe da organização intitulado *"Manual Para Las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos"* (2008) possibilitou a esta pesquisa observar como as Missões de Observação Eleitoral foram institucionalizadas. Verificou-se que existiram observações eleitorais desde a década de 1960 e, como referido no tópico anterior, a institucionalização dessas MOEs se deu a partir da vigência da *"Resolución sobre derechos humanos, democracia y observación electoral (1989)"* (OEA, 2008, p. 12). De acordo com as palavras do Secretário da OEA, Manuel Insulza:

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 em que son ejercicios profesionalizados y estandarizados (INSULZA, 2008, p. 3).

Nesse contexto, ao ligar as presentes contribuições com as do tópico anterior desta obra, é importante observar que Herz (2011, p. 73-76) apresenta uma perspectiva crítica mais contundente sobre a contribuição da OEA no gerenciamento da norma da democracia para a governança global, pois verifica que há limites do conceito de democracia promovido e há também dificuldade em lidar com regressões autoritárias. A ênfase no procedimento eleitoral da democracia representativa evidencia uma visão limitada da participação política, pois os termos de participação dos cidadãos em processos de tomadas de decisão e debates políticos são marginalmente tratados pela OEA. Já quando ocorrem regressões

autoritárias, a OEA tem sido ineficaz na reestruturação da ordem democrática.

Herz (2011) compreende que há uma relação entre a norma democrática e a gestão da segurança nas Américas, sendo esta a base para estruturação de sua obra. Essa relação é vista de duas formas: de um lado, as atividades da OEA voltadas para a estabilização democrática fazem parte de uma caixa de ferramentas de prevenção de conflitos; e, de outro lado, a norma democrática está relacionada aos esforços no campo de manutenção da paz, contribuindo na estabilização da ordem político-institucional dos Estados.

Retomando a análise sobre a SFD, o atual Secretário de Fortalecimento da Democracia é Francisco Guerrero Aguirre e, segundo o site oficial da SFD, a principal missão dessa secretaria é ajudar a reforçar os processos políticos dos Estados membros, principalmente no apoio à democracia, como regime político que propicia a paz, segurança e o desenvolvimento. Destaca-se que a SFD: “Concentra-se no reforço do papel da Organização como principal fórum político do Sistema interamericano e contribui activamente para manter a democracia nos Estados membros” (OEA, 2017g). Para tanto, ela realiza ações para ampliar a legitimidade das instituições envolvidas nos processos políticos e ainda reforçar os mecanismos que os mantêm (OEA, 2017g). Além do mais, vai requerer bastante atenção neste estudo a influência de *expertise* da SFD, com a realização de fóruns de discussão, relatórios de estudos e construção de redes de experts na área temática de estudo, conforme se aborda no tópico seguinte.

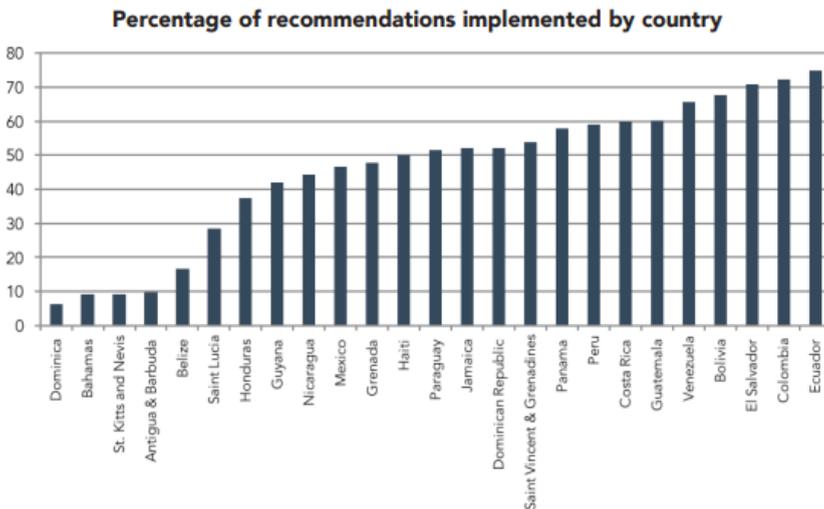
Relatório do Projeto de Integridade Eleitoral (em inglês *Electoral Integrity Project - EIP*), elaborado por Coma, Nai e Norris (2016)<sup>37</sup>, examina os relatórios das missões de observação eleitoral da OEA, de 1999 a 2015, em 25 países e 71 eleições nacionais quanto à implementação das recomendações dos relatórios. Para os autores (2016, p. 7), o impacto das recomendações depende de três aspectos: 1) as reformas propostas exigirem recursos; 2) precisarem de ação legislativa; ou 3) se há pressão da comunidade nacional ou de partes interessadas nacionais. Assim, ressaltam que não há padronizações de implementação na área de monitoramento das observações eleitorais

37 Para mais informações sobre o relatório: < <https://www.electoralintegrityproject.com/democratic-diffusion/>>. Acesso em: 07 out. 2017. (THE ELECTORAL INTEGRITY PROJECT, 2017).

internacionais, mas que há uma probabilidade maior das reformas ocorrerem quando os monitores internacionais avançam em termos de uma integridade eleitoral nos países. Alguns dos resultados mais importantes do relatório foram:

1) os relatórios da OEA tiveram efetividade considerável, com aproximadamente metade de suas recomendações implementadas, tanto total quanto parcialmente; 2) as recomendações que necessitavam de alguns recursos foram mais prováveis de ocorrerem (60%) se comparadas às que requerem mudanças legais (47%); 3) as reformas não são implementadas imediatamente, levando cerca de quatro anos em média, ou perto do final do ciclo eleitoral e o início do próximo; 4) as taxas de implementação nos países foram bastante relativas, com países abaixo de 10%, como Dominica ou Bahamas, mas outros com implementações substanciais, mais de 20%, como em El Salvador e Equador (COMA; NAI; NORRIS, 2016, p. 8), conforme se observa na Figura 1 a seguir:

Figura 1 – Porcentagem de recomendações implementadas por país



Fonte: Coma, Nai e Norris (2016, p. 18).

E, por fim, 5) países que são mais dependentes de ajuda externa apresentam maior taxa de implementação do que os que precisam menos de ajuda (COMA; NAI; NORRIS, 2016, p. 8). Para Norris (2016, s/p, tradução livre): “É reconfortante saber que a assistência eleitoral está a ter um impacto positivo na região. A OEA deve ser felicitada por seu trabalho”. Na presente obra, é o que também se busca observar no tocante à atuação não só da OEA, mas também da ONU, sobretudo, na cooperação entre as organizações e indo além das observações eleitorais com a inclusão de eventos e publicações na área temática da promoção e defesa da democracia.

É pertinente destacar a relação entre o nível de democracia e a implementação das recomendações feita pelos observadores. Observou-se que as democracias que não estão estabelecidas implementam recomendações da OEA em proporção significativamente maior (55%) do que as democracias estabelecidas (44%) (COMA; NAI; NORRIS, 2016, p. 8). Reitera-se aqui que esses dados reforçam o interesse do presente estudo de verificar se essas ações das organizações na realização de fóruns de discussão e relatórios de estudos, além de verificar a construção de redes de *experts* na área temática da democracia.

#### **4.3 FÓRUNS DE DISCUSSÃO E COOPERAÇÃO DEMOCRÁTICA NO ÂMBITO INTERAMERICANO**

De acordo com Gama (2005, p. 30), as OIs são importantes no sistema internacional também como fornecedoras de fóruns ou ambientes de observação de ideias, interesses e identidades, como anteriormente já mencionado. Além de se constituírem como fóruns de interação de agentes sociais, as organizações e seus corpos burocráticos também organizam eventos, em formato de Fóruns, Seminários e Reuniões, nos quais há também a interação dos mais diversos atores, tanto nacionais quanto internacionais. É o que se verifica aqui nos fóruns de discussão da OEA na década de 2000 e, no próximo capítulo, os fóruns em cooperação com o PNUD, permitindo a esta obra ir além dos avanços normativos e estruturais administrativos da organização regional e evidenciando também a evolução em termos de influência cognitiva, do conhecimento administrativo da OI, ao passo que ampliam estudos sobre as democracias e realizam fóruns de debates sobre a área temática da democracia.

A UPD promovia o *Foro Interamericano sobre Partidos Políticos* (FIAPP), cuja área de interesse tangencia o tema da democracia, haja vista que os partidos políticos são um importante elemento das democracias contemporâneas (HERZ, 2008, p. 20; HERZ, 2011, p. 68). Em 2005, as atividades do Foro centravam-se em cinco áreas principais: projetos nacionais de assistência técnica, promoção da perspectiva de gênero e participação política da mulher, incentivo a uma agenda de reforma, institucionalização dos partidos políticos e geração de conhecimento prático (OEA, 2006b, p. 1).

Como exemplos da atuação desse Foro, a OEA menciona: os programas de apoio ao processo da Assembleia Nacional Constituinte na Bolívia; a supervisão internacional da constituição de uma Corte Suprema de Justiça no Equador; e as ações em defesa do diálogo e da reforma política executada pelo Programa de Valores Democráticos e Gestão Política na Guatemala (OEA, 2006b, p. 41).

O FIAPP também atuou apoiando algumas missões da OEA, especialmente nas transições políticas no Equador e na Bolívia, bem como prestação de apoio de programas de assistência técnica para a Colômbia, Venezuela e Peru. Também teve atuação na Comissão Específica de Assuntos Eleitorais do Congresso da República da Guatemala no processo de reforma da Lei Eleitoral e de Partidos Políticos e na redação da Lei do Registro Nacional de Pessoas (RENAP) (OEA, 2006b, p.1). O documento da OEA (2006, p. 1) também relata as reuniões sub-regionais organizadas com o CARICOM sobre os partidos da região Andina, com destaque para atuações no México e na Colômbia.

Nesse sentido, verifica-se que o Foro atuava amplamente no tema de atuação e inclusive realizando coordenações multiníveis e interações com outras organizações regionais. Esse foro tem sua relevância por ser organizado pela UPD. Entretanto, esta pesquisa não constatou nenhum prosseguimento de edições do Foro Interamericano sobre Partidos Políticos após o ano de 2006, com a última atualização de material nessa data (OEA, 2006b).

Herz (2008, p. 20) aponta que o FIAPP promove debate e pesquisas em áreas pertinentes ao sistema político dos Estados, como o financiamento de campanha e a confiança no sistema político. Assim, a OEA estimula o diálogo nacional sobre as instituições políticas, especialmente em países em crises, como Guatemala, Haiti,

Nicarágua, Peru, Suriname e Bolívia, mas também realizou programas de treinamento e educação para incentivar uma cultura democrática nesses países. Ou seja, influenciou cognitivamente e executivamente, além de ajudar a construir uma cultura democrática nesses agentes sociais.

Sobretudo, para a autora (2008, p. 20), essas atividades são uma parte da caixa de ferramentas de prevenção de conflitos que permite que a OEA possa agir como principal parte na garantia da estabilidade democrática na região de sua atuação. Em outra obra, Herz (2011) observa que a realização do FIAPP também representa a promoção de debate e da pesquisa sobre os sistemas políticos dos Estados, juntamente com a criação de diálogos nacionais em países em crise.

Dando prosseguimento a esses fóruns, a OEA realizou um importante evento em 2006, na República Dominicana, intitulado *Foro sobre la Estabilidad Democrática de las Américas: El Rol Institucional de la OEA* e, consecutivamente, uma publicação sobre os principais acontecimentos desse Fórum. O evento e a publicação abordaram relatos sobre as missões especiais da OEA na Bolívia, no Equador, Haiti e Nicarágua, as quais foram solicitadas pelos próprios países em 2005 para auxiliá-los nas crises político-institucionais em andamento (OEA, 2006a, p. 7). Essas ações da OEA são importantes para compreender a atuação dessa OI e suas relações com outras organizações na área temática da democracia.

No ano de 2006, a organização foi convidada para observar processos eleitorais de 13 Estados membros, o que, para o Secretário Geral da OEA, demonstra o crescimento da organização em fortalecimento e defesa da democracia no continente americano, atuando com papel de destaque na resolução de crises políticas de seus membros. Os principais objetivos do fórum foram detalhados como: apresentar os esforços conjuntos da OEA e dos Estados membros em defesa e fortalecimento da democracia; analisar o caráter, alcance, resultados e lições aprendidas com as ações; e promover um diálogo sobre as oportunidades, os desafios e as perspectivas para o futuro do trabalho da Organização em prevenção, manejo e resolução de crises (INSULZA, 2006, p. 4; LACERDA, 2013a, p. 111)

O evento teve apoio da Fundação Global para a Democracia e o Desenvolvimento (FUNGLODE) e do Ministério das Relações Exteriores, Comércio Exterior do Canadá e teve como temas principais

o fortalecimento democrático, os processos eleitorais, o respaldo aos sistemas jurídicos e a promoção do diálogo (OEA, 2006a, p. 7; LACERDA, 2013a, p. 111).

Sobretudo, o então Subsecretário de Assuntos Políticos, Dante Caputo, que foi anteriormente Diretor do PNUD e responsável pelos estudos do PNUD de 2001 a 2004 sobre a democracia latino-americana, elenca alguns pontos de destaque do Fórum: 1) que a Carta Democrática Interamericana adicionou o desenvolvimento social e econômico como importantes para a configuração das democracias do continente; 2) Caputo entende que quanto mais forte a OEA mais forte será a democracia; 3) há um triângulo único entre democracia, pobreza e desigualdade na região; 4) necessidade um novo Estado para apoiar a democracia, um Estado republicano e, com isso, uma nova OEA para ajuda-los; 5) aprimorar a governabilidade dos Estados para que se convertam em democracias em efetivo, como foi reiterado pelo SG da OEA; e 6) reforçar a capacidade da OEA para prevenção de ameaças à democracia, com a implementação de uma metodologia de análise de cenários políticos, especialmente com a atuação do Departamento de Prevenção de Crises e Missões Especiais da OEA – atualmente, Departamento de Sustentabilidade Democrática e Missões Especiais (CAPUTO, 2006 apud OEA, 2006a, p. 20; OEA, 2006a).

Em 2007, no Chile, ocorreu o *Foro La Dimensión Política de la Governabilidad Democrática* que foi um evento essencial para a fundamentação da cooperação entre OEA e ONU/PNUD. O SG da OEA, José Miguel Insulza (2007, p. 3), traz que o fórum e a publicação subsequente de seus acontecimentos e suas contribuições tiveram como objetivo contribuir para o diálogo interamericano sobre questões substantivas sobre as democracias e a necessidade de exercício de bons governos democráticos, eficazes e eficientes. Conforme as próprias palavras desse servidor público internacional, fica evidenciada a utilização de fóruns como ferramentas para a discussão crítica e contribuição de todos sobre as questões político democráticas na região, do seguinte modo:

Pero para cumplir mejor nuestro cometido necesitamos la crítica y la contribución de todos. Por ello estamos llevando a la práctica foros internacionales de discusión en los que exponemos nuestros conceptos y la forma de organización de nuestros trabajos y de los que preten-

demos recoger sugerencias de políticas y estrategias específicas para cumplir con nuestro mandato, además de un catastro de las interrogantes y desafíos que razonablemente podemos anticipar hacia el futuro. (INSULZA, 2007, p. 3).

A utilização dos fóruns também serve como forma de expor os conhecimentos da OEA para uma gama de atores, tanto nacionais quanto internacionais. Além disso, o SG estava preocupado em defender que os governos deveriam incrementar a qualidade das democracias e que os benefícios atingissem a maioria dos cidadãos. Ou seja, o secretário defende que haja resultado práticos em benefício do povo e não apenas discussão e debate de ideias. Para tanto, há a argumentação em prol da governabilidade democrática:

El buen gobernante democrático no es sólo aquel que siente y se comporta como un demócrata: su verdadera misión es mantener la estabilidad de la democracia proveyendo al mismo tiempo a los ciudadanos de aquellos beneficios y soluciones a sus problemas que esa misma democracia les promete. Eso es lo que yo entiendo por gobernabilidad democrática, un tema que concierne a la eficacia y a la eficiencia de los gobiernos y que hoy día constituye una de las prioridades de la Organización de los Estados Americanos (INSULZA, 2007, p. 3)

Então, o SG defende o papel da OEA no fortalecimento e na construção de instituições democráticas e na melhoria da eficiência de instrumentos de gestão e administração dos Estados (INSULZA, 2007, p. 3). O informe de 2007 traz que a região vem conseguindo logros políticos e que a democracia eleitoral vem progredindo, mas que os problemas econômicos e sociais fazem com que seja necessário criar eixos para a sustentabilidade das democracias, como: reformas institucionais, sistema político, partidos políticos, manejo e prevenção de crises político-institucionais e relações de poder (OEA, 2007, p. 5). Para tanto, há a necessidade de convocar uma vasta quantidade de atores, tanto nacionais quanto internacionais, para construir o diálogo e o debate em prol dos vários temas da governabilidade democrática, sendo eles: promover mecanismos de prevenção de crises políticas; estabelecer equilíbrio de poderes; fortalecer procedimentos eleitorais; atender necessidades de financiamento eleitoral; fortalecer institucionalmente os Poderes Legislativos; e instituir uma agenda

pró-reforma de partidos políticos (OEA, 2007, p. 8-9).

Para o SG, a OEA tem alta capacidade técnica em matéria eleitoral e vem tendo grandes progressos nesse tema (INSULZA, 2007, p. 10), o que de certa forma reitera a atuação e preocupação da organização com o aspecto eleitoral das democracias em primeiro momento. Mas, conforme atesta Insulza (2011c, p. 11), é preciso ir além das discussões das ideias e colocá-las em prática, principalmente com a atuação da organização regional nisso.

Algumas discussões ocorridas no Fórum foram relatadas no informe de 2007 e podemos elencar quatro dimensões:

1) a relevância da OEA no sistema interamericano, que trouxe os créditos da organização como âmbito de resolução de conflitos e de diálogo entre os Estados, mas também alertou sobre um problema de origem, que seria a forte influência dos Estados Unidos e, conseqüentemente, perda de credibilidade em diversas situações por isso. Concomitantemente, houve o reconhecimento do papel do SG da OEA como uma liderança na promoção de uma agenda específica para a região (OEA, 2007, p. 16). Ou seja, a essencialidade da influência de um burocrata, conforme defende a presente obra.

2) para a maioria dos especialistas no Fórum, os instrumentos jurídicos e políticos da OEA na área temática da democracia passam por grandes desafios nas capacidades de aplicação prática, principalmente por causa da tradição da não intervenção em assuntos internos dos Estados no continente americano. Destaca-se a dificuldade de medir o risco democrático, as alterações de ordem e quando há quebra da ordem, conforme estão postulados nos artigos 17, 18 e 19 da Carta Democrática Interamericana, bem como os problemas que o SG tem em situações em que precisa de consentimento dos Estados para intervir, mas não o consegue em meio à situação de crise (OEA, 2007, p. 17).

3) a agenda da organização no contexto atual, que deveria conter, segundo Francisco Rojas, Secretário da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLASCO), quatro âmbitos específicos: a promoção de uma iniciativa política da Secretaria Geral no campo da governabilidade; destacar a melhor ação de prevenção de conflitos; reforçar o Conselho Permanente e as comissões específicas; e fomentar uma melhor relação da OEA com o sistema interamericano através de uma maior divulgação dos resultados alcançados.

Já quanto à governabilidade, são destacados os seguintes

pontos: o fortalecimento de normas para proteção de liberdades políticas e direitos civis; pensar questões relativas à segurança das pessoas frente ao Estado ou ao crime organizado; e a situação de Cuba (ROJAS apud OEA, 2007, p. 17). Nessa sessão, o Subsecretário de Assuntos Políticos, Dante Caputo, observa a necessidade de maior articulação com outras instâncias regionais, como o MERCOSUL e o CARICOM, para ajudarem a melhorar a qualidade das democracias (CAPUTO apud OEA, 2007, p. 17). Por fim, em resumo desse servidor civil internacional:

se necesitaría discutir y avanzar en una agenda que vincule la relación entre Estado y mercado, colocando en la ecuación de la gobernabilidad los temas relativos al rol del Estado en un contexto de ampliación de la economía de mercado en un contexto de altas desigualdades sociales. (CAPUTO, 2007 apud OEA, 2007, p. 17).

4) as estratégias de intervenção da OEA. Essa organização exerce mais um papel de monitoramento e prevenção de crises, pois depende da vontade dos Estados para poder intervir. Para que possa ter uma maior capacidade de intervenção, os especialistas no Fórum apontam a formação de parcerias e cooperação com outros atores internacionais preocupados com o tema da governança, como o IDEA, FLASCO, CEPAL, PNUD, universidades, mas também articular coordenação de ações junto às instituições financeiras com o objetivo de estabelecer princípios democráticos da Carta Democrática Interamericana como critério para obtenção de financiamentos. Por fim, destaca-se a importância da sociedade civil como promotora de análises e informações em articulação com os Estados e a Secretaria Geral, com a capacidade de atuar mais pró-ativamente em termos de defesa coletiva da democracia (OEA, 2007, p. 18).

A partir da síntese acima das dimensões da governabilidade democrática trazidas pelo Fórum e sua subsequente publicação, pode-se aqui, de um lado, reiterar a importância dos corpos burocráticos da OEA, como é o caso da Secretaria Geral e de sua Subsecretaria de Assuntos Políticos, especialmente pela atuação do Subsecretário Dante Caputo. De outro lado, há a argumentação de que a capacidade de intervenção da OEA pode ser aumentada através de parcerias e cooperações com os mais diversos atores internacionais, com destaque para OIs e ONGs internacionais. Isto é o que a presente pesquisa busca visualizar na atuação dos corpos burocráticos e da

cooperação entre organizações na área temática de democracia na América Latina, com maiores aprofundamentos e análises de dados nos próximos capítulos.

É o Subsecretário Caputo que faz algumas conclusões no informe do Fórum e evidencia a centralidade da OEA como agente na construção de uma nova agenda democrática para o continente americano, trazendo os mais diversos temas como a representação nos partidos políticos e a remodelação do Estado (CAPUTO, 2007, p. 19). O mais interessante para a presente pesquisa são as cinco interrogações e desafios apontados no Fórum, principalmente o último: 1) maior utilização e ação no fortalecimento democrático; 2) melhora na prevenção de crises; 3) resolução de crises e estabelecimento de sustentabilidade das democracias; 4) maiores ações sociais atreladas ao papel da sociedade civil e a sua interação mais aberta com a OEA; e 5) a criação de uma rede de conhecedores (*experts*). O informe de 2007 aponta que:

Debiese consolidarse una red de expertos e instituciones (en América Latina y el Caribe y fuera de la región) para apoyar procesos políticos en países que manifiesten problemas y donde sea posible establecer una agenda de trabajo permanente con los actores nacionales. La idea de Foros políticos periódicos, plurales, amplios y con una agenda acotada y consensuada posibilitaría en algunos países establecer alternativas políticas más allá de una determinada coyuntura crítica (OEA, 2007, p. 21).

Essa rede de conhecedores é construída e analisada ao longo desta obra, com atuação de destaque da OEA em sua formulação. Os fóruns e relatórios de 2006 e 2007 trazem elementos que vão além da concepção de democracia representativa – ou eleitoral, ou procedimental –, contudo, ainda há bastante reiteração nesse conceito e preocupação em primazia do aspecto eleitoral, como observa-se nas ações da organização em missões de observação eleitoral. Vale destacar aqui a centralidade do uso de fóruns e da cooperação com outras instituições internacionais para a OEA como ferramenta importante para difusão e defesa da democracia no continente.

## 5. CONCLUSÃO

No presente livro, trabalhou-se com o argumento de que a ONU e a OEA são organizações internacionais, com corpos burocráticos e interações administrativas, conforme contribuições teóricas de Barnett e Finnemore (1999 e 2004), Biermann e Siebenhüner (2009) e os teóricos da Administração Pública Internacional. A análise teórica focou no estudo da ONU e OEA em termos gerais e do PNUD e da SFD em termos restritos de área temática de estudo. Também há a importância de outras burocracias, como dos secretariados gerais.

As contribuições teóricas adotadas foram as perspectivas institucionalista sociológica de Barnett e Finnemore (2004) (ou construtivista), síntese de Biermann e Siebenhüner (2009) (ou teoria principal-agente combinada com o institucionalismo sociológico) e da Administração Pública Internacional de Bauer et al. (2017). Os estudos sobre burocracias internacionais são o cerne da análise teórica e permitem trabalhar as organizações internacionais em termos gerais e restritos.

As burocracias internacionais PNUD e SFD são atores com semiautoridade e semiautonomia no meio internacional e mostram-se influentes nos mesmos aspectos destacados anteriormente. Além do mais, a análise dessas burocracias em termos restritos (áreas de mandato) ganha contornos adicionais ao incorporar estudos sobre gestão administrativa, já que, como visualizado nos Anexos 3 e 2, o PNUD e SFD constituem-se em burocracias com aspectos administrativos de gestão (PNUD, 2017i; OEA, 2015a, p. 4). Dentre as diversas formas de impacto das burocracias internacionais estudadas, há duas formas centrais:

- 1) essas burocracias influenciam os atores na promoção de normas – ou ideias, ou regras. Demonstra-se um nicho de poder das burocracias internacionais (BARNETT; FINNEMORE, 2004; LACERDA, 2013a; MELO, 2005; BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009). É o que a presente tese pretende analisar para a compreensão do impacto das organizações e suas burocracias nas democracias latino-americanas.
- 2) as burocracias também influenciam os Estados e a realidade social através do conhecimento que possuem, pois apresentam-se como

conhecedoras (*experts*) nas mais diversas áreas temáticas do sistema internacional (BARNETT; FINNEMORE, 2004; LACERDA, 2013a; MELO, 2005; BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009; LITTOZ-MONNE, 2017). Essa é a forma de influência mais forte das OIs e, com isso, busca-se observar se as OIs e corpos burocráticos estudados influenciam desse modo.

A variação da influência das burocracias é abordada de três formas: cognitiva, que abarca a utilização do conhecimento e das ideias para modificar o comportamento dos Estados; normativa, que é a influência na criação, apoio ou modificação de processos de construção de normas; e executiva, que é influência direta nos Estados através de conhecimentos técnicos ou programas de treinamento). Essa última também é entendida como a influência das capacidades das equipes das burocracias internacionais (BIERMANN et al., 2009, p. 49). Um dos objetivos da presente pesquisa é destacar as influências cognitiva e executiva desses atores, mas devido à complexidade e interligação das variáveis de influência, a explanação de outras formas de influência também é central e indissociável. Sobretudo, pode haver conflito entre as formas de influência e pretende-se verificar se há complementação ou conflito através das análises qualitativas deste livro.

As burocracias internacionais como APIs influenciam a governança global, transformam a distribuição de poder em níveis de governo e mudam as condutas dos governos (TRONDAL, 2016). Por meio dessa percepção, pode-se elencar principalmente contribuições quanto ao funcionamento do serviço civil internacional, às reformas administrativas e mudanças organizacionais, e a influência dos burocratas na criação de políticas internacionais. Pode-se dividir os estudos sobre atores e estruturas das APIs em dois braços organizacionais: o político e o administrativo (EGE; BAUER, 2013). Mas é necessário combinar esses dois ramos, por meio de perspectivas teóricas racionais (a teoria principal-agente) e sociológica, para compreender a complexidade da atuação das APIs inserida na estrutura da OI e em ação no sistema internacional.

Os conceitos centrais das contribuições da Administração Pública para o presente estudo são: autonomia burocrática, estilos administrativos, empreendedorismo burocrático, conhecimento burocrático, criação de orçamento burocrático e coordenação administrativa multinível (BAUER; KNILL; ECKHARD, 2017). Destaca-

se os estilos administrativos e a importância das diferentes formas ou estilos de trabalho das APIs, como é o caso dos estilos diferentes da ONU e da OEA.

Também busca-se observar se as organizações estudadas são empreendedoras e não servas dos Estados, especialmente na área temática da democracia (KNILL et al., 2017). Já o conhecimento administrativo é uma pré-condição para que as APIs exerçam influência na política internacional e elas podem até construir e inserir-se em comunidades epistêmicas para intercâmbio de conhecimento. É um dos focos centrais desta obra examinar o conhecimento administrativo da ONU e da OEA.

Sobretudo, enfatiza-se o conceito de coordenação multinível, que é a interconexão das administrações nacionais e internacionais criando uma coordenação administrativa multinível, tanto com setores nacionais das APIs, que aqui é o caso dos escritórios nacionais do PNUD e da OEA nos países membros, quanto em coordenação com setores administrativos dos governos nacionais. O avanço nessas coordenações pode levar à autonomia burocrática (independências funcionais e autonomias administrativas), que motivam as administrações a interagir e coordenar políticas, como pretende-se examinar nas relações entre ONU e OEA na área temática de democracia, principalmente para a América Latina.

No contexto global, o PNUD tem centralidade na implementação do conceito de governança democrática dentro do sistema ONU, trazendo o conceito de boa governança da área econômico-social para a seara política (PNUD, 2002). Antes mesmo disto, há um quadro de referência sobre a democracia na organização ONU que, apesar de não contemplar um conceito taxativo (como verifica-se no próximo capítulo sobre a OEA), está presente em vários mecanismos da organização global.

A partir de contribuições de Newman (2004, p. 200), observou-se que a ONU não busca estabelecer um significado taxativo de democracia devido à diversidade e à complexidade da realidade global. Para que a diversidade seja representada, é necessário defender uma concepção que vá além do conceito de democracia liberal e a depender da especialidade de cada região. Para a organização global, a ideia é ficar longe de impor e promover um modelo de democracia particular, sendo mais provável que seja defensora de um conceito

equilibrado e não envolvido com uma só concepção, já que em cada sociedade se analisa a melhor forma de concepção democrática. Isto posto, é o que se observou quanto ao conceito do PNUD para a democracia latino-americana, exteriorizado no informe de 2004 e na publicação de 2008.

A ONU mostra-se como um "agente internacional para a democratização" (RICH; NEWMAN, 2004, p. 4, tradução livre) e o PNUD é a burocracia onusiana que detém o mandato para lidar e promover a governança democrática. Contudo, a percepção do PNUD sobre a sua importância na democracia em prisma global foi uma construção ou um avanço burocrático dentro da ONU e dentro do próprio programa de desenvolvimento. Com isso, percebeu-se que esse tipo de boa governança, agora política (não mais econômica como defendia o Banco Mundial), é fundamental para o desenvolvimento dos povos.

Dentro da burocracia ONU, focou-se na centralidade do PNUD como um agente líder na função tanto teórica quanto prática da governança democrática. Sobretudo, verificou-se que o PNUD vai além do aspecto eleitoral da democracia e dá um suporte para as instituições democráticas dos países em crise, por isso a denominação apoio eleitoral de longo prazo.

Por meio das contribuições de Santiso (2002) e Annan (2002), pôde-se refletir sobre a importância das experiências do PNUD nas missões de construção pós-conflito na América Central na década de 1990, que trouxeram conhecimento sobre a necessidade de ir além dos aportes eleitorais nos países em crise. Desse modo, essa experiência do programa repercutiu em conhecimento para a burocracia (conhecimento administrativo) sobre o aprofundamento de uma concepção de observação eleitoral e teve também repercussão no aumento das políticas e das estratégias no nível operacional da burocracia PNUD. Isto é, a organização foi empreendedora administrativamente ao ir além de suas limitações e da subserviência aos Estados, especialmente ao atribuir papel central ao programa para desenvolvimento e pela atuação do SG.

Evidenciou-se o crescimento dos recursos financeiros do PNUD na área da governança democrática, visto que houve a demanda internacional por aumentar sua influência nessa área. Isto é, havia o risco de sua relevância se tornar marginalizada devido ao crescimento do papel das organizações financeiras de desenvolvimento na

questão democrática (PONZIO, 2004; ONU, 2017b; PNUD, 2017b). A partir da reforma em 1997, tanto a ONU quanto o PNUD fortalecem-se quanto ao seu papel na promoção da democracia e também na prática de operações de reconstrução da paz. Sobretudo, este capítulo evidenciou a repercussão dessas mudanças na organização burocrática na gestão administrativa da governança democrática, assim como o aumento considerável dos recursos financeiros e de pessoal voltados para a governança democrática.

Conforme mandato em área de governança instituído pela Declaração do Milênio (2000), o PNUD também ficou encarregado de fiscalizar e incentivar a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) nas mais diversas regiões globais (atualmente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis – ODS). Com isso, neste trabalho, há o destaque do papel do PNUD na promoção e fiscalização da governança democrática na América Latina, que teve política e estratégias aqui focadas na influência cognitiva da *expertise* do programa onusiano (ou do seu conhecimento administrativo), em especial vistos neste capítulo no informe de 2004 e na publicação de 2008.

Concomitantemente, outro aspecto importante para influência do PNUD é a existência de escritórios nos mais diversos países membros da ONU, o que fornece uma maior legitimidade as suas ações. É o se pode visualizar ao analisar o PNUD Brasil e sua influência no país, já que se constitui na forma de um ator, por meio de uma cooperação técnica e em parceria com o país (PNUD BRASIL, 2017b; LASMAR; CASARÕES, 2006), com agência e (semi) autoridade. Em suma, como observado por esta obra, o escritório PNUD Brasil chega a ter influência como se fosse uma organização ou burocracia tanto nacional quanto internacional e, assim, possibilita uma maior promoção dos objetivos da burocracia PNUD, particularmente aqui destacada a governança democrática.

O informe de 2004 aborda os mais diversos significados e contribuições sobre as ideias de democracia, mas expressa a defesa de uma democracia de cidadania. Em outras palavras, no relatório de 2004, o PNUD defende a democracia substantiva, como um governo do povo, significando também um Estado de cidadãos e cidadãos plenos (PNUD, 2004, p. 18). Da mesma forma, é interessante refletir sobre a forma que o PNUD se utiliza dos dados das pesquisas do

*Latinobarómetro* como informação para alertar os Estados e os outros atores internacionais quanto à necessidade de estudar e contribuir para a melhoria da democracia latino-americana. Isto é, essa burocracia internacional acaba transformando as informações das pesquisas em conhecimento e, desse modo, ganha autoridade de *expert* na temática da democracia e da governança democrática.

Em consequência das contribuições de análise da democracia desenvolvidas pelo informe de 2004, a publicação de 2008 contou com esforços do PNUD e da União Europeia em conjunto e intentava continuar o debate aberto pelo programa onusiano em 2004. Foca-se no estudo do Estado em meio ao conceito de democracia de cidadania. Essa publicação de 2008 apresenta contribuições tanto de servidores civis internacionais quanto de autores acadêmicos, o que evidencia a influência cognitiva da burocracia internacional nos moldes de uma comunidade epistêmica. Portanto, tomando por basilares as contribuições de O'Donnell (2008, p. 25) na publicação, há a defesa do conceito de Estado de e para a democracia, ou seja, um Estado para uma democracia de cidadania (GRYSPAN, 2008, p. 15).

Além das políticas dos Estados membros e do quadro das normativas sobre a democracia, o conhecimento dos servidores civis internacionais e dos acadêmicos envolvidos com as organizações é fundamental para compreender os conceitos e entendimentos sobre a democracia, pois o PNUD é um ator socialmente construído e que os indivíduos nele inseridos exercem influência cognitiva em seus campos de atuação. Neste livro, compreendeu-se que as percepções dos indivíduos e dos corpos burocráticos das OIs envolvidos nas publicações são uma forma de autoridade de *expertise* e como meio de exteriorizar.

A cultura democrática, de promoção e defesa coletiva da democracia, é um processo de socialização e de internalização de valores e práticas democráticas na ONU. No plano global, a cultura político-democrática do programa onusiano mostrou-se configurada além do aspecto eleitoral e atenta à diversidade de realidades mundiais. Esse programa evidenciou-se favorável a construção de uma cultura de democracia de cidadania na América Latina, devido à complexidade da realidade latino-americana e à necessidade de responder as problemáticas políticas, econômicas, sociais e culturais.

A cultura democrática é uma variação de longo prazo e requisito

essencial para a construção da governança democrática defendida pelo PNUD. De acordo com Barnett e Finnemore (2004), a cultura pode ser decorrente de uma configuração de normas criadas pelas burocracias. Assim, para a América Latina, pode-se observar relatórios de estudos sobre a realidade da democracia na região (PNUD, 2004 e 2008) e sobre uma específica de cultura democrática para ser promovida e defendida na região, apesar de não haver uma concepção universal de democracia institucionalizada no quadro normativo da ONU.

O capítulo três observou que há concepções de democracia majoritariamente diferentes no âmbito da ONU. Na segunda e terceira ONU (burocracia internacional e ONGs, *Experts* e outras organizações) há a promoção e defesa de uma concepção que vá além do aspecto eleitoral, incentivando a inserção de elementos de participação do cidadão nas democracias do hemisfério, inclusive há a defesa da democracia de cidadania pelo PNUD (2004) e por componentes da terceira ONU na publicação de 2008. Além do mais, fica evidenciada uma discrepância entre as influências cognitiva e executiva com a normativa, já que vão além dos conceitos de democracia institucionalizados normativamente na ONU.

O presente capítulo observou que há um estilo administrativo da ONU e, ressalta-se a área tema dessa pesquisa, também existem concepções de democracia na organização e nos seus corpos burocráticos, já que defende a promoção e defesa de uma concepção além do aspecto eleitoral e dependente da análise das especialidades de cada região do globo. No caso da América Latina, o PNUD, por meio das publicações de 2004 e 2008, defende uma democracia de cidadania. Sendo assim, no próximo tópico, convém abordar a OEA e sua atuação nessa *issue-area* da democracia.

Coube ao capítulo quatro analisar a construção dos conceitos e as formas de democratização promovidos e defendidos pela OEA. Em âmbito regional, defende-se o conceito de democracia representativa, tendo sua construção ao longo do desenvolvimento da organização. Esse ideal de democracia é institucionalizado e reafirmado pela burocracia regional a partir de seus instrumentos políticos e jurídicos – em vigência na Carta da OEA (1948) e na Carta Democrática Interamericana (2001).

Há a emergência de um Regime Democrático Interamericano

(REDI), baseado nos instrumentos jurídicos anteriormente destacados e nas práticas da organização regional (PERINA, 2001) – aqui com destaque para as práticas dos corpos burocráticos, dos servidores civis internacionais e da realização de publicações e fóruns sobre a temática da democracia. Sobretudo, ressalta-se a atuação da burocracia em sentido estrito Secretaria de Fortalecimento da Democracia (SFD), as Missões de Observação Eleitoral da OEA e a significativa implementação de suas recomendações, de cerca de 50% (COMA; NAI; NORRIS, 2016).

Em 2011, iniciativas recentes de discussão e debate sobre os dez anos da Carta Democrática apontaram que alguns Estados, da mesma forma que alguns servidores da OEA, defendem a incorporação de uma concepção de democracia participativa. Entretanto, a maioria dos Estados entende que já há no conceito institucionalizado elementos de participação, ou seja, a democracia institucionalizada na CDI já aborda uma democracia representativa, participativa e inclusiva. Por isso, os Estados no *“Diálogo sobre la eficacia de la aplicación de la Carta Democrática da OEA”* (2011a) não viram a necessidade de reformas. Para o presente livro e assim como observado em pesquisa anterior (LACERDA, 2013a), a participação está reduzida a um elemento de fortalecimento da democracia representativa, e não como valor em si, diferentemente de um mecanismo de aprimoramento da cidadania, como preceitua o ideal de democracia substancial.

De acordo com o Manual de Observações Eleitorais da OEA (2008), há diversas resoluções da Assembleia Geral que abarcam a promoção e fortalecimento tanto do conceito de democracia representativa quanto participativa. Entretanto, há a primazia e institucionalização da democracia representativa, que é um conceito procedimental de democracia. Mas também já se discute em vários âmbitos a necessidade de institucionalizar uma concepção mais substantiva de democracia na OEA, consoante verificado no informe da reunião dos Estados-membros (2011) acerca da comemoração dos dez anos da CDI.

A cultura democrática da OEA é visualizada como um processo de socialização e de internalização de valores e práticas democráticas em termos da democracia representativa. Para Barnett e Finnemore (2004), a cultura pode ser decorrente de uma configuração de normas criadas pelas OIs e suas burocracias e é o que se pode observar no

caso da cultura política democrática e a configuração de quadros de referência institucionalizados na OEA, de seus corpos burocráticos Secretaria Geral e SFD com agência na área temática da democracia e no uso de ferramentas de promoção de fóruns (eventos) e publicações sobre a democracia no continente americano.

O trabalho da OEA na educação como chave para o fortalecimento da democracia é também um aspecto importante para este trabalho, pois há o compromisso dos Estados e da burocracia com a promoção da cultura democrática através de meios de educação formal ou não formal, conforme institucionalizado na Carta Democrática (2001). Assim, a educação em cidadania democrática é importante na construção do entendimento coletivo de democracia, através da cooperação, investigação e capacitação.

O capítulo quatro observou que há concepções de democracia majoritariamente diferentes no âmbito da OEA, pois a primeira OEA (arena dos Estados) defende expressamente uma democracia representativa, já a segunda e terceira OEA (burocracia internacional e ONGs, Experts e outras organizações) promovem e defendem uma concepção que vá além do aspecto eleitoral, incentivando a inserção de elementos de participação do cidadão nas democracias do hemisfério.

Três foram os fóruns realizados pela OEA que foram destacados: o FIAPP; o fórum de 2006 e seu subsequente relatório (2006); e o fórum de 2007 e seu subsequente informe (2007). Monica Herz (2008, p. 20) ao analisar os fóruns sobre os partidos políticos, destaca a importância desses fóruns para a geração de cultura democrática, bem como constituem uma parte da caixa de ferramentas de prevenção e da extensão da relevância das atividades da organização regional.

A partir dos fóruns e publicações de 2006 e 2007, objetivou-se as experiências da OEA e de seus Estados membros no fortalecimento e na defesa da democracia no continente. Foi possível observar algumas experiências em crises políticas e se evidenciou a necessidade de produzir conhecimento nessa área temática, especialmente com a atuação de destaque para o Departamento de Prevenção de Crises e Missões Especiais, da SAP/SFD. O foro de 2007 e seu subsequente relatório (OEA, 2007) foram fundamentais para compreender o papel da burocracia OEA nos seus propósitos sobre o debate sobre

a democracia na região e, principalmente, o enfoque político da governabilidade democrática.

O objetivo da OEA de utilizar reuniões, seminários e fóruns como elemento de contribuição para as temáticas sobre democracia foi reiterado na organização. No fórum de 2007, se configuraram as temáticas, agendas e parcerias institucionais que a OEA faria nos anos seguintes. Há um enfoque na qualidade da democracia e na necessidade de ir além dos aspectos eleitorais, o que evidencia a esta pesquisa o início de uma mudança – mais substantiva – da concepção de democracia da OEA, mesmo que ainda bastante ligada ao aspecto da democracia representativa, dos mecanismos de eleição e das missões de observação eleitoral.

Sobretudo, os fóruns de 2006 e 2007 foram relevantes para a presente pesquisa ao apresentarem a importância das cooperações institucionais com os Estados e outros atores internacionais na área temática da democracia, mas também o papel do Secretário Geral e da necessidade de estabelecer meios de comunicação para evidenciar os resultados alcançados pela organização (OEA, 2007, p. 17). Isso gera legitimidade e prestação de contas (*accountability*) para a comunidade internacional. Quanto à cooperação com outros atores internacionais, há uma variedade de atores políticos (por exemplo, IDEA, IFE, FLASCO, CEPAL, PNUD e Universidades) e de instituições financeiras internacionais, sendo a diversificação de cooperações na área temática da democracia compreendida pela OEA como uma estratégia para agir de forma concreta e favorecer os princípios democráticos (OEA, 2007, p. 18).

Sendo assim, a organização regional e seus corpos burocráticos buscam construir uma rede de *experts* (conhecedores) na promoção e defesa da democracia, com a participação conjunta dos Estados, instituições, atores internacionais, ONGs, acadêmicos, políticos e atores da Sociedade Civil (OEA, 2007, p. 18).

Enfim, o presente livro compreendeu que a ONU, a OEA, seus corpos burocráticos e suas interações administrativas influenciam na promoção e na defesa da democracia na América Latina. Sobretudo, observou-se as cooperações entre as organizações estudadas e outros atores internacionais como forma de melhorar a ação desses atores na área temática da democracia. Visualizou-se também a importante atuação das burocracias internacionais em sentido estrito PNUD e SFD nos objetivos das OIs não só na área temática da democracia, mas em diversas outras.

## 6.REFERÊNCIAS

ADLER, Emanuel. **O construtivismo no estudo das relações internacionais**. Lua Nova, CEDEC, São Paulo, n. 47, 1999. p. 201-246.

ANNAN, Kofi A. **In larger freedom: towards development, security and human rights for all**. Report of the Secretary-General (A/59/2005). 2005. Disponível em: <[http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.2005\\_En.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.2005_En.pdf)>. Acesso em: 30 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Democracy as an International Issue. **Global Governance**, v. 8, n. 2, abr.-jun. 2002. pp. 135-142. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/27800333>>. Acesso em 20 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Prefácio. 2000. In: ONU. **Declaração do Milênio**. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2017.

ARRIGHI, Jean Miguel. OEA. **Organização dos Estados Americanos**. São Paulo: Manole, 2004.

AXELROD, R. Promoting through International Organizations. In: ZEDILHO, E. (Ed.). **Reforming the United Nations for Peace and Security**. New Haven: Yale Center for the Study of Globalization, 2005. pp. 19-38. Disponível em: <<http://www-personal.umich.edu/~axe/research/PromotingDemocracy.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2017.

BALDWIN, David A. Power and International Relations. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth (Eds.). **The Handbook of International Relations**. Thousand Oaks, California: Sage Press, 2013. pp. 273-297.

BARNETT, Michael e FINNEMORE, Martha. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. **International Organization**, v. 53, n. 4. Autumn 1999. p. 699-732.

\_\_\_\_\_. **Rules for the World: International Organizations in Global Politics**. Ithaca, London: Cornell University Press, 2004.

BAUER, Steffen; BIERMANN, Frank; DINGWETH, Klaus; SIEBENHÜNER, Bernd. Understanding International Bureaucracies: Taking Stock. In: BIERMANN, Frank; SIEBENHÜNER, Bernd (eds.). **Managers of global change: influence of international environmental bureaucracies**. Cambridge, MA: MIT Press, 2009.

BAUER, M.W.; KNILL, C.; EGE, J.; ECKHARD, S. A Public Administration Perspective on International Organizations. In: BAUER, M.W.; KNILL, C.; ECKHARD, S. (Eds.). **International Bureaucracy**. Challenges and Lessons for Public Administration Research. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017.

BAUER, M.W.; KNILL, C.; ECKHARD, S. (Eds.). **International Bureaucracy**. Challenges and Lessons for Public Administration Research. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017.

BENDOR, Jonathan; GLAZER, Amihai; HAMMOND, Thomas H. Theories of delegation. **Annual Review Political Science**, v. 4, 2001. pp. 253-269.

BENNER, T., MERGENTHALER, S.; ROTMANN, P. **International bureaucracies: the contours of a (re)emerging research agenda**. 2007. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.614.2406&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

BENZ, A.; CORCACI, A.; DOSER, J. W. Multilevel Administration in International and National Contexts. In: BAUER, M.W.; KNILL, C.; ECKHARD, S. (Eds.). **International Bureaucracy**. Challenges and Lessons for Public Administration Research. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017. pp. 151-178.

BIERMANN, R. BAUER, Steffen; BUSCH, Per-Olof; CAMPE, Sabine; DINGWERTH, Klaus; GROTHMANN, Torsten; MARSCHINSKI, Robert; TARRADELL, Mireia. Studying the influence of International Bureaucracies: A conceptual Framework. In: BIERMANN, Frank; SIEBENHÜNER, Bernd (eds.). **Managers of global change: influence of international environmental bureaucracies**. Cambridge, MA: MIT Press, 2009. pp. 37-74.

BIERMANN, R.; KOOPS, J.A. (Eds.). **Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics**. London: Palgrave Macmillan, 2017.

BIERMANN, R. SIEBENHÜNER, Bernd (eds.). **Managers of global change: influence of international environmental bureaucracies.** Cambridge, MA: MIT Press, 2009.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política.** Tradução de Carmen C. Varrialle, Gaetano Loiai **Mônaco, João Ferreira**, Luis Guerreiro Pinto Cacais, Renzo Dini. Brasília: UnB, 1998.

BONIFACE, Dexter S. The OAS's Mixed Record. In: LEGLER, Thomas; LEAN, Sharon F.; BONIFACE, Dexter S. **Promoting Democracy in the Americas.** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2007. pp. 40-62.

BROWN, M. M. Prefácio. In: PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2002.** Aprofundar a democracia num mundo fragmentado. 2002. Disponível: <file:///C:/Users/janmarcell/Downloads/undp-br-RDH-pt-2002%20(2).pdf> . Acesso em: 15 out. 2017.

BOWDEN, B.; CHARLESWORTH, H. Defining democracy in international institutions. In: BOWDEN, B.; CHARLESWORTH, H.; FARRAL, J. (Eds.). **The Role of International Law in Rebuilding Societies after Conflict.** Great Expectations. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BOUTROS-GHALI, Boutros. **An Agenda for Democratization.** New York: United Nations, 1996. Disponível em: <[http://www.un.org/fr/events/democracyday/pdf/An\\_agenda\\_for\\_democratization.pdf](http://www.un.org/fr/events/democracyday/pdf/An_agenda_for_democratization.pdf)> . Acesso em: 11 out. 2017.

BUENO, Adriana Mesquita Corrêa. **Perspectivas contemporâneas sobre regimes internacionais: a abordagem construtivista.** 2009. Disponível em: <<http://www3.fsa.br/propex/recrie/numero1/recrietexto22009.pdf>> . Acesso em: 05 out. 2017.

BUSCH, Per-Olof. The independent influence of international public administrations: contours and future directions of na emerging research strand. In: KIM, S.; ASHLEY, S.; LAMBRIGHT, W. H. (Eds.). **Public Aministraton in the Contexto of Global Governance.** Cheltenham, UK; Northampton, USA: 2014.

BUSCH, Per-Olof; LIESE, Andrea. The Authority of International Public Administrations. In: BAUER, M.W.; KNILL, C.; ECKHARD, S. (Eds.). **International Bureaucracy**. Challenges and Lessons for Public Administration Research. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017.

CAMPOS, Cinthia Regina. Delegação e integração regional: aspectos teóricos do paradigma principal-agente aplicado ao sistema europeu. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, abr. 2009. Pp. 85-114. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292009000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292009000100003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 16 oct. 2017.

CAPUTO, Dante. Conclusiones. In: OEA, Organização dos Estados Americanos. **Foro Internacional "La Dimensión Política de la Gobernabilidad Democrática"**. 2007. Disponível em: <<http://www.oas.org/en/spa/fbdocs/Publicacion-esp.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

CARVALHAL, Raquel Lourenço do; BORDEAUX-RÊGO, Ricardo. Teoria do Agente, Teoria da Firma e os Mecanismos de Governança Corporativa no Brasil. **Relatórios de Pesquisa em Engenharia de Produção**, v. 10, n. 13, 2010. Disponível em: <[http://www.producao.uff.br/conteudo/rpep/volume102010/RelPesq\\_V10\\_2010\\_13.pdf](http://www.producao.uff.br/conteudo/rpep/volume102010/RelPesq_V10_2010_13.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2017.

CASTRO, Rodrigo Batista de. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. Artigo apresentado no 30º Encontro do ANPAD. Salvador, 2006. Disponível: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2017.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na Empresa**: pessoas, organizações e sistemas. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994.

COMA, Ferran Martinez i; NAI, Alessandro Nai; NORRIS, Pippa. DEMOCRATIC DIFFUSION: How regional organizations strengthen electoral integrity. 2016. Disponível em: <<https://www.electoralintegrityproject.com/democratic-diffusion/>>. Acesso em: 07 out. 2017.

COOPER, Andrew Fenton; LEGLER, Thomas. **Intervention without intervening?**: the OAS defense and promotion of democracy in the Americas, 1. ed. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2006.

COX, R. W.; SINCLAIR, T. J. **Approaches to World Order**. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

COX, Robert. **Social Forces, States and World Orders**: Beyond International Relations Theory. In: KEOHANE, Robert (Ed.). *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University, 1986. pp. 204-255.

DAHL, Robert A. The Concept of Power. **Behavioral Science**, v.2, n. 3, jul. 1957. pp. 201-15.

\_\_\_\_\_. **Poliarquia**: Participação e Oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DARVIS, Kemal. Prólogo. In: PNUD. **Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia em América Latina**. 2008. Disponível em: <[http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12\\_2010/be846c2a-a0e6-44d0-9fae-5d9d637df9ff.pdf](http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/be846c2a-a0e6-44d0-9fae-5d9d637df9ff.pdf)>. 10 out. 2017.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; DE CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo, IEE/PUC-SP, 2001.

EGE, Jörn; BAUER, Michael W. International Bureaucracies from a Public Administration and International Relations Perspective. In: REINALDA, Bob (Ed.). **Routledge Handbook of International Organization**. London: Routledge, 2013. pp. 135-148.

\_\_\_\_\_. A Matter of Will and Action: The Bureaucratic Autonomy of International Organizations. In: BAUER, M.W.; KNILL, C.; ECKHARD, S. (Eds.). **International Bureaucracy**. Challenges and Lessons for Public Administration Research. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017.

FAGUNDES, Pedro Ernesto. A atuação da Organização dos Estados Americanos (OEA) nas crises políticas contemporâneas. **Meridiano 47**, n. 117, abr. 2010. p. 30-32. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/439/262>> Acesso em: 20 ago. 2017.

FARER, Tom J. (Ed.). The promotion of democracy: International law and norms. In: NEWMAN, Edward; RICH, Roland. **The UN Role in Pro-**

**moting Democracy: Between Ideals and Reality.** New York: United Nations University Press, 2004.

FEARON, James; WENDT, Alexander. Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View. In: CARLNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. (eds.). **Handbook of International Relations.** London: SAGE Publications, 2002.

FINIZIO, G. United Nations. In: FINIZIO, G.; LEVI, L.; VALLINOTO, N. **The democratization of international organizations.** First International Democracy Report 2014. New York: Routledge, 2014.

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. 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 mai. 2011.

GRYNSPAN, Rebeca. Prólogo. In: PNUD. **Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia em América Latina.** 2008. Disponível em:<[http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12\\_2010/be846c2a-a0e6-44d0-9fae-5d9d637df9ff.pdf](http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/be846c2a-a0e6-44d0-9fae-5d9d637df9ff.pdf)>. 10 out. 2017.

GONÇALVES, Alcindo Fernandes; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança global e regimes internacionais.** São Paulo: Almedina, 2011.

GORDENKER, L. **The UN Secretary-General and Secretariat.** London; New York: Routledge, 2005.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. **Os burocratas das organizações financeiras internacionais: um estudo comparado entre o Banco Mundial e o FMI.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 228 p.

HAAS, Ernst B. Regionalism, Functionalism, and Universal International Organization. **World Politics**, v. 8, n. 2, jan. 1956. pp. 238-263. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/2008973>>. Acesso em: 27 out. 2017.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, 2003. pp. 193-223. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 29 out. 2017.

HERZ, M. Does the Organisation of American States Matter? **Crisis States Working Papers Series**, n. 2, Working Paper 34, April 2008.

----- **The Organization of American States (OAS):** Global governance away from the media. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge, 2011.

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

HOFFMANN, Andréa Ribeiro. As organizações regionais e a promoção e proteção da democracia: reflexões a partir das práticas de intervenção democrática na América do Sul. **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, n. SPE 03, 2016. pp. 47-57. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v29nspe3/0103-4979-ccrh-29-spe3-0047.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2017.

INSULZA, José Miguel. Presentación. In: OEA. **Foro "la Estabilidad Democrática de las Américas: El Rol Institucional de la OEA"**. 2006. Disponível em: <<http://www.oas.org/en/spa/fbdocs/Foro%20La%20Estabilidad%20Democratica%20en%20las%20Americas%20ESP.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

----- Presentación. In: OEA, Organización dos Estados Americanos. **Foro Internacional "La Dimensión Política de la Gobernabilidad Democrática"**. 2007. Disponível em: <<http://www.oas.org/en/spa/fbdocs/Publicacion-esp.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

----- Presentación. In: OEA, Organización dos Estados Americanos. **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 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Presentación. In: OEA, Organização dos Estados Americanos; PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Nuestra Democracia**. 2010. Disponível em: < [https://www.oas.org/es/sap/docs/nuestra\\_dem\\_s.pdf](https://www.oas.org/es/sap/docs/nuestra_dem_s.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Discursos del Secretario General**: Informe sobre democracia presentado el la feria del libro de Perú. 2011a. Disponível em: <[http://www.oas.org/es/acerca/discurso\\_secretario\\_general.asp?sCodigo=11-0141](http://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=11-0141)>. Acesso em: 12 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. La construcción de un legado en materia de promoción y protección de la democracia. In: OEA. **Décimo aniversario de la Carta Democrática Interamericana : Un compromiso hemisférico con la democracia**. 2011b. Disponível em: <<http://www.oas.org/docs/publications/Decimo%20Aniversario%20de%20la%20Carta%20Democratica%20Interamericana.pdf>>. Acesso em: 30 de ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Presentación. In: OEA, Organização dos Estados Americanos. **Política, Dinero y Poder: un dilema para las democracias de las Américas**. 2011c. Disponível em: < [http://www.oas.org/es/sap/docs/OEA\\_Poliit\\_dinero\\_poder\\_s.pdf](http://www.oas.org/es/sap/docs/OEA_Poliit_dinero_poder_s.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2017.

JOYNER, C. C. The United Nations and Democracy. **Global Governance**, v. 5, 1999. pp. 333-357. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/27800236>>. Acesso em: 9 out. 2017.

KEOHANE, Robert O. **International Institutions and State Power**. Essays in International Relations Theory. Boulder, Colo.: Westview Press, 1989.

**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.

KNILL, C.; ENKLER, J.; SCHMIDT, S.; ECKHARD, S.; GROHS, S. Administrative Styles of International Organizations: Can We Find Them, Do They Matter? In: BAUER, M.W.; KNILL, C.; ECKHARD, S. (Eds.). **International Bureaucracy**. Challenges and Lessons for Public Administration Research. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017.

KRASNER, Stephen. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, vol. 36, nº 2, 1982. pp. 185-205.

LACERDA, Jan Marcel de Almeida Freitas. **A contribuição da perspectiva construtivista para o estudo do PNUD e da OEA na Democracia Latino-Americana**. 56f. 2011. Trabalho Acadêmico Orientado (Graduação em Relações Internacionais) – Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, Departamento de Relações Internacionais. Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa.

\_\_\_\_\_. **A Organização dos Estados Americanos (OEA) e a disseminação de ideias de democracia na América Latina**. 190f. 2013. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, 2013a.

\_\_\_\_\_. O Papel das Ideias e das Organizações Internacionais nas Teorias das Relações Internacionais. **Revista de Estudos Internacionais**, v. 4, n. 1, 2013b. pp. 83-99. Disponível em: <<http://www.revista-deestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/view/119>>. Acesso em: 12 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Burocracia e direito internacional: a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a institucionalização, a disseminação e o monitoramento de normas de direitos humanos e de democracia**. 81.f. 2015. Monografia (Graduação) – Universidade Federal da Paraíba. Centro de Ciências Jurídicas, 2015.

LASMAR, J. M.; CASARÕES, G. S. P. e. **A Organização das Nações Unidas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

LATINOBARÓMETRO. **Início**. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/>>. Acesso em: 13 set.2017.

\_\_\_\_\_. **Informe Latinobarómetro 2017**. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>>. Acesso em: 1 nov.2017.

LEGLER, Thomas; LEAN, Sharon F.; BONIFACE, Dexter S. **Promoting Democracy in the Americas**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2007.

LITTOZ-MONNE, Annabelle. Production and uses of expertise by international bureaucracies. In: LITTOZ-MONNE, Annabelle (Ed.). **The Politics of Expertise in International Organizations**. How international bureaucracies produce and mobilize knowledge. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge, 2017.

LYNCH, Cecelia; Audie Klotz (1996). Constructivism: Past Agendas and Future Directions. Paper apresentado na Meeting of the American Political Science Association. San Francisco, 1996.

MARCONDES, Danilo. **Relatório de projeto de pesquisa**: A promoção da democracia via organizações internacionais: o caso da Organização das Nações Unidas. 2007. Disponível em: < [http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio\\_resumo2007/relatorios/iri/iri\\_danilo\\_marcondes.pdf](http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2007/relatorios/iri/iri_danilo_marcondes.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2017.

MELO, Raquel Bezerra Cavalcanti Leal de. **O processo de institucionalização das operações de paz multidimensionais da ONU no pós-guerra fria**: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais. PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2006.

MITRANY, David. The Functional Approach to World Organization. **International Affairs**, v. 24, iss. 3, jul. 1948. pp. 350-363. Disponível em: < [https://www.lsu.edu/faculty/lray2/teaching/7971\\_1s2009/mitrany1948.pdf](https://www.lsu.edu/faculty/lray2/teaching/7971_1s2009/mitrany1948.pdf)>. Acesso em: 22 out. 2017.

NEWMAN, Edward. UN democracy promotion: Comparative advantages and constraints. In: NEWMAN, Edward; RICH, Roland. **The UN Role in Promoting Democracy**: Between Ideals and Reality. New York: United Nations University Press, 2004.

NEWMAN, Edward; RICH, Roland. **The UN Role in Promoting Democracy**: Between Ideals and Reality. New York: United Nations University Press, 2004.

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

O'DONNELL, Guillermo. Hacia un Estado de y para la Democracia. In: PNUD. **Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y**

**para la Democracia em América Latina.** 2008. pp. 25-62. Disponível em: <[http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIHDSeguridad/12\\_2010/be846c2a-a0e6-44d0-9fae-5d9d637df9ff.pdf](http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIHDSeguridad/12_2010/be846c2a-a0e6-44d0-9fae-5d9d637df9ff.pdf)>. 10 out. 2017.

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 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Protocolo de Reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos.** “Protocolo de Cartagena das Índias”. 1985. Disponível em: < <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/a-50.htm> > . Acesso em: 11 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **AG/RES. 1080 (XXI-O/QI).** Democracia Representativa. 1985. Disponível em: < [www.oas.org/xxiiga/portugues/documentos/democracia\\_repres.pdf](http://www.oas.org/xxiiga/portugues/documentos/democracia_repres.pdf) > . Acesso em: 11 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Protocolo de Reformas a la Carta de la Organizacion de los Estados Americanos (A-56) “Protocolo de Washington”.** Disponível em: < [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_A-56\\_Protocolo\\_de\\_Washington.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-56_Protocolo_de_Washington.htm) > . Acesso em: 1 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Carta Democrática Interamericana.** 2001. Disponível em: <[http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democratic\\_Charter.htm](http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democratic_Charter.htm)>. Acesso em: 03 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Secretário-Geral sobre a cooperação entre a Secretaria-Geral da OEA e as Secretarias da ONU, da Comunidade do Caribe e do Sistema de Integração Centro-Americana.** 2005. Disponível em: <[http://scm.oas.org/doc\\_public/PORTUGUESE/HIST\\_05/CP14158P13.DOC](http://scm.oas.org/doc_public/PORTUGUESE/HIST_05/CP14158P13.DOC) >. Acesso em: 30 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Foro “la Estabilidad Democrática de las Américas: El Rol Institucional de la OEA”.** 2006a. Disponível em: <<http://www.oas.org/en/spa/fbdocs/Foro%20La%20Estabilidad%20Democratica%20en%20las%20Americas%20ESP.pdf> >. Acesso em: 12 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Subsecretaria de Assuntos Políticos.** 2006b. Disponível em: <[http://www.oas.org/SGInfAnual/2006/Portuguese/ag03217p-VIII\\_\(Asuntos\\_Politicos\).pdf](http://www.oas.org/SGInfAnual/2006/Portuguese/ag03217p-VIII_(Asuntos_Politicos).pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Foro Internacional “La Dimensión Política de la Gobernabilidad Democrática”**, 2007. Disponível em: < <http://www.oas.org/en/spa/fbdocs/Publicacion-esp.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **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 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Foro de la Democracia Latinoamericana**. 2010. Disponível em: < [http://www.oas.org/es/sap/secretaria/foro\\_democracia\\_latinoamericana.asppdf](http://www.oas.org/es/sap/secretaria/foro_democracia_latinoamericana.asppdf)>. Acesso em: 02 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Informe Final del Diálogo sobre la eficacia de la aplicación de la Carta democrática da OEA**. 2011a. Disponível em: <[http://scm.oas.org/doc\\_public/SPANISH/HIST\\_11/CP27758S06.doc](http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_11/CP27758S06.doc)>. Acesso em: 30 de ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Décimo aniversario de la Carta Democrática Interamericana**: Un compromiso hemisférico con la democracia. 2011b. Disponível em: <<http://www.oas.org/docs/publications/Decimo%20Aniversario%20de%20la%20Carta%20Democratica%20Interamericana.pdf>>. Acesso em: 30 de ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Organograma**: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Disponível em: <[http://www.oas.org/legal/spanish/gensec/ORGANIGRAMAS\\_ORDEN\\_EJECUTIVA\\_0801\\_REV5.pdf](http://www.oas.org/legal/spanish/gensec/ORGANIGRAMAS_ORDEN_EJECUTIVA_0801_REV5.pdf)>. Acesso em: 05 nov. 2015a.

\_\_\_\_\_. **CP/RES. 1055 (2036/15)**. Estructura de la Secretaría General. 2015b. Disponível em: < <http://www.oas.org/legal/spanish/gensec/cp34980s04.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Secretaría de Asuntos Políticos**: Sección de Análisis Político y Prospectiva. Disponível: < [http://www.oas.org/es/sap/dsdme/analisis\\_politico.asp](http://www.oas.org/es/sap/dsdme/analisis_politico.asp)>. Acesso em: 12 fev. 2016a.

\_\_\_\_\_. **AG/RES. 2895 (XLVI-O/16)**. Financiamento do Orçamento-Programa da Organização Para 2017. 2016b. Disponível em: < <http://scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=AG/DOC.&class-Num=5557&lang=p>>. Acesso em 3 out. 2017

\_\_\_\_\_. **Quem somos.** Disponível em: <[http://www.oas.org/pt/sobre/quem\\_somos.asp](http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp)>. Acesso em: 17 mar. 2017a.

\_\_\_\_\_. **Nossa estrutura.** Disponível em: <[http://www.oas.org/pt/sobre/nossa\\_estrutura.asp](http://www.oas.org/pt/sobre/nossa_estrutura.asp)>. Acesso em: 17 mar. 2017b.

\_\_\_\_\_. **Oficina de Coordinación de las Oficinas de la Secretaría General en los Estados Miembros.** Disponível em: <<http://www.oas.org/es/acerca/offices.asp>>. Acesso em: 17 mar. 2017c.

\_\_\_\_\_. **Estados Membros.** Disponível em: <[http://www.oas.org/pt/sobre/estados\\_membros.asp](http://www.oas.org/pt/sobre/estados_membros.asp)>. Acesso em: 17 mar. 2017d.

\_\_\_\_\_. **Dante Caputo.** Disponível em: <[http://www.oas.org/documents/spa/biography\\_Dante\\_Caputo.asp](http://www.oas.org/documents/spa/biography_Dante_Caputo.asp)>. Acesso em: 17 mar. 2017e.

\_\_\_\_\_. **Programa Interamericano sobre Educación en Valores y Prácticas Democráticas.** Sobre el programa. Disponível em: <<http://portal.oas.org/Portal/Topic/SEDI/Educaci%C3%B3nyCultura/Educaci%C3%B3nenValoresyPr%C3%A1cticasDemocr%C3%A1ticas/Sobreelprograma/tabid/1229/Default.aspx>>. Acesso em: 17 set. 2017f.

\_\_\_\_\_. **Secretaria de Fortalecimiento da Democracia (SFD).** Disponível em: <<http://www.oas.org/es/acerca/sap.asp>>. Acesso em: 17 set. 2017g.

\_\_\_\_\_. **Departamento para la Cooperación y Observación Electoral.** DECO. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/sap/deco/ACERCA.ASP>>. Acesso em: 17 set. 2017h.

\_\_\_\_\_. **Departamento para la Gestión Pública Efectiva.** Disponível em: <<http://www.oas.org/es/sap/dgpe/>>. Acesso em: 17 set. 2017j.

\_\_\_\_\_. **Base de datos de Misiones de Observación Electoral y Recomendaciones.** Disponível em: <<http://www.oas.org/EOMDatabase/default.aspx?lang=es>>. Acesso em: 17 out. 2017k.

\_\_\_\_\_. **OAS Political Missions Map.** Disponível em: <<http://www.oas.org/sap/peacefund/PeaceMissions/PoliticalMissionsMap.html>>. Acesso em: 17 out. 2017l.

----- **AG/RES. 2 (LI-E/16) Program-Budget of the Organization** for 2017. Disponível em: < [http://www.oas.org/budget/2017/AG07218E03%20APPROVED\\_BUDGET\\_2017.pdf](http://www.oas.org/budget/2017/AG07218E03%20APPROVED_BUDGET_2017.pdf)>. Acesso em: 22 de julho de 2017m.

**Budget.** Disponível em: < <http://www.oas.org/budget> >. Acesso em: 22 de julho de 2017p.

OEA, Organização dos Estados Americanos; PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **La democracia de ciudadanía: Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina.** 2009. Disponível em: < [https://www.oas.org/dsp/documentos/publicaciones/la\\_democracia\\_de\\_ciudadania.pdf](https://www.oas.org/dsp/documentos/publicaciones/la_democracia_de_ciudadania.pdf)> . Acesso em: 11 set. 2017.

----- **Nuestra Democracia.** 2010. Disponível em: < [https://www.oas.org/es/sap/docs/nuestra\\_dem\\_s.pdf](https://www.oas.org/es/sap/docs/nuestra_dem_s.pdf) >. Acesso em: 11 out. 2017.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Carta da ONU.** 1945. Disponível em: < [http://unicrio.org.br/img/CartadaONU\\_VersolInternet.pdf](http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersolInternet.pdf)>. Acesso em 10 out. 2017.

----- **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 1948. Disponível em: < <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017.

----- **Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos.** 1966. Disponível em: < [http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2\\_pacto\\_direitos\\_civis\\_politicos.pdf](http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2_pacto_direitos_civis_politicos.pdf) >. Acesso em: 10 out. 2017.

----- **Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher.** 1979. Disponível em: [http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2012/11/SPM2006\\_CE-DAW\\_portugues.pdf](http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2012/11/SPM2006_CE-DAW_portugues.pdf) >. Acesso em: 10 out. 2017.

----- **Declaração Final e Plano de Ação.** Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos. Viena, 1993. Disponível em: < [http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao\\_viena.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_viena.pdf)>. Acesso em 10 out. 2017.

----- **Renewing the United Nations:** a programme for reform.

A/51/950. 1997. Disponível em: < [https://www.unicef.org/about/exe-cboard/files/A-51-950\\_Renewing\\_the\\_UN-ODS-English.pdf](https://www.unicef.org/about/exe-cboard/files/A-51-950_Renewing_the_UN-ODS-English.pdf)>. Acesso em 10 out. 2017

\_\_\_\_\_. **Resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas (A/RES/55/2)**: United Millenium Declaration. 2000. Disponível em: < <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm> >. Acesso em 10 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **A/70/306**. Strengthening the role of the United Nations in enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections and the promotion of democratization. 2015. Disponível em: < <http://undocs.org/A/70/306>>. Acesso em 10 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **La Democracia y las Naciones Unidas**. Disponível em: <[http://www.un.org/es/globalissues/democracy/democracy\\_and\\_un.shtml](http://www.un.org/es/globalissues/democracy/democracy_and_un.shtml)>. Acesso em: 2 out. 2017a.

\_\_\_\_\_. **La Democracia y las Elecciones**. Disponível em: < <http://www.un.org/es/globalissues/democracy/elections.shtml>>. Acesso em: 2 out. 2017b.

\_\_\_\_\_. **Department of Political Affairs**. Elections. Disponível em: < <http://www.un.org/undpa/en/elections>>. Acesso em: 19. 2017c.

ONUBR, ONU Brasil. **Conheça a ONU**. 2017a. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca/>> Acesso em: 10 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **História da Organização**. 2017b. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca/historia/>> Acesso em: 10 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Países membros da ONU**. 2017c. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca/paises-membros/>> Acesso em: 10 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Organograma do Sistema ONU**. 2017d. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/organismos/organograma/>> Acesso em: 10 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Agências especializadas, Fundos e Programas**. 2017e. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/organismos/>>. Acesso em: 10 out. 2017.

ONUF, N. Constructivism: A User's Manual. 1989. In: KUBALKOVA, V.; ONUF, N.; KOWERT, P. **International Relations in a Constructed World**. Armonk, New York, M. E. Sharpe, 1998.

PATZ, R.; GOERTZ, K. H. Changing Budgeting Administration in International Organizations: Budgetary Pressures, Complex Principals and Administrative Leadership. In: BAUER, M.W.; KNILL, C.; ECKHARD, S. (Eds.). **International Bureaucracy**. Challenges and Lessons for Public Administration Research. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017.

PERINA, R. M. **El régimen democrático interamericano**: El papel de la OEA. 2001. Disponível em: < [http://www.oas.org/sap/publications/2001/art/art\\_002\\_01\\_spa.pdf](http://www.oas.org/sap/publications/2001/art/art_002_01_spa.pdf) >. Acesso em: 12 set. 2017.

----- **The Organization of American States as the Advocate and Guardian of Democracy**: An Insider's Critical Assessment of its Role in Promoting and Defending Democracy. University Press of America, 2015. 257 pp.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2002**. Aprofundar a democracia num mundo fragmentado. 2002. Disponível: <<http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/RelatoriosDesenvolvimento/undp-br-RDH-pt-2002.pdf?download>>. Acesso em: 15 out. 2017.

----- **A Democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos**. São Paulo, LM&X, 2004. Disponível em: < <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/pn000012.pdf> >. Acesso em: 10 out. 2017.

----- **Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia em América Latina**. 2008. Disponível em: <[http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12\\_2010/be-846c2a-a0e6-44d0-9fae-5d9d637df9ff.pdf](http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/be-846c2a-a0e6-44d0-9fae-5d9d637df9ff.pdf)>. 10 out. 2017.

----- **Fast Facts**. United Nations Development Programme. 2011. Disponível em: < <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/fast-facts/english/FF-Democratic-Governance-2011.pdf> >. Acesso em 1 out. 2017.

----- **Acerca del PNUD**. Disponível em: < <http://www.undp.org/> >

content/undp/es/home/operations/about\_us.html >. Acesso em: 10 mar. 2017a.

\_\_\_\_\_. **Democratic governance and peacebuilding**. Disponível em: < <http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/overview.html>>. Acesso em: 10 mar. 2017b.

\_\_\_\_\_. **Gobernabilidad democrática**. Disponível em: < <http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/democraticgovernance/overview.html>>. Acesso em: 10 mar. 2017c.

\_\_\_\_\_. **UNDP Oslo Governance Centre**. Disponível em: < [http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/global-policy-centres/oslo\\_governance\\_centre.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/global-policy-centres/oslo_governance_centre.html)>. Acesso em: 10 mar. 2017d.

\_\_\_\_\_. **Perguntas Frecuentes**. Disponível em: < [http://www.undp.org/content/undp/es/home/operations/about\\_us/frequently\\_askedquestions.html](http://www.undp.org/content/undp/es/home/operations/about_us/frequently_askedquestions.html)>. Acesso em: 10 mar. 2017e.

\_\_\_\_\_. **Our Projects**. Disponível em: < <http://open.undp.org/#2017>>. Acesso em: 10 mar. 2017f.

**Our Projects. Governance Democratic**. Disponível em: <[http://open.undp.org/#2017/filter/focus\\_area-2](http://open.undp.org/#2017/filter/focus_area-2)>. Acesso em: 10 mar. 2017g.

**Global mapping of ongoing and past UNDP electoral assistance**. Disponível em: < [http://toolkit-elections.unteamworks.org/?q=node/175&a=all\\_](http://toolkit-elections.unteamworks.org/?q=node/175&a=all_)>. Acesso em: 22 jul. 2017j.

**2017 Organisational chart**. Disponível em: < <http://www.undp.org/content/undp/en/home/about-us/organisational-chart.html> >. Acesso em: 22 jul. 2017k.

**Our project**. Governança Democrática: América Latina e Caribe. Disponível em: < [http://open.undp.org/#2017/filter/region-RBLAC/focus\\_area-2](http://open.undp.org/#2017/filter/region-RBLAC/focus_area-2)>. Acesso em: 22 jul. 2017m.

PNUD BRASIL. **Conselho Executivo do PNUD dá as boas-vindas a Achim Steiner como novo Administrador mundial do programa**. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/>

presscenter/articles/2017/04/20/conselho-executivo-do-pnud-d-as-boas-vindas-a-achim-steiner-como-novo-administrador-mundial-do-programa.html>. Acesso em: 13 mar. 2017a.

\_\_\_\_\_. **Home**. Disponível em: < <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/>>. Acesso em: 13 mar. 2017b.

PNUD GENEBRA. **Bureau for Development Policy (BDP)**. Disponível em: <<http://web.undp.org/geneva/BDP.html>> . Acesso em: 15 jan. 2015.

POLLACK, M. A. Delegation, agency and agenda setting in the Treaty of Amsterdam. **European Integration Online Papers**, v. 3, n. 6, 1999. Disponível em: < <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1999-006.pdf> >. Acesso em: 19 dez. 2017.

PONZIO, Richard. UNDP experience in long-term democracy assistance. In: NEWMAN, Edward; RICH, Roland. **The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality**. New York: United Nations University Press, 2004.

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

RAMANZINI, Isabela Gerbello Garbini. **"O prometido é devido"**: compliance no sistema interamericano de direitos humanos. 132f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). São Paulo: USP, Instituto de Relações Internacionais, 2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-26062014-141719/pt-br.php> >. Acesso em: 12 jan. 2017.

REINALDA, Bob (Ed.). **Routledge Handbook of International Organization**. London: Routledge, 2013.

REINALDA, Bob; VERBEEK, Berjan. The Issue of Decision Making within International Organizations. In: REINALDA, Bob; VERBEEK, Berjan (Eds.). **Decision Making within International Organizations**. London: Routledge, 2004. pp. 9–41.

RICH, R. Bringing Democracy into International Law. **Journal of Democracy**. v. 12, n. 3, 2001. Disponível em: < [http://archives.cap.anu.edu.au/cdi\\_anu\\_edu\\_au/CDIwebsite\\_1998-2004/1998-2004/research\\_publications/research\\_downloads/DemoInttoIntLaw.pdf](http://archives.cap.anu.edu.au/cdi_anu_edu_au/CDIwebsite_1998-2004/1998-2004/research_publications/research_downloads/DemoInttoIntLaw.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2017.

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

SANTISO, Carlos. **Promoting democratic governance and preventing the recurrence of conflict**: the role of the United Nations Development Programme in Post Conflict Peace-Building. *Journal of Latin American Studies*, v. 34, n. 3, aug., 2002. pp. 555-586. Disponível em: < [https://www.jstor.org/stable/3875461?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/3875461?seq=1#page_scan_tab_contents)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados**, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 set. 2017.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SILVA, Alexandra de Mello e. Idéias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. **Rev. bras. polít. Int.**, v.41, n.2, 1998. p. 139-158. Disponível em:<<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73291998000200008>>. Acesso em: 15 mar.2017.

THE ELECTORAL INTEGRITY PROJECT. **New Policy Report**: Democratic Diffusion. Disponível em: <<https://www.electoralintegrityproject.com/democratic-diffusion/>>. Acesso em: 07 out. 2017.

TIAR. **Tratado Interamericano de Assistência Recíproca**. 1947. Disponível em: <[http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/segurancapublica/tratado\\_interamericano\\_assistencia\\_reciproca\\_riodejaneiro.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/segurancapublica/tratado_interamericano_assistencia_reciproca_riodejaneiro.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2017.

TRONDAL, J. Advances to the study of international public administration. **Journal of European Public Policy**, v. 23, n. 7, 2016. pp. 1097-1108.

TRONDAL, J.; MARCUSSEN, M.; LARSSON, T.; VEGGELAND, F. **Unpacking International Organisations: The Dynamics of Compound Bureaucracies**. Manchester: Manchester University Press, 2010.

TOCQUEVILLE, Alexis de (2005). **A Democracia na América: Leis e costumes**. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes.

UNDEF, The United Nations Democracy Fund. **Project Database**. < <https://www.un.org/democracyfund/searchform>>. Acesso em: 1 nov. 2017.

UNIC RIO DE JANEIRO, Centro de Informação das Nações Unidas Rio de Janeiro. **Programas e agências especializadas**. < <http://unicrio.org.br/conheca-a-onu/programas-e-agencias-especializadas/>>. Acesso em: 1 nov. 2017.

VIGEVANI, Tulio; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. América Latina: vulnerabilidade social e instabilidade democrática. In: DUPAS, Gilberto (Coord.). **América Latina no início do século XXI: perspectivas econômicas, sociais e políticas**. Fundação Konrad Adenauer, Rio de Janeiro; Fundação Editora da Unesp, São Paulo, 2005. pp. 193-254.

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. Structural Realism After the Cold War. *International Security*, v. 25, n. 1, 2000. pp. 5-41.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da burocracia**. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 15-28.

\_\_\_\_\_. **Ensaio de sociologia**. In: GERTH, H. H., MILLS, C. W. (Orgs.). **Ensaio de sociologia**. Tradução de Waltensir Dutra. Revisão Técnica de Prof. Fernando Henrique Cardoso. 5.ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

----- **Economia e sociedade:** Fundamentos da sociologia compreensiva. Vol. 2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília, DF: EDUNB, 1999

WEISS, Thomas G. **The international civil service Revisited.** 2009. Disponível em: <[http://acuns.org/wp-content/uploads/2012/05/Weiss\\_InternationalCivilService.pdf](http://acuns.org/wp-content/uploads/2012/05/Weiss_InternationalCivilService.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2017.

----- The United Nations: before, during and after 1945. **International Affairs**, v. 91, n. 6, 2015. pp. 1221-1235. Disponível em: <[https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/ia/INTA91\\_6\\_01\\_Weiss.pdf](https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/ia/INTA91_6_01_Weiss.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2017.

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

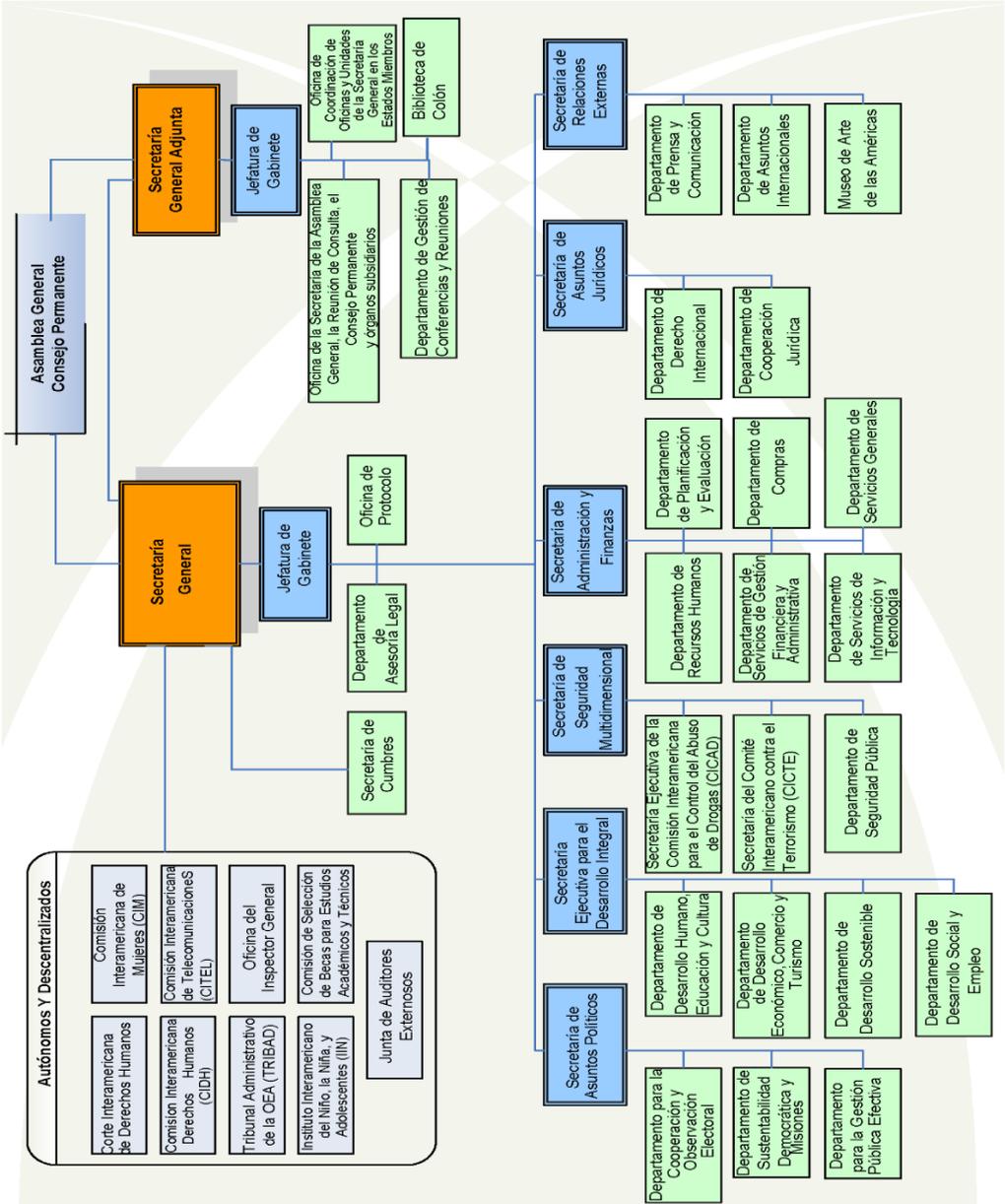
----- **Social Theory and International Politics.** Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

WIDERBERG, Oscar; LAERHOVEN, Frank van. **Measuring the autonomous influence of an international bureaucracy:** the Division for Sustainable Development. *Int Environ Agreements* v. 14, 2014. pp. 303–327. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/a/spr/ieapple/v14y2014i4p303-327.html>>. Acesso em: 10 out. 2017.

YOUNG, Oran R. **International Cooperation.** Building Regimes for Natural Resources and the Environment. Ithaca and London: Cornell University Press, 1989.

## 7. ANEXOS

### ANEXO 1. ANEXO 1. Organograma da OEA

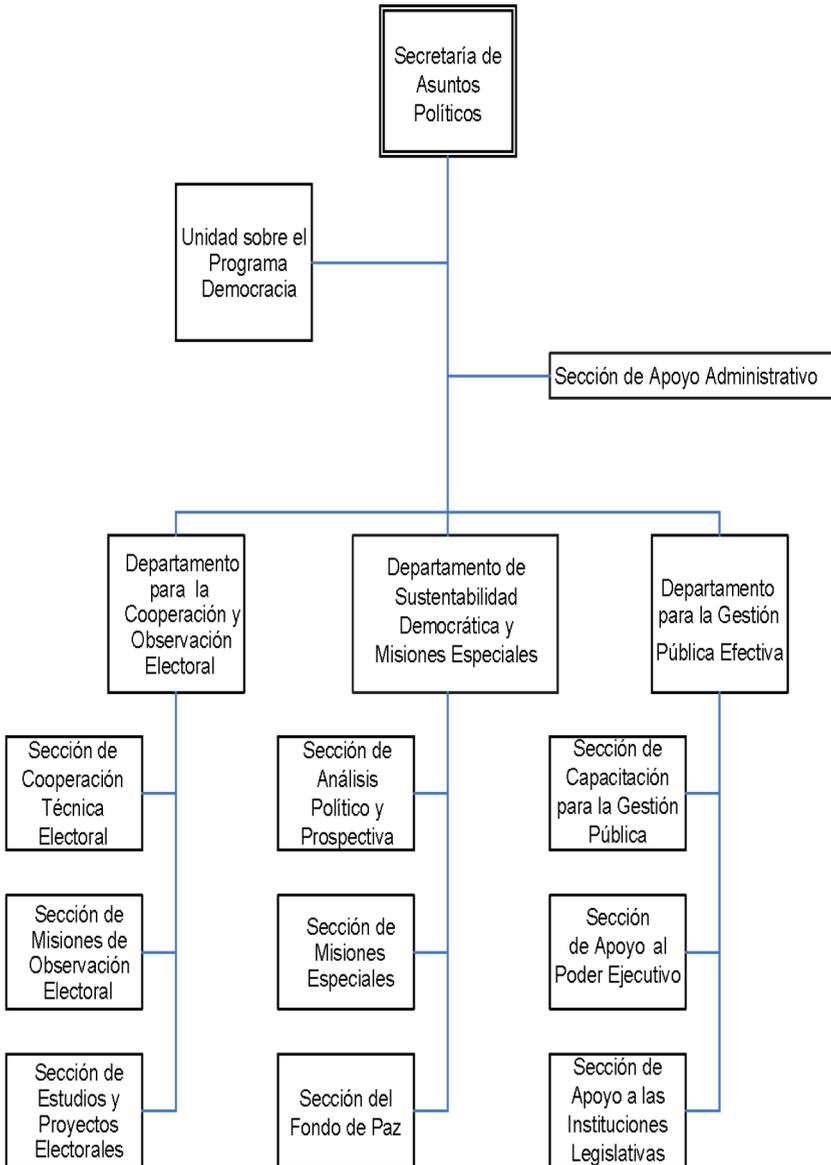


Fonte: Organograma modificado, com enfoque à Assembleia Geral e Conselho Permanente – arena dos Estados – e à Secretaria General e a subunidade Secretara de Assuntos Políticos – nível burocrata das OEA e em destaque devido ao caso estudado.

(OEA, 2015a).

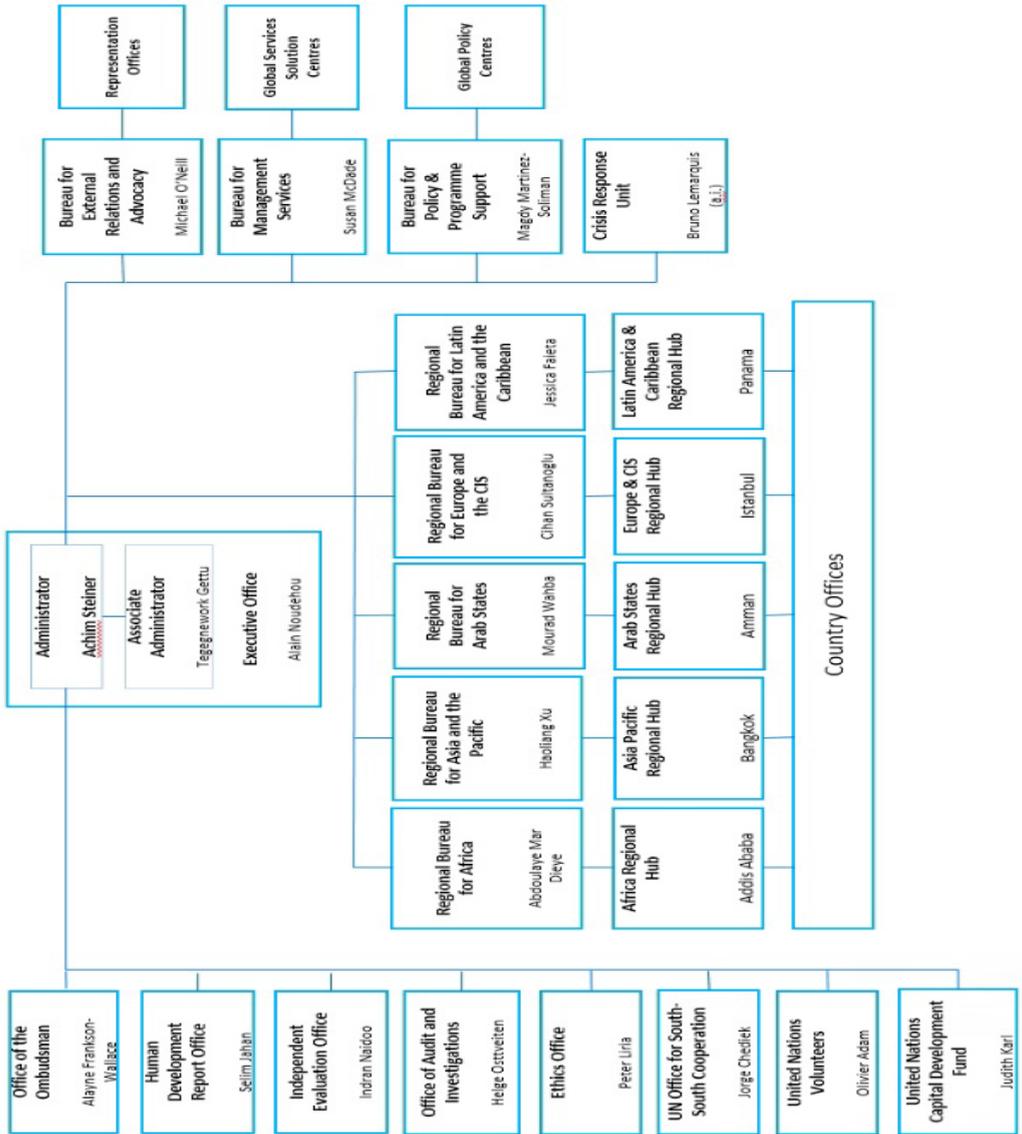
**ANEXO 2.** Estructura Organizacional da Secretaria de Assuntos Políticos

## Estructura Organizativa Apertura de la Secretaría de Asuntos Políticos



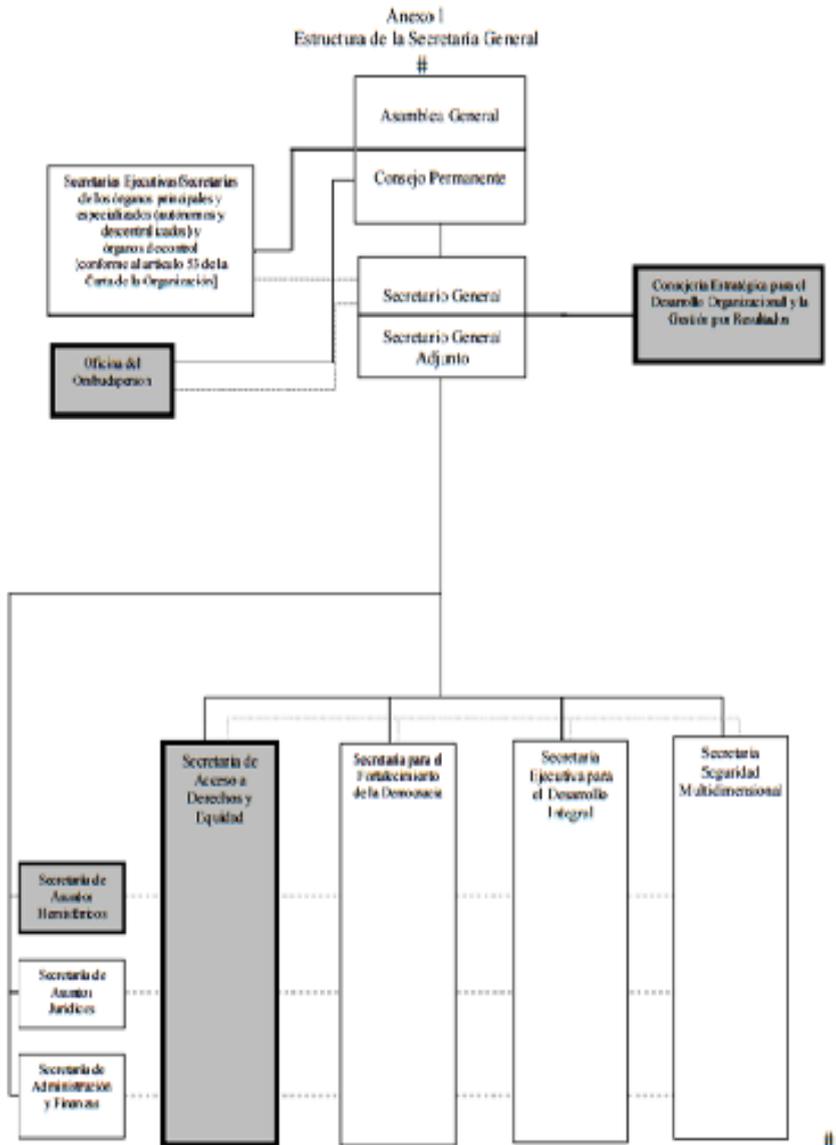
Fonte: OEA (2015a, p. 4).

### ANEXO 3 . Estrutura Organizacional do PNUD 2017



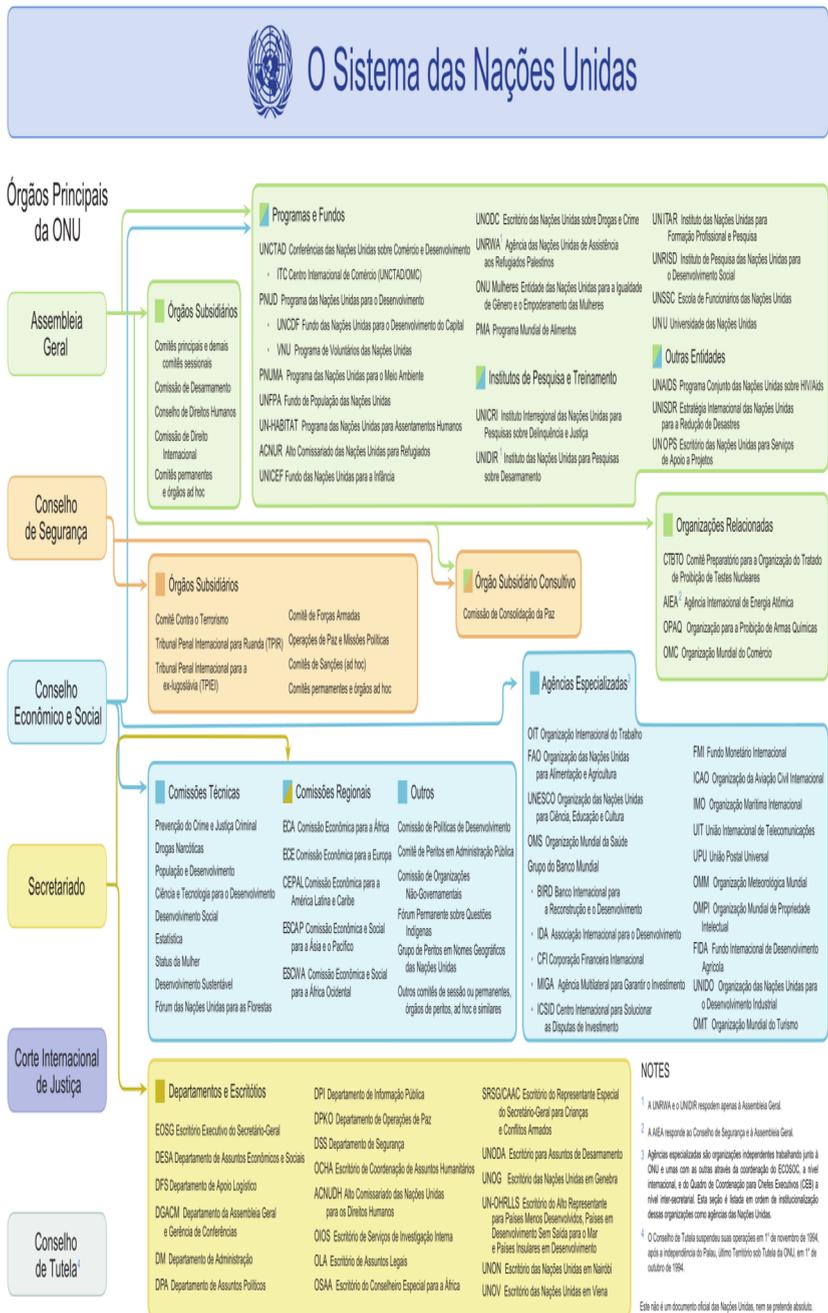
Fonte: PNUD (2017k).

**ANEXO 4 .** Estructura da Secretaria Geral da OEA



Fonte: (OEA, 2015b, p. 5).

## ANEXO 5 . Organograma do Sistema ONU



**Programas e Fundos**

- UNCTAD Conferências das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
  - ITC Centro Internacional de Comércio (UNCTAD/ITC)
  - PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
    - UNCOF Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento do Capital
    - VNU Programa de Voluntários das Nações Unidas
  - PNUMA Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
  - UNFPA Fundo de População das Nações Unidas
  - UN-HABITAT Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos
  - ACNUR Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
  - UNICEF Fundo das Nações Unidas para a Infância
- UNODC Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
- UNRWA Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados Palestinos
- ONU Mulheres Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e e Empoderamento das Mulheres
- PMA Programa Mundial de Alimentos

**Institutos de Pesquisa e Treinamento**

- UNICRI Instituto Interregional das Nações Unidas para Pesquisas sobre Delinquência e Justiça
- UNDIR Instituto das Nações Unidas para Pesquisas sobre Desarmamento

**Outras Entidades**

- UNITAR Instituto das Nações Unidas para Formação Profissional e Pesquisa
- UNRISD Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social
- UNSSC Escola de Funcionários das Nações Unidas
- UNU Universidade das Nações Unidas
- UNAIDS Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS
- UNISCR Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Restauração de Desastres
- UNOPS Escritório das Nações Unidas para Serviços de Apoio a Projetos

**Organizações Relacionadas**

- CTBTO Comitê Preparatório para a Organização do Tratado de Proibição de Testes Nucleares
- AIEA<sup>3</sup> Agência Internacional de Energia Atômica
- OPAQ Organização para a Proibição de Armas Químicas
- OMC Organização Mundial do Comércio

**NOTES**

- <sup>1</sup> A UNRWA e o UNDIR respondem apenas à Assembleia Geral.
- <sup>2</sup> A AIEA responde ao Conselho de Segurança e à Assembleia Geral.
- <sup>3</sup> Agências especializadas são organizações independentes trabalhando junto à ONU e umas com as outras através da coordenação do ECOSOC, a nível internacional, e do Quadro de Coordenação para Chefes Executivos (CCE) a nível inter-nacional. Esta seção é listada em ordem de institucionalização dessas organizações como agências das Nações Unidas.
- <sup>4</sup> O Conselho de Tutela suspendeu suas operações em 1º de novembro de 1994, após a independência do Palau, último Território sob Tutela da ONU, em 1º de outubro de 1994.

Este site é um documento oficial das Nações Unidas, nem se pretende atualizado.

FONTE: (ONUBR, 2017d).

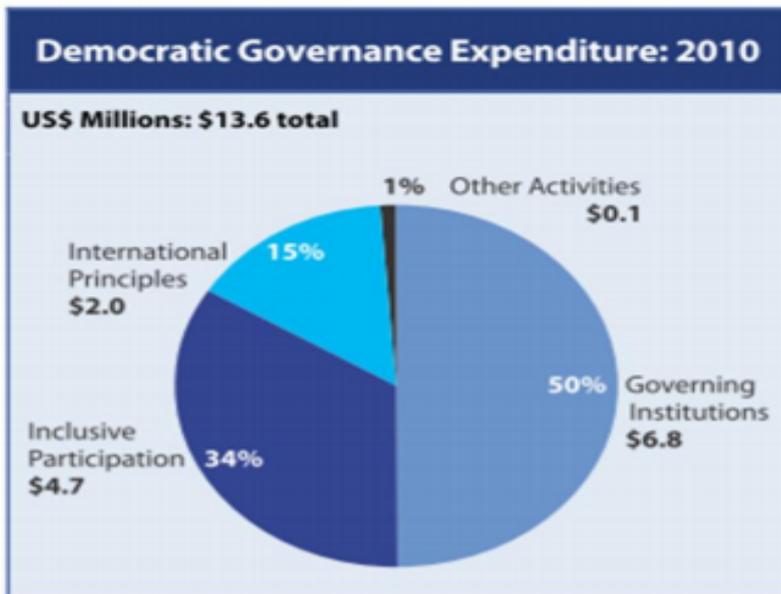
**ANEXO 6 .** Figura: Quadro: Lista de países onde o PNUD promoveu assistência, 1991-1999

Table 9.2 List of countries where the UNDP provided assistance, 1991–1999	
Albania	Mexico
Angola	Mozambique
Argentina	Namibia
Armenia	Nicaragua
Bangladesh	Niger
Benin	Nigeria
Brazil	Pakistan
Burkina Faso	Panama
Burundi	Paraguay
Cambodia	Peru
Central African Republic	Philippines
Chad	Romania
Colombia	Rwanda
Comoros	Sierra Leone
Republic of Congo	South Africa
Djibouti	Suriname
El Salvador	Togo
Equatorial Guinea	Uganda
Eritrea	Tanzania
Ethiopia	Yemen
Gabon	Zambia
Gambia	Zimbabwe
Ghana	<b>Total: 60</b>
Guinea	Reports and minor assistance
Guinea Bissau	Algeria
Guyana	Cameroon
Haiti	Democratic Republic of Congo
Honduras	Cote d'Ivoire
Indonesia	Nepal
Kenya	Senegal
Kyrgyzstan	Seychelles
Lesotho	Uzbekistan
Liberia	<b>Total: 8</b>
Macedonia	<i>Sum total: 68</i>
Madagascar	
Malawi	
Mali	
Mauritius	

Fonte: (PONZIO, 2004, p. 214).

**ANEXO 7** . Figura: FAST FACT: orçamento em governança democrática

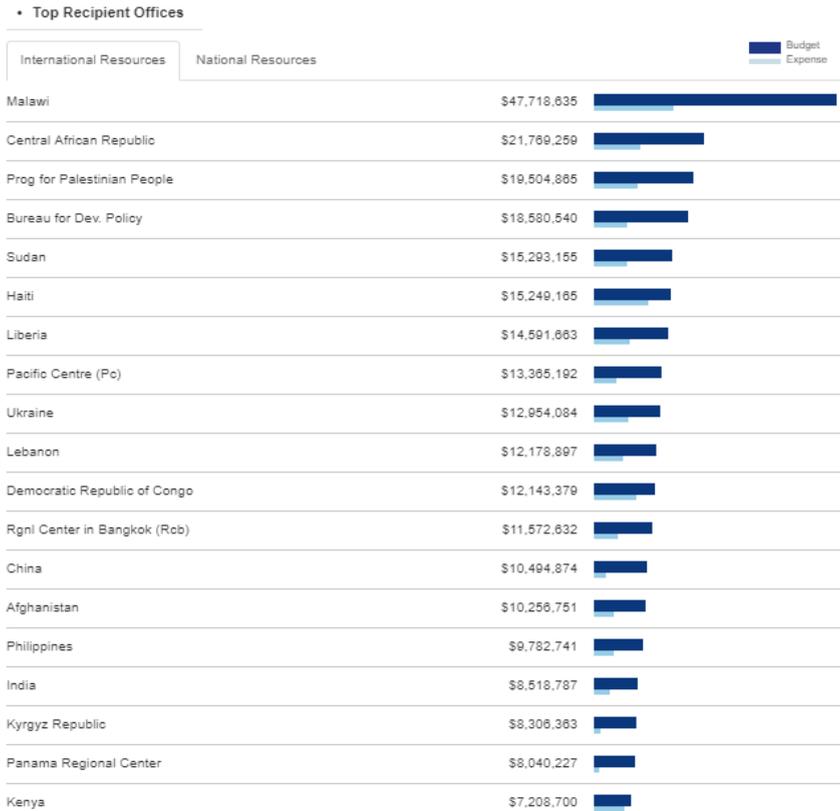
<b>Global Programmes (GP) in Democratic Governance</b>	<b>Budget 2011</b>
GP-Electoral Cycle Support	US\$14.9m
GP-e-Governance and Access to Information	US\$3m
GP-Parliamentary Strengthening	US\$2.5m
GP- Human Rights	US\$3.9m
GP-Access to Justice for Human Development	US\$2.4m
GP- Anti-Corruption for Development Effectiveness	US\$3.2m
Global Governance Assessment Programme	US\$2,7m



Source: UNDP Operational Support Group, August 2011

Fonte: (PNUD, 2011, p. 2).

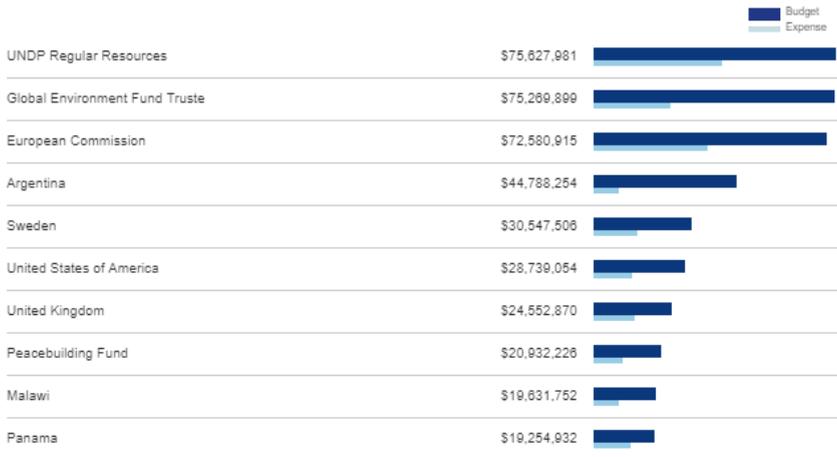
**ANEXO 8 .** Figura: Top Recipient Offices, UNDP Projects 2017



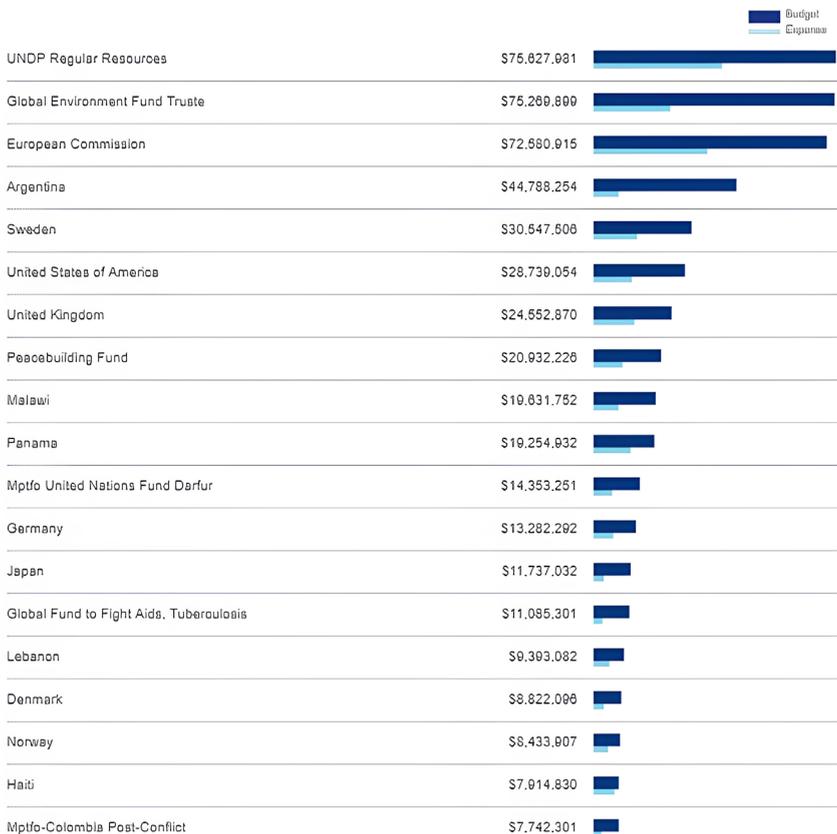
Fonte: (PNUD, 2017g).

## ANEXO 9 . Figura:Top Budget Sources, UNDP Projects 2017

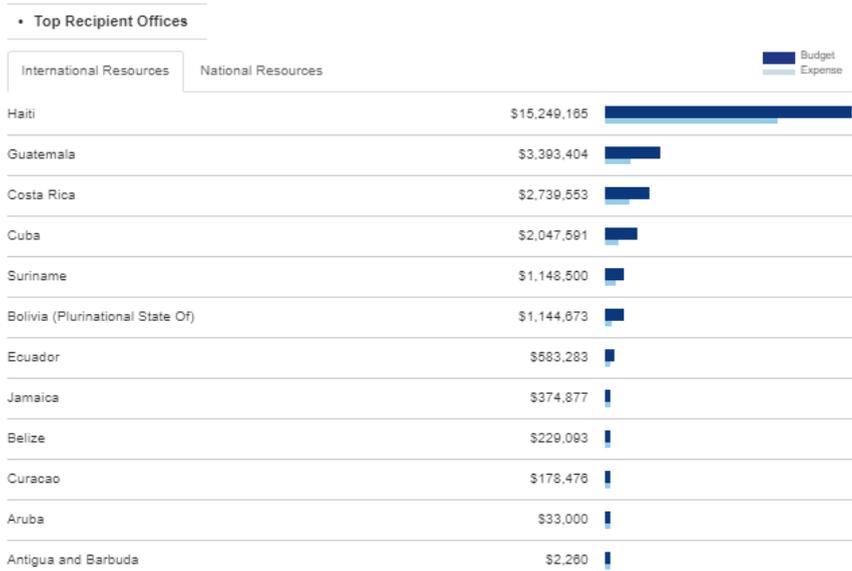
### • Top Budget Sources



### • Top Budget Sources

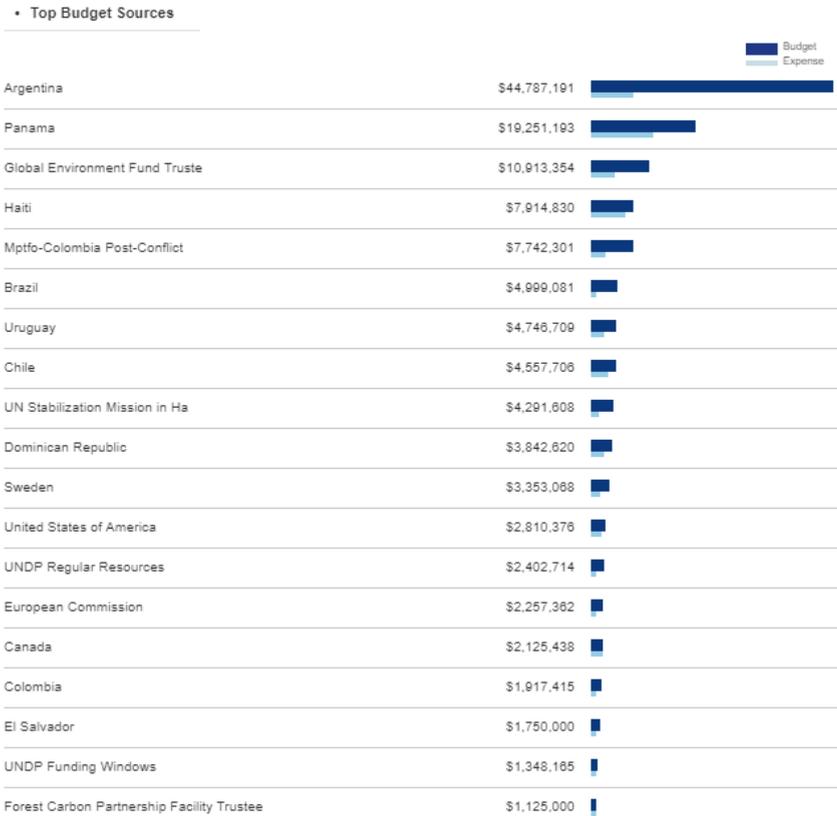


**ANEXO 10** . Figura: Top Recipient Offices (Reg Bur Latin Amer & Carib), UNDP Projects 2017



Fonte: (PNUD, 2017).

**ANEXO II** . Figura: Top Budget Sources (Reg Bur Latin Amer & Carib), UNDP Projects 2017



Fonte: (PNUD, 2017j).

## AUTOR DO LIVRO



Professor Adjunto do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre e Graduado em Relações Internacionais pela UEPB.

Especialista em Direito Internacional pela Universidade Estácio de Sá. Também é graduado em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). MBA em Gestão Estratégica em Comércio Exterior pela Estácio. Pós-graduado em Economia e Negócios pela Universidade do Oeste Paulista (UNOESTE). Foi Professor Substituto do Curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) (agosto de 2014 a junho de 2016). Foi coordenador da Cátedra Sérgio Vieira de Mello na UEPB (2015-2016).

Foi monitor bolsista do componente curricular Métodos Quantitativos e Estatística. Foi monitor voluntário da Escola Civitas de formação política e social para jovens de João Pessoa, em 2013 e 2014. É membro fundador da simulação de organizações internacionais da UEPB, o Modelo Universitário de Diplomacia (MUNDI), durante os anos 2009 a 2011, bem como foi extensionista do Projeto de Extensão dessa simulação.

É membro fundador da simulação de organismos internacionais jurídicos da UFPB e exerceu funções técnicas para a I Simulação Internacional de Justiça (SIJ) (2011-2012). É membro fundador e foi Diretor Executivo da Academia Nacional de Estudos Transnacionais (ANET) em 2013, que tem enfoque no estudo das Relações Internacionais e do Direito Internacional.

É coordenador do Projeto de Inovação Pedagógica (PIP) do curso de Relações Internacionais da UFT, intitulado Simulações em Relações Internacionais (SimulaRI). Entre 2021 e 2023, o projeto já realizou diversas simulações de organizações internacionais, em modelos virtuais e presenciais, para estudantes universitários e do ensino médio.

É monitor do Programa de Qualificação para Exportação (PEIEX), que é no Tocantins uma parceria entre a Agência Brasileira de Exportação (ApexBrasil) e Fundação de Apoio Científico e Tecnológico do Tocantins (FAPTO), entre 2022 a 2024. Também foi monitor no convênio anterior, de 2019 a 2021. É ainda coordenador adjunto do projeto Tocantins pelo Mundo, da UFT, Secretaria de Indústria, Comércio e Serviços do Tocantins e FAPTO, com execução entre 2022 e 2024 e que objetiva conectar empresas tocaninenses aos profissionais de Comércio Exterior.

Foi monitor voluntário da Escola Civitas de formação política e social para jovens de João Pessoa, em 2013 e 2014. Estuda principalmente temáticas de Teoria das Relações Internacionais, Organizações Internacionais, Burocracias Internacionais, Meio Ambiente e Direito Internacional e comércio exterior.



PALMAS TO - BRASIL