

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**  
**CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**JAN MARCEL DE ALMEIDA FREITAS LACERDA**

**A INFLUÊNCIA DA ONU, DA OEA, DOS SEUS CORPOS**  
**BUROCRÁTICOS E DE SUAS INTERAÇÕES ADMINISTRATIVAS NA**  
**PROMOÇÃO E NA DEFESA DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA**  
**LATINA**

**RECIFE**

**2017**

**JAN MARCEL DE ALMEIDA FREITAS LACERDA**

**A INFLUÊNCIA DA ONU, DA OEA, DOS SEUS CORPOS  
BUROCRÁTICOS E DE SUAS INTERAÇÕES ADMINISTRATIVAS NA  
PROMOÇÃO E NA DEFESA DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA  
LATINA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Área de Concentração: Relações Internacionais

Orientadora: Profa. Dra. Gabriela da Silva Tarouco

Coorientadora: Profa. Dra. Cinthia Regina Campos Ricardo da Silva

RECIFE

2017

Catálogo na fonte  
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

L131i Lacerda, Jan Marcel de Almeida Freitas.  
A influência da ONU, da OEA, dos seus corpos burocráticos e de suas interações administrativas na promoção e na defesa da democracia na América Latina / Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda. – 2017.  
325 f. : il. ; 30 cm.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Gabriela da Silva Tarouco.  
Coorientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Cinthia Regina Campos Ricardo da Silva.  
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.  
Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2017.  
Inclui referências, apêndices e anexos.

1. Ciência Política. 2. Relações interorganizacionais. 3. Administração pública.  
4. Burocracia. 5. Democracia – América Latina. I. Tarouco, Gabriela da Silva (Orientadora). II. Silva, Cinthia Regina Campos Ricardo da (Coorientadora). III. Título

**JAN MARCEL DE ALMEIDA FREITAS LACERDA**

**A INFLUÊNCIA DA ONU, DA OEA, DOS SEUS CORPOS  
BUROCRÁTICOS E DE SUAS INTERAÇÕES ADMINISTRATIVAS NA  
PROMOÇÃO E NA DEFESA DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA  
LATINA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Aprovada em: 18/12/2017.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Gabriela, da Silva Tarouco (Orientadora)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Andrea Quirino Steiner (Examinadora Interna)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>º</sup>. Dr. Rodrigo Barros de Albuquerque (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>º</sup>. Dr. Rodrigo Santiago da Silva (Examinador Externo)  
Faculdade Damas da Instrução Cristã

---

Prof. Dr. Jayme Benvenuto Lima Junior (Examinador Externo)  
Universidade Federal da Integração Latino-Americana

Em primeiro lugar, dedico este trabalho a Deus.  
Em seguida aos meus pais, Justo e Josineide, à minha  
irmã e sobrinho, Jaynara e Ryan, e aos meus familiares,  
pelo apoio, carinho, dedicação e compreensão, durante  
toda a minha vida.

## AGRADECIMENTOS

À professora Gabriela Tarouco pela paciência, incentivo e orientação, o que tornou possível a conclusão desta tese;

À professora Cinthia Campos por todo o suporte, conselhos e incentivos na coorientação desta pesquisa de doutoramento;

Aos professores da banca de qualificação, Marcos Costa Lima e Marcelo Medeiros, pelas valiosas contribuições para o desenvolvimento da pesquisa;

Aos professores da banca de doutoramento, por terem aceitado examinar a minha tese e oferecerem observações, sugestões e críticas construtivas;

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE e aos que já passaram pela instituição, pelo carinho, dedicação e apreço demonstrado ao longo do curso de pós-graduação, e que contribuíram, infindavelmente, para a minha formação acadêmica;

Ao professor Dalson Figueiredo, em especial, pela forma incrível de conquistar os alunos para o mundo das análises de dados, o que foi basilar para o meu interesse por essas análises e pelo esforço de utilizá-las na tese;

Aos colegas da Turma de 2014 do Doutorado em Ciência Política da UFPE pela força fundamental ao longo da pós-graduação, principalmente Carlos Crêspo, Mikelli Marzzini, Stephanie Garcia e Mariana Lyra;

Aos amigos também da pós-graduação da UFPE, de outras turmas: Jeane Freitas, Gabriela Gonçalves, Elia Cia, João Antônio e Anna Beatriz;

Ao colega, também da UFPE, Saulo Costa, por todos os ensinamentos sobre análise de dados, o que foi fundamental para os resultados alcançados por esta tese;

À Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco (FACEPE), pela concessão da bolsa em boa parte do Doutorado;

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

À UFT e colegas professores do curso de Relações Internacionais, pelo suporte e conselhos para conclusão e aprimoramento da tese, especialmente Fernando Ludwig, Fabiana Scoleso, Italo Sposito, Carlos Frederico e Dirceu Marchini;

À Deus, grande suporte de vida;

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

À minha irmã e meu sobrinho, Jaynara e Ryan;

Aos meus avós paternos, Justo Lacerda e Teresa Lacerda (*in memoriam*), e meus avós maternos, Julia de Almeida e José Freitas, pelo amor incondicional e suporte de vida;

Aos tios, em especial Stênio Lacerda, Janete Maciel, Fátima Lacerda e Salete Lacerda, pelo incentivo aos meus estudos e ao carinho a mim;

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

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

“É necessário considerar os desrespeitos, as fraturas, as tensões, os limites e as denegações que constituem a contrapartida da experiência da democracia. A democracia formula uma pergunta que permanece, portanto, continuamente pendente: é como se jamais pudesse ser dada uma resposta perfeitamente adequada. A democracia apresenta-se como um regime sempre marcado por formas não acabadas e incumpridas.”  
(Pierre Rosanvallon, texto elaborado para o PRODDAL, 2002).

“La democracia, la paz y el desarrollo son partes inseparables e indivisibles de una visión renovada e integral de la solidaridad americana.”  
(Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo).

## RESUMO

A presente tese analisa a influência da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização dos Estados Americanos (OEA), de suas burocracias internacionais e de suas relações administrativas intra e extraorganizacionais na promoção e na defesa da democracia na América Latina. A partir das contribuições teóricas do construtivismo social e dos estudos de administração, é possível observar os corpos burocráticos das organizações 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 Organizações Internacionais (OIs) e suas burocracias internacionais quanto às constantes crises democráticas na região, dos problemas econômicos e sociais e das distorções dos princípios democráticos nas sociedades latino-americanas. O objetivo desta tese, então, é investigar a influência das OIs, de suas burocracias e de suas interações administrativas na democracia latino-americana. É defendida a hipótese de que a cooperação entre a ONU e a OEA impacta nas democracias latino-americanas, por meio de suas atuações conjuntas em missões eleitorais, publicações e eventos. Para tanto, adotou o método de análise misto, com técnicas de pesquisa qualitativa e quantitativa combinadas para melhor explicar o fenômeno estudado. Qualitativamente, fez-se revisões literárias e análises documentais sobre as OIs, as burocracias internacionais e as relações interorganizacionais como atores externos nos processos de democratização da América Latina. Já na etapa quantitativa, realizou-se uma análise descritiva aprofundada do banco de dados inédito e foram empregadas as estimações por Mínimos Quadrados Generalizados (MQG) para dados organizados em painel, para 20 países latino-americanos, no período de 2000 a 2015. A estruturação do banco de dados inovador utilizou as atividades dessas organizações na área da democracia, incluindo os eventos, as publicações e as missões políticas e de assistência eleitoral entre os anos selecionados. Os resultados encontrados confirmaram a hipótese de que a cooperação entre ONU e OEA em suas atividades aumenta o nível de democracia latino-americana.

**PALAVRAS-CHAVE:** Burocracias internacionais. Administração Pública Internacional. Democratização. América Latina. Cooperação interorganizacional.

## ABSTRACT

The present thesis analyzes the influence of the United Nations (UN), the Organization of American States (OAS), their international bureaucracies and their administrative intra and extra-organizational relations in the promotion and defense of democracy in Latin America. By combining the theoretical contributions of social constructivism and management studies, it is observed that the bureaucratic bodies of international organizations such as International Public Administrations (IPAs) influence global governance by distributing the level of government and changing the conduct of States. The singularity of Latin America alerts the International Organizations (IOs) and their international bureaucracies about the constant democratic crisis in the region, the economic and social problems and the distortions of democratic principles in Latin American societies. In this sense, the purpose of this thesis is to investigate the influence of IOs, their bureaucracies and their administrative interactions in Latin American democracy. The working hypothesis is that cooperation between the UN and the OAS impact on Latin American democracies through their joint actions in electoral missions, publications and events. In order to do so, the mixed analysis method was adopted, with qualitative and quantitative research techniques combined to better explain the investigated phenomena. Qualitatively, the thesis uses literary reviews and documentary analysis about the IOs, the international bureaucracies and the inter-organizational relations as external actors in the processes of democratization in Latin America. The quantitative stage of the research included an in-depth descriptive analysis of the database and the usage of estimates by Generalized Least Squares (GLS) for panel data for 20 Latin American countries, from 2000 to 2015. The structuration of the innovative database of this thesis used the organizations' activities in democracy including events, publications and political and electoral assistance missions during the selected years. The results confirm the initial hypothesis that cooperation between the UN and the OAS in their activities increases the level of democracy in Latin American.

**KEYWORDS:** International bureaucracies. International Public Administration. Democratization. Latin America. Inter-organizational cooperation.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Porcentagem de Regimes Democráticos na América Latina, 1990-2010.....	93
Figura 2 – Porcentagem de recomendações implementadas por país.....	168
Figura 3 – Delegação e ação coletiva em organizações internacionais.....	190
Figura 4 – Abordagens de gestão coletiva de defesa da democracia.....	197

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução dos índices de democracia (1900-2015) .....	92
Gráfico 2 – A democracia sustentável.....	216
Gráfico 3 – Gráfico de barras das frequências de anos das atividades das OIs.....	232
Gráfico 4 – Gráfico de barras dos tipos de atividades das OIs.....	233
Gráfico 5 – Gráfico de barras das frequências de <i>status</i> do <i>Freedom House</i> dos países.....	235
Gráfico 6 – Gráfico de linhas do cruzamento entre ano e o <i>status</i> do país.....	237
Gráfico 7 – Gráfico de barras das frequências das atividades da ONU ou da OEA.....	238
Gráfico 8 – Gráfico de barras das frequências das cooperações da ONU ou da OEA nas suas atividades e nas de outros atores.....	239
Gráfico 9 – Gráfico de barras das frequências das cooperações entre ONU e OEA.....	240
Gráfico 10 – Frequências das atuações do PNUD ou da SFD, ou de outro corpo burocrático.....	244
Gráfico 11 – Gráfico de barras do cruzamento entre os tipos de atividades e cooperações da ONU ou OEA.....	246
Gráfico 12 – Gráfico de barras do cruzamento entre os tipos de atividades e cooperação com os Estados.....	247
Gráfico 13 – Gráfico de barras do cruzamento entre os tipos de atividades e cooperação entre ONU e OEA.....	248
Gráfico 14 – Gráfico de barras do cruzamento entre <i>status</i> do FH e cooperação da ONU ou OEA.....	250
Gráfico 15 – Gráfico de barras do cruzamento entre os <i>status</i> do FH e as cooperação entre ONU e OEA.....	251
Gráfico 16 – Gráfico de barras do cruzamento entre os <i>status</i> do FH e a cooperação com Estados.....	253
Gráfico 17 – Gráfico de barras agrupado do cruzamento entre os <i>status</i> do FH e a atuação do PNUD ou da SFD.....	255
Gráfico 18 – Gráfico de Barras do cruzamento entre cooperação entre ONU e OEA e atuação dos corpos burocráticos.....	257
Gráfico 19 – Gráfico de barras do cruzamento entre cooperações da ONU ou da OEA com a atuação dos corpos burocráticos.....	258

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Contribuições teóricas sobre as organizações internacionais.....	43
Quadro 2 – Contribuições teóricas sobre as burocracias internacionais.....	47
Quadro 3 – Seções do PNUD que estão envolvidas na prática da governança democrática....	133
Quadro 4 – Sumário dos Mecanismos da OEA para a promoção da democracia, 1991.....	157
Quadro 5 – Influência das burocracias internacionais na área temática da democracia.....	184
Quadro 6 – Crises Democráticas na América Latina: Golpes e Autogolpes.....	203
Quadro 7 – Crises democráticas na América Latina: Crises de Golpes ou quase golpes.....	204
Quadro 8 – Crises democráticas de “segunda ordem”: Eleições falhas e alterações inconstitucionais de poder.....	204
Quadro 9 – Hipóteses de Trabalho.....	261
Quadro 10 – Parametrização das variáveis selecionadas.....	264

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Frequência de anos das atividades das OIs na área temática da democracia.....	231
Tabela 2 – Frequência dos tipos de atividades das OIs.....	233
Tabela 3 – Cruzamento entre ano e tipo das atividades das OIs.....	234
Tabela 4 – Frequência de <i>status</i> do <i>Freedom House</i> dos países.....	234
Tabela 5 – Cruzamento entre ano e o <i>status</i> do país.....	236
Tabela 6 – Frequência das atividades que tiveram evento e publicação conjuntos.....	237
Tabela 7 – Frequências das Atividades da ONU ou da OEA.....	238
Tabela 8 – Frequências das cooperações da ONU ou da OEA nas suas atividades e nas de outros atores.....	239
Tabela 9 – Frequências das cooperações entre ONU e OEA.....	240
Tabela 10 – Frequências dos pesos das cooperações entre ONU e OEA.....	241
Tabela 11 – Frequências dos pesos das cooperações com outros atores.....	242
Tabela 12 – Frequências dos pesos das cooperações com outros atores (sem os Estados).....	242
Tabela 13 – Frequências das Cooperações com Estados.....	243
Tabela 14 – Frequências das atuações do PNUD ou da SFD, ou de outro corpo burocrático....	243
Tabela 15 – Cruzamento entre os tipos de atividades e cooperações da ONU ou OEA.....	245
Tabela 16 – Cruzamento entre os tipos de atividades e cooperação com os Estados.....	247
Tabela 17 – Cruzamento entre os tipos de atividades e cooperação entre ONU e OEA.....	248
Tabela 18 – Cruzamento entre <i>status</i> do FH e cooperação da ONU ou OEA.....	249
Tabela 19 – Cruzamento entre os <i>status</i> do FH e as cooperação entre ONU e OEA.....	251
Tabela 20 – Cruzamento entre os <i>status</i> do FH e a cooperação com Estados.....	252
Tabela 21 – Cruzamento entre os <i>status</i> do FH e a atuação do PNUD, ou da SFD, ou de outro corpo burocrático das OIs estudadas.....	254
Tabela 22 – Cruzamento entre evento e publicação conjuntas com as cooperações da ONU e/ou OEA.....	255
Tabela 23 – Cruzamento entre evento e publicação conjuntas com as cooperações entre ONU e OEA.....	256
Tabela 24 – Cruzamento entre cooperação entre ONU e OEA e atuação dos corpos burocráticos.....	256

Tabela 25 – Cruzamento entre cooperações da ONU ou da OEA com a atuação dos corpos burocráticos.....	257
Tabela 26 – Cruzamento entre países e atuação do PNUD e/ou da SFD, ou de outros corpos burocráticos.....	259
Tabela 27 – Cruzamento entre países e cooperação com Estados.....	260
Tabela 28 – Estatística Descritiva das Variáveis Seleccionadas.....	265
Tabela 29 – Modelos de Estimação.....	267

## LISTA DE SIGLAS

ACDI	Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional
AECI	Agência Espanhola de Cooperação Internacional
AECID	Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
AG	Assembleia Geral
ALER	Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica
AP	Administração Pública
API	Administração Pública Internacional
BDP	Bureau for Development Policy
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BPPS	Bureau for Policy and Program Support
CAN	Comunidade Andina de Nações
CARICOM	Comunidade do Caribe
CDI	Carta Democrática Interamericana
CE	Comunidade Europeia
CEP	Conselho Eleitoral Provisório
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIM	Comissão Interamericana da Mulher
CP	Conselho Permanente
CS	Conselho de Segurança
DEC	Declaração
DECO	Departamento de Cooperação e Observação Eleitoral
DGPE	Departamento de Gestão Pública Efetiva
DOC	Documento
DPA	Department of Political Affairs

DPD	Departamento para a Promoção da Democracia
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
DSDME	Departamento de Sustentabilidade Democrática e Missões Especiais
DSDME	Departamento de Sustentabilidade Democrática e Missões Especiais
ECOSOC	Economic and Social Council
EDI	Electoral Democracy Index
EIP	Electoral Integrity Project
EISA	Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa
EMB	Electoral Management Body
ERD	Emergency Response Division
EUA	Estados Unidos da América
FH	Freedom House
FIAPP	Foro Interamericano sobre Partidos Políticos
FLASCO	Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
FMI	Fundo Monetário Internacional
GLS	Generalized Least Squares
H	Hipótese
IDE	Índice de Democracia Eleitoral
IDEA	Institute for Democracy and Electoral Assistance
IFE	Instituto Federal Electoral do México
IFES	International Foundation for Electoral Systems
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INE	Instituto Nacional Electoral do México
INF	Documento Informativo
IPA	International Public Administration
IPGH	Instituto Pan-Americano de Geografia e História

IO	International Organization
IOR	Inter-organizational relations
LAPOP	The Latin American Public Opinion Project
MAEC	Ministério de Assuntos Exteriores e de Cooperação da Espanha
MANUS	Managers of Global Change
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MOE	Missões de Observação Eleitoral
MQG	Mínimos Quadrados Generalizados
MRE	Ministros das Relações Exteriores
OAS	Organization of American States
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
OHCHR	United Nations High Commissioner for Human Right
OI	Organização Internacional
OIGs	Organizações Internacionais Governamentais ou Intergovernamentais
OMC	Organização Mundial de Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUBR	Organização das Nações Unidas do Brasil
ONG	Organização Não Governamental
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAPEP	Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos
PIB	Produto Interno Bruto

PIR	Processo de Integração Regional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Parceria Público-Privada
PRODDAL	Proyecto para el Desarrollo de la Democracia en América Latina
QOG	Quality of Government
RBLAC	Bureau for Latin America and the Caribbean
REDI	Regime Democrático Interamericano
RI	Relações Internacionais
RES	Resolução
SAP	Secretaria de Assuntos Políticos
SAPEM	Sistema de Análisis Político y Escenarios Múltiples
SFD	Secretaria de Fortalecimento da Democracia
SG	Secretário Geral
SEGIB	Secretaria Executiva Ibero-americana
SICA	Sistema de Integração Centro-Americana
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos
SSD	Secretariat for Strengthening Democracy
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
UE	União Europeia
UN	United Nations
UN-OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UNDEF	United Nations Democracy Fund
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNDP	United Nations Development Programme
UNEA	United Nations Electoral Assistance

UPD	Unidade para a Promoção da Democracia
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
VC	Variável Controle
VD	Variável Dependente
V-DEM	Varieties of Democracy
VI	Variável Independente

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>23</b>
<b>2</b>	<b>ORGANIZAÇÕES E BUROCRACIAS INTERNACIONAIS: definições conceituais e teóricas</b> .....	<b>36</b>
2.1	ESTUDOS SOBRE BUROCRACIAS INTERNACIONAIS .....	39
2.1.1	<b>OIs como Burocracias Internacionais: a perspectiva sociológica/construtivista e o conceito amplo de burocracias internacionais</b> .....	<b>49</b>
2.1.2	<b>Para além da perspectiva construtivista social: as contribuições da teoria principal-agente e o conceito mais estrito de burocracias internacionais</b> .....	<b>57</b>
2.1.2.1	<i>As contribuições da teoria principal-agente</i> .....	63
2.1.2.2	<i>A influência das burocracias internacionais e seus indicadores</i> .....	66
2.2	A PERSPECTIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO NÍVEL INTERNACIONAL .....	73
2.3	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	81
<b>3</b>	<b>PROMOÇÃO E DEFESA DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA</b> .....	<b>84</b>
3.1	DEMOCRACIA: poliárquica, procedimental e substantiva .....	85
3.2	A DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA .....	90
3.3	A DEMOCRACIA NAS INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS .....	101
3.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	111
<b>4</b>	<b>A ONU, O PNUD E A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA</b> .....	<b>115</b>
4.1	A ONU E A DEMOCRACIA .....	116
4.2	O PNUD COMO BUROCRACIA INTERNACIONAL E AS SUAS MISSÕES DE APOIO ELEITORAL .....	128
4.3	O PNUD, A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA E OS ESTUDOS SOBRE AS DEMOCRACIAS LATINO-AMERICANAS .....	137
4.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	142
<b>5</b>	<b>A OEA, A SFD E O REGIME DEMOCRÁTICO INTERAMERICANO (REDI)</b> .....	<b>147</b>
5.1	A PROMOÇÃO E A DEFESA DA DEMOCRACIA NO ÂMBITO DA OEA.....	149

5.2	A SECRETARIA DE FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA (SFD) E AS MISSÕES DE OBSERVAÇÃO ELEITORAL (MOES) .....	163
5.3	FÓRUNS DE DISCUSSÃO E COOPERAÇÃO DEMOCRÁTICA NO ÂMBITO INTERAMERICANO .....	169
5.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	175
<b>6</b>	<b>COOPERAÇÃO ENTRE ONU, OEA E SEUS CORPOS BUROCRÁTICOS</b>	<b>179</b>
6.1	A INFLUÊNCIA INDIVIDUAL DA ONU E DA OEA NA ÁREA DA DEMOCRACIA E A BUSCA POR AUTONOMIA .....	180
6.2	COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E AS RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS NA POLÍTICA INTERNACIONAL.....	192
6.3	A COOPERAÇÃO EM CRISES DEMOCRÁTICAS E PARA A REALIZAÇÃO DE MISSÕES POLÍTICAS E DE OBSERVAÇÃO ELEITORAL, FÓRUNS E RELATÓRIOS ....	202
6.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	223
<b>7</b>	<b>CONDIÇÕES E IMPACTOS DA COOPERAÇÃO ENTRE ONU e OEA.....</b>	<b>228</b>
7.1	DESCRIÇÃO DOS DADOS.....	231
7.2	DESCRIÇÃO DAS COOPERAÇÕES ENTRE OIS OU “INTERORGANIZACIONISMO” .....	244
7.3	ANÁLISES ESTATÍSTICAS: o impacto das cooperações entre OIs nas democracias latino-americanas.....	261
7.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	272
<b>8</b>	<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>276</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>286</b>
	<b>APÊNDICES .....</b>	<b>311</b>
	<b>APÊNDICE A - Tabela dos <i>status</i> dos países da América Latina, <i>Freedom House</i> 2017 .....</b>	<b>311</b>
	<b>APÊNDICE B – Gráfico do comportamento do nível da democracia para cada país da América Latina .....</b>	<b>312</b>
	<b>ANEXOS .....</b>	<b>313</b>
	<b>ANEXO A – Organograma da OEA .....</b>	<b>313</b>
	<b>ANEXO B – Estrutura Organizacional da Secretaria de Assuntos Políticos ...</b>	<b>314</b>
	<b>ANEXO C – Estrutura Organizacional do PNUD 2017 .....</b>	<b>315</b>

	ANEXO D – Estrutura da Secretaria Geral da OEA .....	316
	ANEXO E – Organograma do Sistema ONU .....	317
1999	ANEXO F – Quadro: Lista de países onde o PNUD promoveu assistência, 1991- .....	318
	ANEXO G – FAST FACT: orçamento em governança democrática.....	319
	ANEXO H – Figura: Mapa <i>Freedom House</i> para as Américas .....	320
	ANEXO I – Figura: <i>Freedom House</i> para as Américas.....	321
	ANEXO J - Top Recipient Offices, UNDP Projects 2017 .....	322
	ANEXO K – Top Budget Sources, UNDP Projects 2017 .....	323
Projects 2017	ANEXO L – Top Recipient Offices (Reg Bur Latin Amer & Carib), UNDP Projects 2017 .....	324
2017	ANEXO M – Top Budget Sources (Reg Bur Latin Amer & Carib), UNDP Projects .....	325

## 1 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 entre si e 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 – sobretudo, de suas cooperações interorganizacionais – 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 disso, houve uma multiplicidade de outros atores internacionais emergindo com influência no cenário internacional, como as Organizações Não Governamentais (ONGs), os Regimes Internacionais, os Processos de Integração Regional (PIRs), as Comunidades Epistêmicas<sup>1</sup>, as Empresas Transnacionais, a Mídia, os indivíduos e, dentro da abordagem das OIs, as burocracias internacionais e os servidores civis internacionais. Esse processo de diversificação de atores nas relações internacionais se manteve durante o início do século XXI (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. 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

---

<sup>1</sup> A definição de comunidade epistêmica aqui adotada é, segundo Bueno (2009, p. 9-10): “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”.

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 ressalta 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.

Nesta tese, atribui-se 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), a presente tese 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.

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 é 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 por esta tese como um ator independente.

Em atuação conjunta, as organizações estudadas promovem relatórios e estudos sobre a democracia latino-americana, realizaram a primeira e a sexta edição do Fórum da Democracia Latino-Americana e fizeram parcerias em algumas missões de assistência eleitoral. Desse modo, esta tese busca analisar as relações interorganizacionais ou “interorganizacionismo” (BIERMANN; KOOPS, 2017) entre ONU e OEA e se essa cooperação entre elas afeta o nível de democracia nos países latino-americanos.

Ambos os objetos de estudos foram escolhidos por tratarem da relevância das Organizações Internacionais e seus corpos burocráticos na promoção e na defesa da democracia na América Latina, mas com aspectos diferenciados. Sobretudo, a escolha justificou-se pela junção de interesses e ações das duas organizações estudadas e pela ausência de literatura acadêmica sobre atuação conjunta de atores externos nos processos de democratização. Essa associação apresenta-se como uma das principais motivações para o desenvolvimento desta pesquisa e como uma contribuição inovadora sobre a atuação conjunta de atores externos na promoção e na defesa da democracia.

### **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 ao institucionalismo

---

<sup>2</sup> 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 física e é socialmente construído, acreditando que “as

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 ou 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 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> Nesta tese, apesar de utilizar também dos estudos racionais da Teoria

---

identidades, os interesses e o comportamentos dos agentes políticos são socialmente construídos por significados, interpretações e pressupostos coletivos sobre o mundo”.

<sup>3</sup> Para Bauer et al. (2009), as contribuições de Barnett e Finnemore (2004) são inseridas no institucionalismo sociológico. Em suas próprias palavras em artigo publicado em 1999, postulam teorizar nessa vertente do institucionalismo, haja vista que: “neste artigo, desenvolvemos uma abordagem de construção baseada no institucionalismo sociológico para explicar tanto o poder das OIs quanto sua propensão para o comportamento disfuncional e patológico” (BARNETT; FINNEMORE, 1999, p. 699, tradução livre). Contudo, os próprios autores rotulam-se como construtivistas sociais na obra seminal de 2004. Para a presente tese, a própria mudança de rótulo

Principal-agente<sup>4</sup> e das subsequentes 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. Desse modo, evidencia-se uma das contribuições desta tese para a literatura ao conciliar o uso das teorias institucionalista sociológica e construtivista com as análises metodológicas quali-quantitativas.

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, impessoalidade e *expertise* (conhecimento especializado ou adquirido) (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 17-18; WEBER, 1978 e 1982). Com isso, conforme objetivo desta tese, 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.

---

teórico pelos autores pode ter ocorrido devido ao maior desenvolvimento do construtivismo no início do século XXI. Por isso, utiliza-se 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 a inserção mais abrangente do segundo no primeiro. Seria o institucionalismo mais trabalhado na área de conhecimento da Ciência Política e o construtivismo nas Relações Internacionais.

<sup>4</sup> 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 tese, observa-se que a teoria também é recorrente estudada na Ciência Política, nas Relações Internacionais e na Administração.

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 intersecção 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 esta tese também analisa a epistemologia do tema das burocracias internacionais, que está inserida nos estudos sobre organizações internacionais como agentes<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> 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 (pensamento racionalista). 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,

nas Relações Internacionais. Aqui 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. Para esta tese, 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. Para a tese, 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 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. Entretanto, mesmo destacando a burocracia para análise do objeto de estudo, esta tese não descarta a relevância também dos atores estatais nesse processo.

Como setores burocráticos responsáveis diretamente pela temática da democracia nas OIs estudadas, analisa-se principalmente o PNUD e a Secretaria de Fortalecimento da Democracia da OEA. Sobretudo, as duas burocracias internacionais atuam de forma autônoma e conjunta, o que evidencia uma das motivações da presente pesquisa na busca de entender as contradições e junções de interesses.

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

---

o qual, por sua vez, delega funções e poderes ao agente (POLLACK, 1999; LUPIA, 2001; TIERNEY, 2006; CAMPOS, 2009).

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. Além disso, cooperam entre elas para melhorar o alcance dessas atuações, o que motiva esta tese a verificar a eficácia dessa cooperação em meio às ações individuais de cada uma das burocracias, contribuindo para a literatura sobre os determinantes internacionais da democratização (TEORELL, 2010).

De modo geral, esta tese 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 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<sup>7</sup> abarca diversas vertentes teóricas ou abordagens,<sup>8</sup> mas é possível evidenciar que a premissa principal é que se vive em um mundo

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Conforme evidenciam Nogueira e Messari (2005, p. 165-166), há uma discussão sobre se o construtivismo é uma teoria ou uma metateoria das RI, mas o objetivo desta tese não é adentrar nessa discussão e adota-se o construtivismo como teoria ou abordagem das RI.

<sup>8</sup> Por meio da categorizam 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 incluíam o uso de métodos padronizados e interpretativos, evitando os extremismos ontológicos. Pode-se inserir

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 (Tickner, 1992) e "histórias" densamente descritas (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, 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.

### **A pergunta de pesquisa e a hipótese**

No âmbito de estudos e análises políticas próprias da área da Ciência Política e Relações Internacionais, a presente tese busca responder: qual o impacto da cooperação entre ONU, OEA e seus corpos burocráticos nas democracias latino-americanas? Entende-se que as organizações, seus corpos burocráticos e suas interações administrativas agem tanto individualmente quanto

---

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 centram nas técnicas desenvolvidas pelos pós-modernos, com utilização do método genealógico de Foucault e da “desconstrução da soberania”. Portanto, a presente tese não busca adentrar nessas especialidades dos grupos, mas aproxima-se do primeiro.

em cooperação com outros atores internacionais, até mesmo os atores internos dos Estados Membros.

A fim de responder a pergunta, é testada a hipótese de que a cooperação entre ONU, OEA e seus corpos burocráticos nas atividades de promoção e defesa da democracia impacta no aumento do nível de democracia dos países da América Latina.

### **A abordagem da pesquisa: as escolhas metodológicas**

A metodologia de abordagem dedutiva empregada na tese 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 relações interorganizacionais na democratização dos países latino-americanos. Quanto aos métodos de procedimento ou auxiliares, haverá a utilização do método comparativo, ao passo que discute comparativamente o comportamento da ONU, da OEA, de suas burocracias e de seus servidores civis internacionais na área temática estudada, além da cooperação entre elas.

Opta-se pelas técnicas de pesquisa qualitativa e quantitativa. Há a integração sistemática dos métodos, com coleta e análise de dados quantitativos e qualitativos para uma maior compreensão do fenômeno de estudo. Assim, utiliza-se dos métodos mistos (SAMPLERI; COLLADO; LUCIO, 2013; ALVES, 2017).

As etapas qualitativas consistem na realização de revisões literárias e de análises documentais sobre as Organizações Internacionais, seus corpos burocráticos e suas interações administrativas intra e extraorganizacionais como atores externos na promoção e defesa da democracia na América Latina. Quantitativamente, se fez uma análise descritiva aprofundada do banco de dados inédito sobre a cooperação da ONU e da OEA na área temática da democracia e empregaram-se modelos de regressão multivariada para verificar o impacto dessa cooperação nos países latino-americanos. Além desse impacto, na estruturação dos dados foram observadas outras variáveis independentes de interesse no banco de dados e, com isso, estimou-se também os efeitos das cooperações da ONU ou da OEA com outros atores internacionais, com ou sem a presença de Estados.

Devido à disponibilidade de dados das OIs estudadas, o recorte temporal da pesquisa da tese são os anos de 2000 a 2015 e a coleta de dados foi realizada através de análise documental e dos dados sobre missões eleitorais e políticas dos acervos da ONU e da OEA. Também foram coletados dados sobre as publicações e os eventos realizados pelas OIs e suas burocracias. Por

fim, foram utilizadas variáveis do banco de dados de democracia *Varieties of Democracy* (V-DEM), do *Freedom House* (FH) e do *QoG – Quality of Government Institute*.

Para tanto, codifica-se a promoção identificando os principais eventos sobre democracia no âmbito da região latino-americana e promovidos pelas organizações e burocracias internacionais estudadas, com a realização de debates, das reuniões e dos fóruns sobre a democracia na América Latina, bem como a elaboração de publicações. Vale ressaltar que os eventos foram restringidos aos que tiveram maior destaque e os que geraram relatórios, possibilitando uma maior análise qualitativa de cada atividade dos atores internacionais analisados.

Já a defesa da democracia foi analisada por meio das ações práticas na área temática de assistência eleitoral, especialmente através dos aparatos racionais-legais representados pelas Missões de Observação Eleitoral e Políticas da OEA e os projetos e Missões de Apoio Eleitoral do PNUD. Além disso, foram observadas as parcerias com outros atores internacionais na formatação de algumas missões eleitorais, principalmente observadas na base de dados do parceiro do PNUD, o *ACE Project*.

Identifica-se a *variável independente* como a cooperação entre a ONU, a OEA e suas burocracias internacionais na área temática da democracia na América Latina. Subsequente, há a construção de uma escala de graus de cooperação para as atividades das OIs coletadas. A *variável dependente* é o índice de democracia do *QOG Institute (Freedom House/Imputed Polity)* para os países da América Latina.

Para atribuir a cada ação um grau de cooperação entre as organizações estudadas em suas atividades na democracia latino-americana, utilizou-se da complexidade das ações para atribuir determinados pesos das atividades da ONU e da OEA na área da democracia. Os pesos foram atribuídos levando em conta o impacto esperado das atividades na realidade política da região, ou seja, os impactos na prática das democracias dos países. Em caso de ocorrência de cooperação entre as organizações examinadas, o peso foi multiplicado por dois. Com isso, permite a esta tese construir um grau de cooperação entre as OIs em uma configuração de atividades diferentes.

Quanto à análise de dados, foram realizadas análises descritivas e estatísticas do banco de dados, abordando aprofundadamente as variáveis de interesse. Os bancos de dados são inovadores por disporem de uma estruturação das atividades das OIs estudadas na área temática da democracia, especialmente ao abarcar eventos, publicações e missões políticos e de observação eleitoral. Em primeiro momento, os dados foram estruturados como dados de corte

transversal (*cross-section*), no qual são extraídos em determinado momento no tempo, podendo as informações serem coletadas em diferentes períodos de tempo e não necessariamente seguindo uma série temporal (FREES, 2003; AGRESTI; FINLAY, 2012; GUJARATI; PORTER, 2011). As análises descritivas da tese são realizadas através desse banco de dados.

Em segundo momento, faz-se a estruturação dos dados em painel, que é uma mescla de séries temporais e *cross-section*, com séries temporais (aqui, os anos de 2000 a 2015) para cada indivíduo em análise (aqui, Estados). Conforme Frees (2003), a análise de dados de painel é utilizada por permitir a avaliação do impacto ao longo do tempo e com o cruzamento de fatores. Permite-se ampliar o número de casos, já que traz um cenário para cada unidade de análise (nesta pesquisa, país), em cada período de tempo (nesta pesquisa, ano), de modo que o banco de dados abarca um número razoável de observações para a análise em questão (ALVES, 2017; FAVERO, 2015; GUJARATI; PORTER, 2011). As estimações por Mínimos Quadrados Generalizados (MQG) pelos efeitos fixos e aleatórios dos parâmetros são as técnicas de análise de dados em painel utilizadas, por serem estimadores lineares mais eficientes.

É importante mencionar que esta tese é um aprofundamento dos trabalhos de conclusão de curso do presente autor nos cursos de Relações Internacionais (LACERDA, 2011) e Direito (LACERDA, 2015) e da dissertação de mestrado em Relações Internacionais (LACERDA, 2013a). Outros textos publicados em revistas acadêmicas foram consequências dessas pesquisas e também utilizados ao longo desta tese (LACERDA, 2013b).

## **Os capítulos**

A tese é dividida em oito capítulos. O primeiro e presente capítulo corresponde à introdução e apresenta os principais elementos conceituais, teóricos e metodológicos da pesquisa. O segundo capítulo busca construir um aporte conceitual e teórico sobre as burocracias internacionais, especialmente destacando as perspectivas institucionalista sociológica (ou construtivista) em junção 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), cujos conhecimentos teóricos e aparatos analíticos são abordados ao final do capítulo.

O capítulo três aborda uma estruturação conceitual e teórica de democracia, a qual será importante para a reflexão sobre as concepções de democracia em debate na Ciência Política e nos objetos de análise desta tese. Há a adoção de um conceito base: a democracia poliárquica

de Dahl. Em seguida, aborda-se a especialidade da democracia na América Latina e a atuação das instituições internacionais e das OIs como atores externos de promoção e de defesa da democracia.

O capítulo quatro 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 cinco 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.

O capítulo seis analisa a cooperação entre ONU, OEA e seus corpos burocráticos na área da democracia como forma de ampliar a autonomia de ação dessas OIs. Para tanto, visualiza-se as interações dessas organizações como relações interorganizacionais ou interorganizacionismo, que consiste na cooperação entre as organizações na política mundial.

O sétimo capítulo expõe a análise de dados da presente tese, com a construção de um banco de dados original sobre as atividades das OIs estudadas na área temática de investigação, por meio de análises qualitativas e quantitativas das publicações, eventos e missões políticas e eleitorais realizadas tanto pela ONU quanto pela OEA, além das atividades realizadas por outras organizações, mas inseridas nos bancos de dados das organizações examinadas. Faz-se primeiro uma análise descritiva aprofundada dos dados e, em seguida, verifica-se como, onde e sob que condições as OIs cooperam. No tópico final, por meio de análises estatísticas, confirma-se a hipótese de que as cooperações entre ONU e OEA impactam no aumento do nível de democracia dos países latino-americanos.

Por fim, o último capítulo é dedicado às conclusões da pesquisa e discute as implicações teóricas e empíricas sobre as atuações individuais e coletivas das organizações internacionais e de suas burocracias nos processos de democratização dos países da América Latina.

## 2 ORGANIZAÇÕES E BUROCRACIAS INTERNACIONAIS: definições conceituais e teóricas

Este capítulo objetiva fundamentar teoricamente a discussão que se dará ao longo da tese 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 Administrações Públicas (AP) em nível internacional, conciliando os ramos políticos e administrativos das organizações e atuando através de multiníveis de governança e de interações administrativas no sistema internacional.

De acordo com Biermann et al. (2009, p. 39), as diferenças entre burocracias, instituições<sup>9</sup> 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<sup>10</sup> 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)<sup>11</sup> são compreendidas como um arranjo institucional que combina uma estrutura normativa, Estados membros e uma burocracia.

Portanto, esta pesquisa visualiza os regimes, organizações e burocracias internacionais como formas de instituições internacionais, o que os diferencia é abstração da configuração de seus princípios, normas, regras e procedimentos (BIERMANN et al., 2009, p. 39). No entanto, 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>12</sup>

---

<sup>9</sup> 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”.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Herz e Hoffman ainda apontam 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 da tese, aqui destaca-se essa mesma

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.<sup>13</sup>

Aplicando as contribuições de Weiss (2009 e 2015) sobre a ONU e a importância das pessoas inseridas nas OIs, esta tese 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 A) e no da ONU (Anexo E).

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 tese. 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 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).

---

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.

<sup>13</sup> 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.

A tese se fundamenta nas definições e contribuições teóricas do institucionalismo sociológico e dos estudos de administração sobre burocracias internacionais, os quais em complementação conseguem maior poder explicativo sobre o objeto de estudo. Tais apontamentos são visualizados como produções acadêmicas inseridas na subárea de conhecimento das Organizações Internacionais, assim como são rentáveis para compreender a lógica dessas organizações tanto na estrutura normativa e estrutural quanto na importância dos seus indivíduos e suas equipes.

Sobretudo, adota-se 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 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 – e de Biermann e Siebenhüner (2009) – perspectiva síntese –, sendo inauguradoras e sistematizadoras das suas contribuições teóricas e práticas sobre burocracias internacionais e, por isso, justificando-se a análise destacada dessas obras na presente tese. Do modo similar, 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.

O presente capítulo se dividirá em duas seções. A primeira 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. 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. Já o segundo tópico terá também como referências as agências, programas, equipe, secretariados, etc., utilizando uma definição mais restrita de burocracias internacionais<sup>14</sup>, que busca abordar as perspectivas trazidas pelos

---

<sup>14</sup> Como abordado ao longo deste capítulo, para Biermann et al. (2009, p. 37, tradução livre): “as burocracias internacionais são um grupo organizado hierarquicamente de funcionários públicos internacionais com um

estudos feitos por Biermann e Siebenhüner (2009), já que esses teóricos objetivaram ir além das contribuições do institucionalismo sociológico – mobilizado por Barnett e Finnemore (2004) – e inserem assim, lógicas de estudos administrativos.

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 semiautoridade na política mundial.

A segunda seção traz 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).

## 2.1 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.<sup>15</sup> Assim, constroem uma base para o

---

determinado mandato, recursos, limites identificáveis e um conjunto de regras de procedimentos formais no contexto de uma área política”.

<sup>15</sup> 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).

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.<sup>16</sup> Esse é o pensamento fundamentado na centralidade do Estado nas Relações Internacionais, especialmente defendido pela teoria Realista e/ou Neorrealista.

---

<sup>16</sup> Segundo Herz e Hoffman (2004, p. 50), os neorrealistas entendem que: “na medida em que a cooperação, embora presente no sistema internacional, seja limitada pelas condições de anarquia, o papel das organizações internacionais como atores e, por vezes, até como fóruns relevantes é questionado. As OIGs não têm poder nem autoridade para fazer as decisões serem cumpridas, e os Estados optam por obedecer às regras e normas criadas, de acordo com seus interesses nacionais. [...]. As organizações são fundamentalmente instrumentos usados pelos Estados mais poderosos para atingir seus objetivos. Elas só exercem funções importantes quando expressam a distribuição de poder no sistema internacional. Apenas quando os atores mais poderosos acordam a utilização conjunta das OIGs para realização de seus objetivos é esperado que elas se tornem efetivas”.

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). Conseqüentemente, 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, esta tese sintetiza as principais implicações teóricas no quadro analítico a seguir:

Quadro 1 – Contribuições teóricas sobre as organizações internacionais

TEORIAS	QUANTO ÀS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS
Neorrealismo	Instrumentos das grandes potências
Neoinstitucionalismo liberal	OIs constroem e moldam o comportamento dos Estados, mas com limitado grau de autonomia.
Construtivismo	As OIs como burocracias, detentoras de autoridade e poder na política mundial.

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, 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>17</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).

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

---

<sup>17</sup> Cox e Sinclair (1996, p. 99) apontam três categorias de forças que intergem 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.

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 síntese da teoria principal-agente, do institucionalismo sociológico e os estudos sobre regimes<sup>18</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 tese, 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 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

---

<sup>18</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.

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 tese, 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>
Institucionalismo sociológico	Construtivismo Social de Barnett e	As OIs como burocracias - em sentido amplo, por serem termos usados como sinônimos –, detentoras de autoridade e poder na política mundial, indo

	Finnemore (2004)	além dos seus mandatos nas suas ações no sistema internacional. Há possibilidade de comportamentos fora das suas funções (disfunções) e, com isso, desenvolverem patologias.
Estudos de Administração	Principal-agente	As burocracias internacionais como agências internacionais com atuação delegada por seus <i>principals</i> , que são os Estados membros das OIs. Sua ação no sistema internacional é limitada aos seus mandatos.
Perspectiva síntese	Principal-agente e Construtivismo	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 semiautoridade dentro das OIs. As suas funções são delegadas por seus <i>principals</i> , mas podem constituir-se a si próprias como atores internacionais com tarefas e atuações além de seus mandatos.
Administração Pública Internacional (API)	Principal-agente e/ou Construtivismo	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. 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).

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.

### **2.1.1 OIs como Burocracias Internacionais: a perspectiva sociológica/construtivista e o conceito amplo de burocracias internacionais<sup>19</sup>**

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 tese 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

---

<sup>19</sup> Este tópico é um aprofundamento das análises teóricas realizadas em trabalhos anteriores do presente autor (LACERDA, 2011, 2013a, 2013b e 2015).

e autodestrutivos. Portanto, as OIs podem cometer erros ao terem percepções equivocadas sobre a realidade, como pretende-se visualizar também nesta tese.

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, subsequentemente, desenvolver disfunções ou patologias<sup>20</sup>.

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 desta tese, 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 usam 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*

---

<sup>20</sup> Ou seja, anomalias ou distúrbios.

*informação em conhecimento*” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 6-7, tradução livre, grifo nosso). Para esta tese, 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, “*OIs, 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 tese, 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) acerca do conceito promovido e defendido por cada burocracia ou por elas em conjunto.

O conhecimento adquirido de forma técnica ou especializada pelas burocracias internacionais é uma das bases fulcrais de autoridade conferida pelos Estados às OIs na resolução de problemas (BARNETT; FINNEMORE, 2004; WEBER, 1978; LITTOZ-MONNE, 2017). Nesta tese, 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>21</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 A, B e D) (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. As OIs são autoridades racional-legais em seus domínios de ação, bem como são autoridades por suas posições morais, seus

---

<sup>21</sup> Aqui é importante destacar que programas e agências do Sistema ONU são diferentes, pois: “Os programas da ONU trabalham com a Assembléia 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 tese, 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, como anteriormente explicado nesta tese em uma de suas notas de rodapé.

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 persegue 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 Estados, pois esse ferir a gestão democrática, a burocracia tenderá a olhar de forma parcial, em defesa da democracia, já que é 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 desta tese, 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, conforme inseridas no banco de dados desta tese (OEA, 2017l e 2017m; PNUD, 2017j). 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<sup>22</sup>, 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 e, para os objetivos desta tese, 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

---

<sup>22</sup> Com as devidas ressalvas anteriormente mencionadas sobre a neutralidade das burocracias internacionais, podendo depender do tipo de regra a que se pretende criar e qual a interferência dos Estados nesse processo.

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 do 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 tese, 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 tese 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 com 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).

### **2.1.2 Para além da perspectiva construtivista social: as contribuições da teoria principal-agente e o conceito mais estrito de burocracias internacionais**

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>23</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 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

---

<sup>23</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).

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 tese, 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 semiautoridade 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 a presente tese 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, para esta tese, podem 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 da presente tese.

### 2.1.2.1 *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 de delegação internacional, de Bradley e Kelley (BK), como a mais largamente utilizada por cientistas políticos que estudam RI e é a ligação de delegação dos Estados soberanos para uma entidade. Mas não só essa ligação, o autor defende a ampliação conceitual ao compreender que há uma cadeia mais longa de delegação, que é aprofundada em virtude da maior eficácia das ligações anteriores e/ou subsequentes dessa cadeia.

Para Lupia (2001, p. 1), a delegação 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 tese pretende e a aplicação a delegação recebidas pelas OIs e suas burocracias internacionais como forma de autonomia de ação, o que permite agirem também segundo seus próprios interesses no sistema internacional e, assim, irem além da delegação.

Para compreender a aplicação da delegação dos estudos administrativos para as burocracias internacionais, faz-se necessário apontar algumas diferenciações entre organizações lucrativas privadas e burocracias públicas sem fins lucrativos. Dentro dessas últimas, as burocracias internacionais são inseridas, por serem baseadas em tratados internacionais, com um claro mandato. São diferentes das burocracias nacionais, pois não são sujeitas às constantes mudanças nas prioridades políticas dos governos (BAUER et. al., 2009, p. 24-25). Pode-se elencar que:

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>24</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 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

---

<sup>24</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.

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.

### 2.1.2.2 *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 a presente tese 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 nessa tese 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).<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> 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

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 tese 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 da tese e na construção do banco de dados, 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.

---

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.

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). Para esta tese, visualiza-se esses aspectos externos no caso da influência dos indicadores de pesquisa do *Latinobarómetro*<sup>26</sup>, que será analisado ao longo desta tese 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 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

---

<sup>26</sup> 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, representando mais de 600 milhões de habitantes. Mais informações: <<http://www.latinobarometro.org/>>. Acesso em: 10 set. 2017. (LATINOBAROMETRO, 2017).

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.

III. 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 no próximo capítulo 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 tese, 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). Para a presente pesquisa, as atividades de missões políticas e de observação eleitoral, publicações e eventos na área temática da democracia são inseridos no banco de dados da tese para observar o impacto ou o resultado dessas ações das OIs e suas burocracias estudadas na democracia latino-americana.

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, nesta tese, 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 a presente tese, 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, esta tese 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. Em resumo,

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).

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, assim como as pretensões da presente tese, 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, 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). Na presente tese, 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 tese busca observar 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 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<sup>27</sup>, pois

A influência baseada na nodalidade 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 capítulo da tese, 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.,

---

<sup>27</sup> Utiliza-se aqui novamente o conceito adotado por Bueno (2009), conforme anteriormente apresentado na nota de rodapé 1.

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 nesta tese 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 habilitadas 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).

Assim, 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 tese com a ONU e a OEA na área temática da promoção e defesa da democracia.

III. 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).

IV. 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.

V. 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 tese para analisar a ONU, a OEA, seus corpos e interações burocráticas.

### 2.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente capítulo, 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 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 C e B, o PNUD e SFD constituem-se em burocracias com aspectos administrativos de gestão (PNUD, 2017k; 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 desta tese.

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 tese 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.

A partir do aporte teórico, pretende-se observar se a ONU, a OEA, seus corpos burocráticos e suas interações administrativas são importantes atores no processo de promoção e defesa da democracia na América Latina. Desta feita, o próximo capítulo pretende analisar a promoção e a defesa da democracia, mas compreendendo os conceitos de democracia da Teoria Política, a especificidade da região latino-americana e atuação das organizações internacionais como atores externos na promoção dessa forma de regime político.

### 3 PROMOÇÃO E DEFESA DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA

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; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998; SANTOS, AVRITZER, 2003). Observa-se a existência de uma pluralidade inicial de conceitos de democracia nas organizações estudadas e uma conjunção de ideias entre as OIs posteriormente. Essa diversidade e união de concepções é uma das motivações desta tese, especialmente pela influência das burocracias e dos servidores internacionais da ONU e da OEA nessa pluralidade e junção de concepções de democracia (PNUD, 2004; OEA; PNUD, 2010).

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 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).

O presente capítulo estrutura-se em três tópicos. A primeira seção faz uma abordagem dos conceitos de democracia, o que remete a importantes contribuições teóricas da Teoria Política, focando nos conceitos de democracia procedimental (ou formal, ou representativa) e substantiva (ou participativa), que são fundamentais para a compreensão das concepções propagadas pelas burocracias estudadas. Em seguida, na segunda seção, restringe-se a análise ao conceito de democracia na América Latina, entendendo as especificidades da região e o porquê da atenção da ONU e da OEA perante o contexto político da região. E, na terceira seção, intenta-se fundamentar a atuação das organizações internacionais e suas burocracias internacionais como atores externos na área temática da democracia, especialmente na latino-americana.

### 3.1 DEMOCRACIA: poliárquica, procedimental e substantiva

Etimologicamente falando, a palavra “democracia” é a junção de origem grega, do “*demos*” (povo, distrito) e “*kratos*” (poder, domínio), significando poder do povo ou governo do povo, ou, para alguns teóricos, governo da maioria (DAHL, 2012; LIJPHART, 2008; ROSEINFELD, 1994). No seu sentido originário, a democracia consiste em uma efetiva participação dos indivíduos na política, haja vista que “sem dúvida, a democracia está associada à ideia de que o *povo* participa das decisões do governo e que dele emana o poder político dos governantes” (PRADO; SOARES; COLOMBO, 2007, p. 103, grifo do autor).

Entretanto, a concepção de democracia não é algo simples, bem como não é única e universal. Existem várias formas de democracia ao longo da história, possuindo bastante diferenças quanto à concepção e à prática. Para Ball (2006, p. 132), é um conceito contestado e seu significado foi modificado historicamente, evidenciando que a democracia vem enfrentando críticas das mais variadas, como de ordem política, social, econômica e cultural. Com isso, é necessário dialogar sobre essas contestações e concepções de democracia, construindo um debate sobre a forma de gestão política dos Estados.

Para Dahl (2012), o processo democrático é visualizado como o mais realizável significado para proteção e avanços de bens e interesses de todas as pessoas sujeitas a decisões coletivas. O processo deve efetivar participação e igualdade de votos disponíveis aos cidadãos, conforme pressupõe a sua concepção teórica do processo democrático.

O referido teórico (2012, p. 1-2) evidencia um panorama de transformações da democracia, do seguinte modo: a primeira transformação ocorreu com a democracia grega, ou mais precisamente a ateniense, com a ideia e a prática do governo de poucos para o governo de muitos; a segunda transformação aconteceu quando a ideia de democracia foi transferida da Cidade-Estado para a escala bem maior do Estado nacional; a terceira e última transformação ainda é uma incógnita, pois é decorrente do Pós-Guerra Fria e a elevação da democracia de forma universal e popular para o mundo. Contudo, para Dahl (2012, p. 3): “democracia na atualidade não é tanto um termo de significado restrito e específico, quanto um vago endosso de uma ideia popular”.

Nesse sentido, Dahl (2012, p. 4-5) critica claramente o que ele denomina como Teoria Espectral da democracia – ou Teoria fantasma, já que está fundamentada na ideia elementar do “governo do povo”. Mas, questiona-se: “quem constitui ‘o povo’ e o que significa, para eles,

‘governar?’” (DAHL, 2012, p. 4). Ainda para o autor (2012, p. 6), o pressuposto oculto da teoria espectral da democracia é que somente algumas pessoas são competentes para governar.

Conforme anteriormente mencionado, o supracitado autor (2012, p. 9) compreende que o termo “democracia” designa tanto um ideal quanto regimes reais e há a necessidade de passar de uma teoria normativa para um discurso mais empírico. Essa mudança de discurso e necessidade de análise empírica é uma das motivações da presente tese. Assim, cabe ainda adentrar no conceito de poliarquia defendido por Dahl e nas concepções procedimental e substantiva de democracia.

Dahl (2012) desqualifica as alternativas apresentadas à democracia - o anarquismo e a tutela (ou guardiania) - e enfatiza a defesa da democracia como uma poliarquia. Em texto anterior (2005), defende que:

Parto do pressuposto de que uma característica-chave da democracia é a contínua responsabilidade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. [...] gostaria de reservar o termo “democracia” para um sistema político que tenha, como uma de suas características a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos. Pode-se, seguramente, conceber um sistema hipotético desse gênero; tal concepção serviu como um ideal, ou parte de um ideal, para muita gente. Como sistema hipotético, ponto extremo de uma escala, ou estado de coisas delimitador, ele pode (como um vácuo perfeito) servir de base para se avaliar o grau com que vários sistemas se aproximam deste limite teórico (DAHL, 2005, p. 26).

Assim, a democracia é compreendida como um tipo-ideal, que seria a poliarquia, configurada como uma maneira de classificação dos diferentes graus de democratização dos Estados, através dos parâmetros bidimensionais de contestação política (ou competição pública) e de participação em eleições e cargos públicos. A democracia poliarquia é o ponto extremo da escala desse processo de democratização. Para esta tese, a concepção de Dahl oferece uma análise mais real e dinâmica de classificação da democratização dos países, pois quanto mais disputa política e participação, mais democrático o ator analisado. Sobretudo, a democracia poliárquica é o conceito mais aplicado na ciência política contemporânea, servindo como conceito base da presente tese.

O exercício de defesa da democracia como poliarquia também ocupa uma parte importante da obra “Um prefácio à teoria democrática” (1989), com a construção do conceito poliárquico a partir das concepções teóricas da democracia madisoniana e populista. A teoria madisoniana postula uma república não-tirânica como objetivo a ser alcançado em seu conceito de democracia. Já a teoria populista indica a soberania popular e a igualdade política como objetivo a ser maximizado (DAHL, 1989, p. 69). Esse último modelo teórico é observado com elementos das concepções clássicas sobre a democracia e o papel da maioria em conjunto com

as contraposições do republicanismo de Madison ao preocupar-se com os limites dessas maiorias (DAHL, 1989, p. 42).

O referido autor (1989, p. 3) atenta que os métodos da democracia madisoniana e populista não são mutuamente incompatíveis e, com isso, com o objetivo de maximizar e descrever de forma mais real e empírica a democracia, constrói-se o conceito de poliarquia. Da teoria populista são incorporadas premissas como a soberania popular decorrente da igualdade política, a adoção das escolhas da maioria para todos e a afirmativa de que a regra da maioria é a regra válida nas decisões coletivas e obrigatórias da sociedade (DAHL, 1989). A síntese entre os modelos madisoniano e populista foram relevantes para a formulação dos princípios da poliarquia.

Vale ressaltar que, conforme anteriormente mencionado, Dahl (2012) critica veementemente a teoria clássica da democracia e, assim como Schumpeter (1961), busca a construção de teorias empíricas da democracia. Contudo, os autores adotam concepções de democracia com focos procedimentais, mas com abordagens distintas, pois: 1) para Schumpeter (1961, p. 321): “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”. Desse modo, há uma restrição da participação e da soberania do povo em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos.

Com isso, fica claro que, para Schumpeter (1961), a ideia elementar de “governo do povo” deu lugar a um procedimento ou método de escolha de lideranças para exercerem as tomadas de decisões coletivas e obrigatórias. Essa concepção de democracia é chamada de democracia procedimentalista ou minimalista, conforme aborda-se no próximo tópico.

Diferentemente desse autor, Dahl (2005; 2012) defende a democracia por meio do conceito bidimensional de poliarquia, como participação e contestação (ou competição) de grupos sociais no processo democrático. Consoante pontuado pelo teórico (2012, p. 206-207), Schumpeter não conseguiu distinguir, de um lado, um sistema que seja democrático em relação ao seu *demos* e, de outro lado, um que seja democrático em relação a todos que estão sujeitos às suas regras. Desse modo, Dahl compreende que um processo político que só abarque o primeiro aspecto seria um procedimentalismo democrático em um sentido limitado, como observado em Schumpeter (1961). Já um sistema que abarque uma relação plenamente democrática entre uma agenda política e em relação a um *demos*, além de um controle dessa agenda, é plenamente democrático. E, ainda, o *demos* deve ser inclusivo o suficiente nas tomadas de decisões.

Por isso, Dahl (2012) defende sua concepção poliárquica de democracia, com a observação dos dois sistemas mencionados e, para suas realizações, há uma especial atenção ao princípio da igualdade política na teoria do processo democrático. Isto posto, evidencia uma preocupação também procedimental, mas não com condições limitadas às lideranças e ao processo eleitoral de Schumpeter. No entanto, esta tese também observa que a democracia passa por estágios de evolução, por meio das práticas de participação e contestação, permitindo que haja a visualização não só de concepções minimalistas, mas também de conceitos substanciais de democracia.

De acordo com Bizzarro e Coppedge (2017, p. 7) e Teorell et al. (2016, p. 5-6), mesmo que a concepção de poliarquia (ou democracia eleitoral) esteja inserida nos conceitos minimalistas de democracia, a liberdade e o acesso à informação política, a liberdade de organização da oposição e a liberdade de expressão de cidadãos e grupos no interior de uma sociedade também são indicadores de democracia, além da existência de eleições e da sua competitividade.

Assim, Teorell et al. (2016, p. 5) argumentam que há duas formas em que os pesquisadores utilizam o conceito do Dahl: concepções minimalistas, que defendem que sejam analisados empiricamente os indicadores tradicionais da democracia procedimental; e a concepção maximalista, a qual defende a incorporação de elementos da democracia prática. Os referidos autores defendem uma abordagem que concilie elementos eleitorais e “não-eleitorais”, já que:

Para evitar a “Falácia do eleitorismo” (Karl, 1986), mesmo as noções de democracia centradas na eleição precisam levar em conta alguns aspectos não eleitorais, mais importante a liberdade de organização e expressão, para verificar se as eleições funcionam como previsto (TEORELL et al., 2016, p. 5, tradução livre).

Conforme também a interpretação desta tese, a concepção de democracia de Dahl abarca uma noção mais maximalista ou pluralista, mesmo inserida no marco teórico do procedimentalismo. Em síntese, a democracia procedimental está relacionada à forma de escolha dos representantes do povo, através de eleições livres, o que retrata a mera forma de agregação de preferências individuais do eleitorado. Em outras palavras, essa concepção está interessada apenas no aspecto procedimental da participação.

Em contraponto, a democracia substantiva coloca a participação como um valor em si mesmo para o governo, como um mecanismo de participação efetiva dos cidadãos (ABREU, 2007; BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998). A concepção de democracia substantiva, ou não hegemônica como abordada por Santos e Avritzer (2003), rompe com o

procedimentalismo da democracia liberal. A participação seria dada por meio das liberdades individuais, além do voto (BOBBIO; MATUCCI; PASQUINO, 1998, p. 324). Para uma política plural, há a necessidade de conjugar o voto – procedimento de autorização de governos – com o procedimento societário e participativo dos cidadãos nos processos racionais de discussão e de deliberação (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 17).<sup>28</sup>

Santos e Avritzer (2003, p. 17-18) visualizam a junção de aspectos procedimentais e substantivos em algumas experiências de países do hemisfério Sul, especialmente no orçamento participativo no Brasil. Para tanto, há a necessidade de trazer para discussão democrática três questões: 1) a necessidade de debater a relação entre procedimento e participação; 2) compreender a escala de aplicação prática da participação da sociedade, já que há a possibilidade de inserir a participação em nível local, como visto nos países do Sul da Europa, nos anos 70, e países do hemisfério Sul, nos anos 80; e 3) a ampliação da participação diminuiria o problema entre a representação e a diversidade sociocultural, com o aumento dos atores envolvidos na política (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 17).

Em busca da discussão sobre a empiria, Coppedge et al (2015) apresentam novas mensurações para uma variedade de concepções de democracia, abrangendo poliarquia (ou democracia eleitoral), democracia liberal, democracia deliberativa, democracia igualitária e democracia participativa no projeto *Varieties of Democracy* (V-Dem). Uma versão mais simplificada de cada definição de democracia é abordada através do componente de cada uma delas – componente eleitoral (poliarquia), liberal, deliberativo, igualitário e participativo –, sendo apenas incluídos os atributos mais distintos e minimizando a sua sobreposição com outros princípios (COPPEDGE et al., 2015, p. 4). Vale ressaltar que apesar dos componentes serem projetados para serem conceitualmente distintos, podem estar empiricamente correlacionados, conforme observa-se mais a frente ao visualizá-los na América Latina.

Assim sendo, partindo deste panorama conceitual e empírico, pretende-se analisar os conceitos procedimentais e substantivos promovidos e defendidos pelas Organizações

---

<sup>28</sup> A doutrina socialista critica a concepção da Democracia apenas atrelada à representação e retoma alguns temas da Democracia Direta e a ideia de que a participação popular, assim como o controle do poder a partir de baixo, indo desde “órgãos de decisões políticas aos de decisão econômica, de alguns centros do aparelho estatal até à empresa, da sociedade política até à sociedade civil pelo que se vem falando de Democracia econômica, industrial ou da forma efetiva de funcionamento dos novos órgãos de controle (chamados "conselhos operários"), colegial, e da passagem do autogoverno para a autogestão (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 324-325). A concepção não hegemônica de democracia deveria ser um autogoverno dos produtores, com a fundamental participação e controle dos cidadãos. Nas palavras de Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 325): “O novo tipo de controle não pode acontecer senão nos próprios lugares da produção e é exercido não pelo cidadão abstrato da Democracia formal, mas pelo cidadão trabalhador através dos conselhos de fábrica”.

Internacionais e seus corpos burocráticos, principalmente os estudados por esta tese na atuação da ONU, OEA e suas burocracias na América Latina.

No próximo tópico, cabe abordar a especificidade da democracia na região latino-americana, principalmente a sua vulnerabilidade devido a fatores econômicos e sociais. Sobretudo, esse diferencial da América Latina quanto à teoria e prática da democracia chama atenção das OIs e dos seus corpos burocráticos aqui estudados.

### 3.2 A DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA

Nos últimos trinta anos, a democracia é o regime político que prevalece na América Latina, apesar da região conviver com problemas sociais e estar recorrentemente ameaçada por golpes de Estado. Como ponderado por Prado, Soares e Colombo (2007), quando se fala em democracia na América Latina há alguns lugares-comuns e pensamentos equivocados, tais como: 1) as democracias na região são frágeis; 2) a implementação da democracia foi feita de forma incompleta ou imperfeita; 3) a sociedade tem a ideia de que os militares estão sempre esperando a oportunidade de retornarem ao poder; entre outros.

Mainwaring e Pérez-Liñán (2013, p. 13) observam que algumas obras recentes de teorias da democratização defendem que há uma luta entre pobres, os quais preferem a democracia quando é um resultado viável, e os ricos, que preferem a ditadura quando é viável e estável (ACEMOGLU; ROBINSON, 2006; BOIX, 2003 apud MAINWARING; PÉREZ-LIÑÁN, 2013, p. 13). Entretanto, isso não se aplica à América Latina, pois, no geral, os pobres e a classe trabalhadora apoiaram governos autoritários de esquerda e populistas, mesmo quando a democracia liberal era um resultado alternativo ou viável (COLLIER 1999; GERMANI 1974; LEVITSKY E MAINWARING 2006; LIPSET 1959: 87-126 apud MAINWARING; PÉREZ-LIÑÁN, 2013, p. 13), já os ricos apoiaram a transição para a democracia em muitos casos (CARDOSO, 1986; L. PAYNE, 1994 apud MAINWARING; PÉREZ-LIÑÁN, 2013, p. 13). Os referidos autores também destacam que, em contraponto às teorias de luta entre pobres e ricos, ou teorias de classes, há em muitas democracias a distribuição de renda dos pobres para os ricos, desde 1980 a 2003, mas não houve o contrário. No decorrer desta tese, essa singularidade da região será analisada e tida como alerta para a necessidade das organizações internacionais estudarem e influenciarem em prol da democracia latino-americana.

Ainda ressaltam Mainwaring e Pérez-Liñán (2013, p. 14) que há uma preocupação teórica excessiva com as variáveis domésticas do país para explicar as ondas de mudanças de

regimes, o que não pode deixar de lado as influências externas e os atores internacionais, como, por exemplo, a influência dos EUA e da OEA na América Latina. Assim, verifica-se a fundamentação desta tese na atuação das Organizações Internacionais e suas burocracias na democracia latino-americana. Apesar dos autores estarem preocupados prioritariamente em contribuir teórica e comparativamente na questão da sobrevivência ou queda de regimes autoritários e competitivos (democráticos e semidemocráticos), é nesse aspecto da influência de atores internacionais e de suas relações com os atores domésticos que a presente tese foca no próximo tópico.

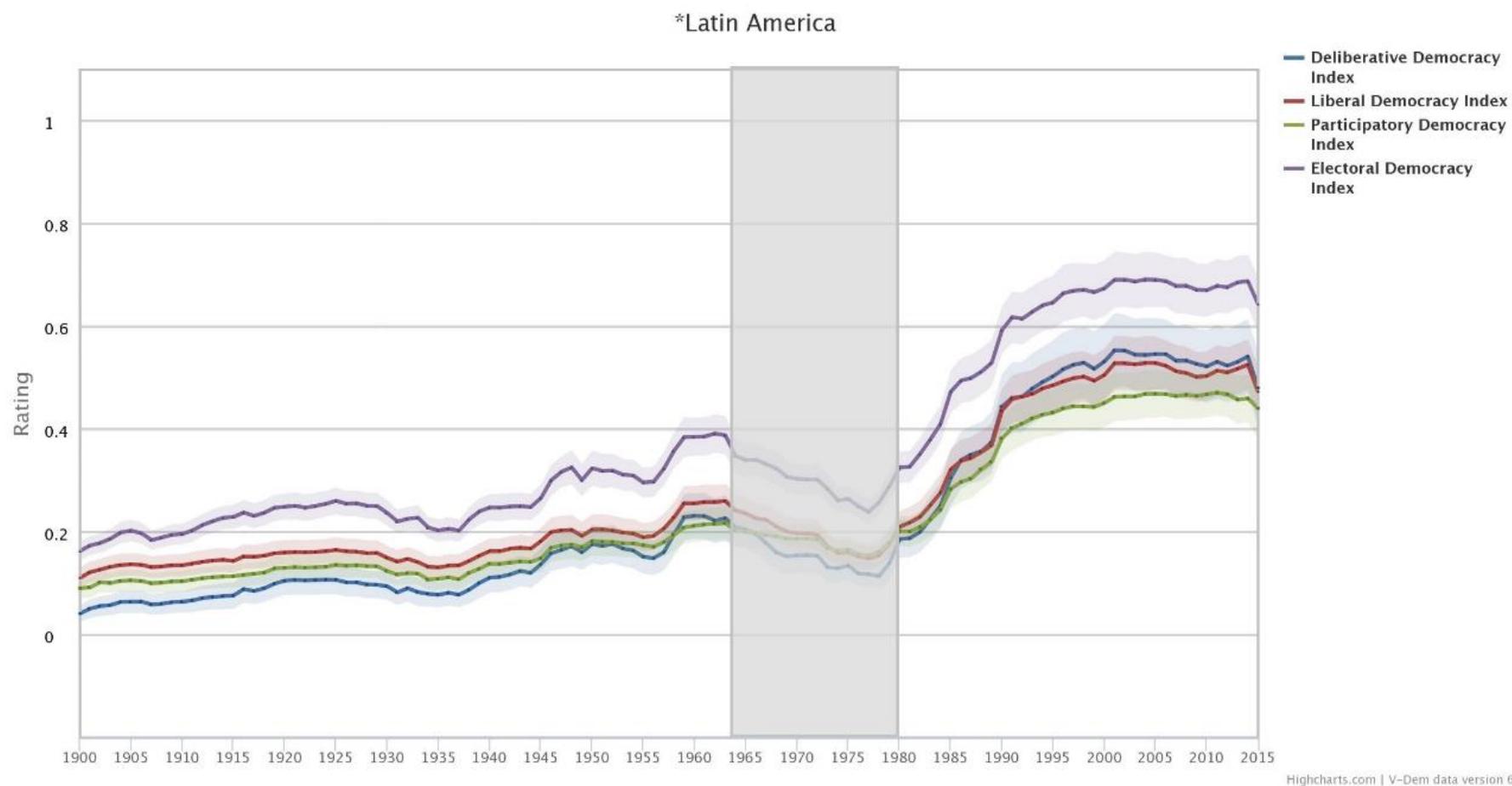
Segundo as anteriormente mencionadas autoras Prado, Soares e Colombo (2007, p. 43), o aspecto político da América Latina é observado por muitos como associado à ditadura e não à democracia, que é vista como um regime emblemático do continente, apesar mesmo de ser a forma de governo majoritária na atualidade. Em 1980, maior parte dos países da região, correspondente a dois terços, eram governados por regimes militares e, nas duas décadas anteriores, foram esses os maiores defensores dos países contra os socialistas (ou comunistas) (PRADO; SOARES; COLOMBO, 2007, p. 44). O surgimento das instabilidades políticas latino-americanas podem ser visualizadas historicamente, desde o período colonial e ganhando novos elementos ao decorrer dos anos, como a associação entre as elites e as forças armadas, o intervencionismo dos EUA, o apoio estadunidense aos governos ditatoriais e o excessivo abuso de poder por parte do executivo (SOUSA, 2007, p. 35).

Como pode-se visualizar no Gráfico 1, por meio dos dados e índices de democracia do V-DEM, é possível visualizar os índices de democracia eleitoral (poliarquia), liberal, deliberativa e participativa ao longo dos anos do período temporal escolhido, de 1900-2015, seguindo as tendências das observações anteriores sobre a especificidade da democracia na América Latina. No gráfico há um destaque para o declínio dos índices no período de governos militares nas décadas de 1960 e 1970 e, assim, observa-se a subsequente evolução nas décadas de 1980 e 1990. Esses índices escolhidos para o gráfico foram observados nos conceitos abordados no tópico anterior (COPPEDGE et al., 2015).<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> É importante ressaltar, conforme analisado no tópico anterior, a existência de correlação entre os elementos dos componentes (COPPEDGE et al., 2015). e, com isso, verifica-se tendências parecidas dos índices escolhidos no gráfico na América Latina.

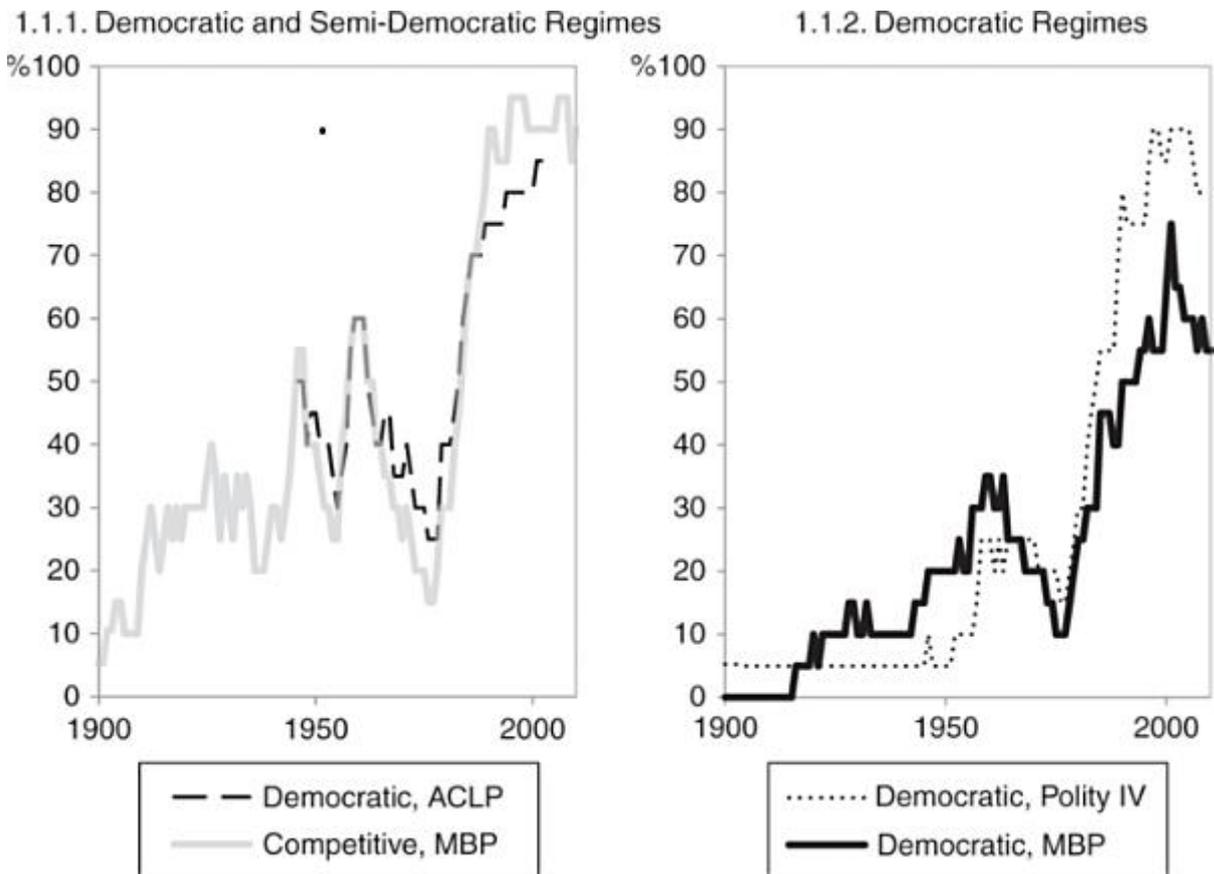
Gráfico 1 - Evolução dos índices de democracia (1900-2015)



Fonte: Elaboração própria, retirado da ferramenta de análise de dados online do V-DEM e com modificação que destaca o período dos governos militares na América Latina. (V-DEM, 2017a).

A mesma tendência dos índices acima analisados é observada por Mainwaring e Pérez-Liñán (2013, p. 15), na Figura 1 sobre o percentual anual de democracias na região da América Latina entre 1900 a 2010, da seguinte forma:

Figura 1 – Porcentagem de Regimes Democráticos na América Latina, 1990-2010



Key: ACLP: Classification developed by Alvarez, Cheibub, Gandhi, Limongi, and Przeworski. Polity: Countries with scores greater than 5 in the Polity IV scale. MPB: Mainwaring, Brinks, and Pérez-Liñán trichotomous classification. Sources: Authors' elaboration based on Cheibub and Gandhi (2004), Przeworski et al. (2000), Polity IV 2012 (<http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>), and Table 1.1.

Fonte: Mainwaring e Pérez-Liñán (2013, p. 15).

Assim, a figura acima e as análises dos autores (2013, p. 15-16) ajudam a explicar a evolução dos índices de democracia do banco de dados V-DEM<sup>30</sup>. Observa-se que a maior onda de mudanças ocorreu entre 1978 e 1995, bem como destaca-se que houve: 1) uma tendência de crescimento também no final do século XX; 2) na década de 1950 houve um pequeno

<sup>30</sup> Segundo descrição do site do V-Dem, o banco de dados é: “é uma nova abordagem para conceituar e medir a democracia. Nós fornecemos um conjunto de dados multidimensional e desagregado que reflete a complexidade do conceito de democracia como um sistema de regra que vai além da simples presença de eleições. O projeto V-Dem distingue entre sete princípios de democracia de alto nível: eleitorais, liberais, participativos, deliberativos, igualitários, majoritários e consensuais, e coleta dados para medir esses princípios”. (V-DEM, 2017b, tradução livre). Mais informações: <<https://www.v-dem.net/en/about/>>. Acesso em 18 out. 2017.

crescimento da democracia; 3) o ponto mais baixo Pós-Segunda Guerra Mundial ocorreu em 1976-77; e 4) a década de 1980 foi caracterizada por um crescimento sem precedentes de democracias. A onda de democratização iniciada em 1978 representou as mais profundas mudanças na política latino-americana, com a maior durabilidade dos regimes competitivos (democráticos e semidemocráticos). Em síntese,

O aumento do número de democracias e semidemocracias na América Latina entre 1978 e 1995 foi dramático. No início deste período, a América Latina tinha apenas três democracias, e os outros dezessete países tinham regimes abertamente autoritários. Em 1990, os únicos governos abertamente autoritários eram os de Cuba e do Haiti. Em 1995, Cuba era o único obstáculo (embora o Haiti deteriorou de volta ao regime autoritário entre 1999 e 2006). A mudança do autoritarismo foi dramática em velocidade e amplitude. A tendência é ainda mais marcante se considerarmos a proporção total de latino-americanos que vivem sob regimes competitivos. Em 1900, apenas 5% da população regional gozava de políticas democráticas ou semidemocráticas. Em 1950, era 58 por cento. A porcentagem caiu para 12% da população regional em 1977, mas atingiu 98% até 2006 (MAINWARING; PÉREZ-LIÑÁN, 2013, p. 16, tradução livre).

É interessante observar que os autores acima utilizam-se de uma classificação mais ampla de regimes na América Latina, inserindo regimes democráticos e semidemocráticos como regimes competitivos. Completando a classificação, tem-se os regimes autoritários (MAINWARING; PÉREZ-LIÑÁN, 2013, p. 16).<sup>31</sup>

Esse período pós-1977 representou a mais expressiva onda de democracias na América Latina, mas Mainwaring e Pérez-Liñán (2013, p. 89) questionam como entender o que é uma onda de democratização e qual sua magnitude de mudança. Para Huntington (1991, p. 15), uma onda de democratização é um grupo de transições de regimes não democráticos para democráticos dentro de um período de tempo e superior ao movimento contrário (transição de democráticos para não democráticos). O trabalho clássico do autor estabelece três ondas de democratização globais: 1) de 1828 a 1926; 2) de 1943 a 1962; e 3) de 1974 a 1991. Contudo, Mainwaring e Pérez-Liñán (2013, p. 89) criticam Huntington quanto à ausência de regras

---

<sup>31</sup> A classificação de Mainwaring e Pérez-Liñán (2013, p. 85-86) leva em consideração quatro dimensões: 1) o chefe de governo e a legislatura devem ser escolhidos através de eleições competitivas abertas e justas; 2) o direito ao voto deve incluir a grande maioria da população adulta; 3) as democracias devem proteger os direitos políticos e civis, como a liberdade de imprensa, a liberdade de expressão, a liberdade de organização, o direito ao habeas corpus e assim por diante; e 4) as autoridades eleitas devem exercer um verdadeiro poder de governo, em oposição a uma situação em que os funcionários eleitos são ofuscados pelos militares ou por uma figura não eleita. Com isso, classificam os regimes através de uma regra de agregação simples, da seguinte forma: “Quando os governos não cometem violações significativas de nenhum dos quatro critérios, nós os codificamos como democráticos. Se os governos incorrem em violações parciais, mas não flagrantes, de qualquer um desses princípios, os tratamos como semidemocráticos. Os governos são classificados como autoritários se apresentarem uma ou mais violações flagrantes desses princípios. Em outros termos, empregamos a pontuação mínima das quatro dimensões para determinar o nível geral de democracia (total, parcial ou nenhuma)” (MAINWARING; PÉREZ-LIÑÁN, 2013, p. 86, tradução livre).

operacionais, número e duração de cada período específico de expansão democrática para caracterizar a classificação das ondas.

Mainwaring e Pérez-Liñán (2013, p. 89-91) definem uma onda de democratização como um período histórico no qual há um aumento sustentado e significativo na proporção de regimes competitivos (democracias e semidemocracias). Seus critérios são:

Pelo sustentado, queremos dizer que nenhuma contra-onda ou nenhum período extensivo de estagnação interrompe a tendência expansiva. Por significativo, queremos dizer que a proporção de regimes competitivos no final do período é maior do que a proporção de regimes no início e que a diferença entre as duas proporções é estatisticamente significativa em nível  $p < 0,10$  (MAINWARING; PÉREZ-LIÑÁN, 2013, p. 89, tradução livre).<sup>32</sup>

Seguindo a definição acima, os autores visualizam uma onda no século XIX e três no século XX: 1) de 1847 a 1883, com a expansão de regimes competitivos em 24%; 2) de 1901 a 1922 (primeira onda do século XX), 19% de aumento de regimes competitivos;<sup>33</sup> 3) de 1944 a 1957 (segunda onda do século XX), com o surgimento de vinte e cinco novos regimes competitivos; e 4) de 1978 a 2008 (último ano de análise dos autores), a terceira onda do século XX, com um aumento de 37% de regimes competitivos, crescendo de 28% para 65%.<sup>34</sup> Sendo assim, essas são as ondas de democratização globais observadas por Mainwaring e Pérez-Liñán (2013, p. 90-91) e, na presente tese, devido à disponibilidade dos dados, o recorte temporal de análise será de 2000 a 2015, inserido na terceira onda de democratização.

No tocante à América Latina, a evolução dos regimes competitivos tem um padrão similar às ondas globais, tendo: 1) de 1902 a 1912, com o aumento de 5% dos regimes competitivos (apenas o Chile) para 30%; 2) de 1939 a 1957, aumentou a proporção de regimes competitivos de 20% em 1938 para 55% em 1947; 3) o pós-1978 até a atualidade (até 2008 para a análise da obra), representou uma expansão rápida e sustentada dos regimes competitivos, que eram apenas três países em 1977 e aumentou para um total de dezenove em 1995, sendo a

---

<sup>32</sup> Ainda complementam que: “Uma onda deve começar em um ano em que o número de regimes competitivos aumenta e termina quando 1) o número de regimes competitivos diminui para marcar o início de uma contraonda ou de um período de estagnação; ou 2) começa um período de estagnação. Para a consistência, uma contraonda é operacionalizada como um declínio estatisticamente significativo na proporção de regimes competitivos. Uma onda de democratização estagna se o número de regimes competitivos diminui ligeiramente ou permaneça o mesmo continuamente por dez ou mais anos. Uma onda pode temporariamente crescer e, em seguida, retomar, mas para os nossos fins operacionais, qualquer período de estagnação de uma década ou mais encerra o ciclo. É possível avaliar o impacto de uma onda em termos de sua magnitude (a diferença entre a proporção de democracias e semidemocracias no ano inicial e no final) e sua duração (duração do período de tempo até sua extinção, ou, alternativamente, até o ponto de estagnação)” (MAINWARING; PÉREZ-LIÑÁN, 2013, p. 89-90, tradução livre).

<sup>33</sup> Huntington referiu-se conjuntamente a estes dois ciclos como uma única onda de democratização.

<sup>34</sup> Aqui não se adentrou na análise das contraondas entre os períodos, para maiores informações ver Mainwaring e Pérez-Liñán (2013, p. 90-91).

maior mudança de regimes políticos da história da região.<sup>35</sup> É importante destacar que os períodos 1939-1947 e 1956-1961 representam dois ciclos históricos de democratização, mas não de forma sustentável, apesar de serem amplamente referidos como a segunda onda de democratização para uma periodização consistente nos níveis global e regional. Contudo, a década de 1940 e 1950 representou dois momentos diversos de democratização da América Latina (MAINWARING; PÉREZ-LIÑÁN, 2013, p. 91-92).

Em meio à terceira onda de democratização (MAINWARING; PÉREZ-LIÑÁN, 2013; HUNTINGTON, 1991), a década de 1990 representou uma estruturação dos países da região para a ainda consolidação dos regimes democráticos, mas também estavam passando pela implementação do modelo neoliberal com reformas estruturais para abertura comercial e livre mercado. Isso aprofundou ainda mais os problemas econômicos e sociais herdados<sup>36</sup> do modelo anterior de economia, o modelo de substituição de importações. Assim, esse modelo não conseguiu resolver ou amenizar os problemas econômicos da região e ainda aumentou os problemas sociais (PRADO; SOARES; COLOMBO, 2007, p. 15).

Segundo Dagnino (2004, p. 108), o modelo neoliberal promoveu a despolitização do Estado, reduzindo-o a um papel mínimo e, assim, diminuindo ainda mais a participação popular e a capacidade cidadã de interferir nos assuntos públicos, ficando a democracia cada vez mais voltada apenas para o voto. Nesse sentido, Pinheiro (1995, p. 78) destaca que os resultados negativos desse modelo geraram uma tensão entre os aspectos econômicos, políticos e sociais, evidenciando um descrédito relevante com a democracia. O autor preocupa-se com a continuidade da democracia e a necessidade do resgate da questão social para o debate e discussão político-econômica.

Como será abordado mais à frente nesse capítulo, esse descrédito dos latino-americanos começa a ser alertado pelo PNUD, em 2004, ao analisar a democracia na região e preocupar-se que, segundo dados do *Latinobarómetro*, a população preferia o desenvolvimento econômico à democracia (PNUD, 2004). Assim, a burocracia onusiana percebeu a importância de analisar as práticas democráticas na região e observar o porquê da distorção de princípios democráticos frente ao desenvolvimento econômico. Diversos autores também destacam a importância da pesquisa do *Latinobarómetro* como um “termômetro dos ânimos das sociedades latino-

---

<sup>35</sup> Novamente aqui não se adentrou na análise das contraondas entre os períodos, para maiores informações ver Mainwaring e Pérez-Liñán (2013, p. 91-92).

<sup>36</sup> Conforme Lopes (2007, p. 76), os problemas econômicos são: elevada dívida externa e interna, alto desemprego, estagnação da produção, problemas graves de inflação; já os problemas sociais: aumento da pobreza e da desigualdade social.

americanas (PRADO; SOARES; COLOMBO, 2007, p. 16) e como parâmetro para observar a opinião pública na região da América Latina (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005, p. 193).

De mesmo como que Sousa (2007, p. 34) observou, importante traçar uma comparação da democracia na América Latina com os demais países do planeta, por meio, por exemplo, do índice elaborado pelo *Freedom House (FH)*<sup>37</sup>, relatório de 2017. A metodologia do FH consiste na avaliação, por especialistas, da realidade dos países em índices de Direitos Políticos (processo eleitoral, pluralismo político e participação e funcionamento do governo) e Liberdades Civas (Liberdade de Expressão e Crença, Direitos à organização e à associação, Governo das Leis e Autonomia, e direitos fundamentais), que são agregados para produzir uma escala que varia de 1 (livre) a 7 (não livre) (FREEDOM HOUSE, 2017b). De acordo com o Anexos H e I e Apêndice A (respectivamente, Figura: Mapa *Freedom House* para as Américas, Figura: *Freedom House* para as Américas e Tabela dos *status* dos países da América Latina, *Freedom House 2017*)<sup>38</sup> e conforme também visualizado por Sousa (2007), a maioria dos países das Américas é considerada democracia eleitoral<sup>39</sup>, com exceção de Cuba e Venezuela.

O FH classifica os países em: países livres, que são aqueles onde há ampla competição política, respeito às liberdades civis, vida cívica independente e meios de comunicação independentes; países parcialmente livres, que caracterizam-se por algumas restrições aos direitos políticos e às liberdades civis, com muitos casos de corrupção, Estado de Direito fraco, conflitos étnicos ou guerra civil; e países não livres, que são aqueles em que os direitos políticos e as liberdades civis básicas são ampla e sistematicamente ausentes e negadas (FREEDOM HOUSE, 2010, p. 15). Assim, como verifica-se nos Anexos H e I e Apêndice A, dos 35 países do continente Americano, oito países são parcialmente livres (Bolívia, Colômbia, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua e Paraguai) e dois são não livres (Cuba e Venezuela) (FREEDOM HOUSE, 2017b). Para Sousa, (2007, p. 36), fica evidenciada a grande maioria de democracias eleitorais no continente americano, mas há preocupação com a América Latina, já

---

<sup>37</sup> De acordo com site oficial, o *Freedom House (FH)* é uma organização independente dedicada à expansão da liberdade ao redor do mundo, tendo os seus atos catalogados através de uma combinação de análise, advocacia e ação (FREEDOM HOUSE, 2017a). Defende-se, conforme visualizado no *Freedom House Annual Report 2010* (p. 8), o apoio dos Estados Unidos na promoção da democracia ao redor do mundo. Na presente tese, utiliza-se o FH para delimitar os *status* dos países latino-americanos por ser um banco de dados recorrente usado por cientistas políticos, atenta-se para a forte influência estadunidense na configuração de seus índices.

<sup>38</sup> Maiores detalhes sobre o relatório em: <[https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH\\_FIW\\_2017\\_Report\\_Final.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FIW_2017_Report_Final.pdf)> . Acesso em: 27 set. 2017.

<sup>39</sup> O conceito de democracia eleitoral é: “Democracias que possuem sistema político competitivo e multipartidário, sufrágio universal para todos os indivíduos adultos – a não ser que a suspensão do direito ao voto seja aplicada como pena por crimes cometidos – eleições regulares, secretas e seguras, ausência de fraudes graves que levem a resultados não-representativos da vontade popular” (FREEDOM HOUSE ANNUAL REPORT, 2007 apud SOUSA, 2007, p. 35).

que, dos 20 países da região, 10 países ou metade deles não são considerados democracias plenamente (Ver Apêndice A - Tabela dos *status* dos países da América Latina, *Freedom House* 2017).

Nesse contexto, Nohlen (2003) observa que há sempre debate e desafios que a democracia enfrenta que desde o seu surgimento e implementação nos países. Na América Latina, os desafios podem ser analisados por dois enfoques: o subjetivo, que consiste na percepção por parte da população; e o objetivo, que são os dados históricos empíricos. No primeiro enfoque, segundo dados do *Latinobarómetro* de 2002, há uma crescente insatisfação dos indivíduos com o funcionamento da democracia na região. Já no segundo enfoque, pode-se observar objetivamente por meio dos reiterados casos de dificuldade na manutenção da governabilidade nas democracias representativas na região latino-americana e a ocorrência de crises democráticas, pois há um eminente perigo de retorno dos regimes autoritários.

Existem desafios no âmbito político, político-institucional e político-cultural. Para exemplificar, esses desafios são: 1) no caso das instituições políticas, há a necessidade de promover ou manter a centralidade do sistema representativo; 2) reforma das instituições políticas; e 3) reverter a falta de fé nas instituições e menosprezo das suas relevâncias. Outros desafios são: a ambivalência dos partidos políticos, a percepção do povo sobre as instituições e o novo populismo. Além disso, há um desafio quanto à falta de ética política e, com isso, a necessidade de se mudar valores e opiniões nesse sentido (NOHLEN, 2003, p. 22).

Sobretudo, há desafios externos provindos da globalização e da pressão por internacionalização dos mercados e dos sistemas políticos, mas também desafios internos, como o desenvolvimento econômico, pobreza, desigualdade, dentre outros (NOHLEN, 2003, p. 22). Em suma, o grande desafio da região latino-americana seria o combate à pobreza e a promoção da justiça social, configurando-se como essenciais para a própria saúde e continuidade da democracia na América Latina.

Assim, os regimes políticos democráticos latino-americanos vivem em constante embate com diversos desafios, especialmente com a falta de representatividade e a cultura política caracterizada como corrupta.<sup>40</sup> Para concluir, Nohlen (2003, p. 22) defende que:

A mi modo de ver, entre los desafíos que enfrenta la democracia en América Latina hoy por hoy, el de la cultura política y su desarrollo y adecuación a la esencia de la democracia representativa me parece el mayor de todos. Del progreso en este campo depende el manejo del poder conforme al espíritu de las leyes e instituciones, de él

---

<sup>40</sup> Apesar de reconhecer a importância de uma perspectiva de análise fundamentada na cultura e, subsequentemente, nas diferenças culturais dos países da América Latina, a presente pesquisa não se aprofunda nesses aspectos.

depende el desempeño de los gobiernos em función del progreso y de la justicia, depende la confianza en la política y sus actores por parte de los ciudadanos, depende la legitimidad y, por ende, el futuro de la democracia.<sup>41</sup>

O conceito de vulnerabilidade social, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, das Nações Unidas – CEPAL, é adotado por Vigevani e Oliveira (2005) para analisar a situação da democracia na América Latina, principalmente como consequência das reformas econômicas liberais e a subsequente desestabilização dos regimes políticos. Isto é, a consolidação da democracia na região depende da resolução dos problemas econômicos e sociais.

Os referidos autores (2005) também observam os dados do *Latinobarómetro* e a insatisfação da opinião pública com a democracia, especialmente em comparação com o desenvolvimento econômico, pois esse regime político não conseguiu responder satisfatoriamente aos problemas sociais e econômicos. Contudo, vê-se a necessidade de analisar teoricamente a especificidade da democracia latino-americana, utilizando-se da aplicação prática dos conceitos de democracia de Dahl (poliarquia) e O'Donnell.

Como anteriormente visto, Dahl (2005, p. 31) compreende a democracia como um conceito tipo ideal de alto grau de contestação política e participação pública. O teórico analisa que os regimes mundiais da atualidade estão mais próximos do grau de democratização da poliarquia, mas não de maneira plena. Com isso, também se entende que há certa arbitrariedade nas classificações de regimes em poliarquias “plenas” ou “próximas”, o que fez com que Dahl pensasse em uma representação incompleta da plena, em que “as poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados” (DAHL, 2005, p. 31).

De acordo com as interpretações de Vigevani e Oliveira (2005, p. 217) sobre o pensamento dahlsiano, a poliarquia seria o termo mais adequado para determinar as novas democracias e a maximização<sup>42</sup> da contestação e da participação definiria o grau de pluralismo

<sup>41</sup> Pela proximidade com o português, esta tese decidiu não traduzir as citações diretas em espanhol.

<sup>42</sup> De acordo com Vigevani e Oliveira (2005, p. 217-218, grifo nosso) a maximização da contestação e da participação deve ser resultado das seguintes variáveis: “1) sequências históricas; 2) a ordem socioeconômica: concentração ou dispersão; 3) a ordem socioeconômica: nível de desenvolvimento; 4) igualdade e desigualdades; 5) subculturas, padrões de clivagens e eficácia governamental; 6) as crenças de ativistas políticos; e, 7) controle externo. Sendo assim, ao longo da história (variável 1), a sociedade deve se tornar, simultaneamente, mais competitiva e pacífica, elevando a igualdade (variável 4) e garantia da representatividade de amplos grupos sociais, econômicos e políticos (variável 5). Por meio de políticas públicas adequadas, o governo deve proporcionar um elevado nível de desenvolvimento socioeconômico aos cidadãos (variável 3). A ordem socioeconômica deve ser descentralizada, sendo o acesso à violência e às sanções socioeconômicas negado tanto para o governo quanto para a oposição (variável 2). As autoridades devem ser eleitas em pleitos livres e justos, nos quais o sufrágio seja inclusivo e haja o direito de concorrer a cargos eletivos com plena liberdade de expressão e associação e acesso a meios alternativos de informação. Dessa maneira, os ativistas políticos considerariam a futura democracia como

da sociedade. Sobretudo, os autores ainda destacam o pensamento de O'Donnell, que compreende que as democracias emergentes na América Latina nas décadas de 1980 e 1990 passam a ser um novo tipo de poliarquia, chamada de democracia delegativa, com a incorporação das regras básicas da poliarquia clássica<sup>43</sup>, principalmente quanto às eleições efetivas, mas deixam a desejar em outros critérios, como os direitos econômicos, sociais e culturais (O'DONNELL, 1995; 1998; 2004 apud VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005, p. 232).

Esses novos tipos de poliarquia podem ser caracterizados como democracias delegativas. De acordo com O'Donnell (1996), há a combinação entre eleições institucionalizadas e particularismo<sup>44</sup> (as relações particulares hierárquicas) como forma ou instituição política dominante. A grande distância entre as normas formais e o funcionamento das instituições políticas se aproxima de formas e práticas delegativas de autoridade política, e não representativas. Assim, há a predominância de conceitos procedimentais ou minimalistas de democracia na América Latina.

O presidencialismo foi o formato institucional melhor inserido para os países latino-americanos nesse contexto das democracias delegativas, principalmente pela atuação dos presidentes como *players* (jogadores) centrais no processo político. Em meio às crises financeiras e aos baixos índices sociais, há o fortalecimento político das figuras carismáticas dos presidentes (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005, p. 229-232). Observam Vigevani e Oliveira (2005, p. 227) que tanto Dahl quanto O'Donnell destacam a importância das questões econômicas para o estabelecimento da democracia e como fator central na instabilidade dos regimes políticos latino-americanos. Assim, concluem que, para a região latino-americana, há apenas a forma parcial de poliarquia e que a tendência de “um modelo concentracionista de poder na figura do presidente poderia ser explicada como resultado da necessidade da

---

amplamente legítima (variável 6). Por fim, o controle externo (variável 7) do processo de transição tende a impulsionar o Estado rumo à consolidação da Poliarquia. [...] *A soma dessas variáveis corresponde ao modelo de democracia ocidental liberal, do qual os Estados Unidos seriam o exemplo empírico*”.

<sup>43</sup> Os atributos que caracterizam a poliarquia são: 1. Eleição dos governantes. 2. Eleições livres e limpas. 3. Sufrágio universal. 4. Direito de concorrer aos cargos eletivos. 5. Liberdade de expressão. 6. Pluralismo de fontes de informação. 7. Liberdade de associação (DAHL, 1989; O'DONNELL, 1996). Já O'Donnell (1996, p. 8) adiciona mais dois atributos: “Um deles é o de que os representantes escolhidos para as posições governamentais mais elevadas, além de serem eleitos em pleitos honestos, não devem ter os seus mandatos interrompidos antes de se completar o período estabelecido constitucionalmente. Um segundo acréscimo é o de que as autoridades eleitas não devem estar sujeitas a restrições severas ou a vetos que sejam impostos por outros atores não-eleitos, em particular as forças armadas, e nem devem ser por estes excluídas de determinados âmbitos de decisão política”.

<sup>44</sup> O particularismo, segundo O'Donnell (1996, p. 19) compreende: “as relações particularistas hierárquicas, a patronagem, o nepotismo, os favores e jeitinhos, até as ações que, sob as normas formais do complexo institucional da poliarquia, seriam consideradas corruptas”.

compatibilização da agenda liberal com necessidade de oferecer saídas ainda que pontuais, a expectativas crescentemente fortes da população” (VIGEVANI; OLIVERIA, 2005, p. 248).

Prado, Soares e Colombo (2007, p. 10) evidenciam que países como Venezuela, Bolívia e Equador tentam forjar novos modelos de democracia, supostamente combinando aspectos da democracia representativa e da participativa. No entanto, a democracia participativa é colocada como forma de relação mais direta do povo com o poder Executivo, por meio de plebiscitos e referendos, o que acaba por desviar ou driblar os limites impostos pelos outros poderes, o legislativo e o judiciário. Com isso, o Executivo utiliza-se da participação como forma de implementar suas políticas de forma mais imediata, mas sobrepondo a balança de poderes. Concluem e alertam as autoras que: “ao atuar desse modo, entretanto, a democracia “participativa” dá margem a arbitrariedades dos governantes que, na perspectiva dos ardorosos críticos dessa ideia, colocam em xeque princípios fundamentais da democracia liberal” (PRADO; SOARES; COLOMBO, 2007, p. 10).

Vale ressaltar que há outras experiências participativas na América Latina, conforme estudam Santos e Avritzer (2003), como, por exemplo, os casos dos Orçamentos Participativos no Brasil e a subsequente aplicação da democracia participativa em níveis locais. Para os autores, essas experiências têm contribuído para o aumento da inclusividade social e da participação da diversidade nos países do Sul do planeta.

Portanto, a partir do breve panorama acima sobre a especificidade da democracia na região latino-americana, justificar-se-á a preocupação das OIs e dos seus corpos burocráticos, em especial a ONU, OEA e suas burocracias. Para tanto, no próximo tópico, aborda-se a relação entre a democracia e as instituições internacionais, principalmente as organizações internacionais.

### 3.3 A DEMOCRACIA NAS INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Em meio às ideias econômico-liberais e político-democráticas, há a reprodução do modelo de democracia liberal nas organizações internacionais, pois havia a compreensão que os aspectos liberais, em termos econômicos, propiciam mais a modificação dos interesses dos Estados para comércio e não apenas para a guerra. Assim, adiciona-se a paz democrática ou Paz perpétua de Kant (1975), em que as repúblicas, compreendidas como democracias liberais ou pluralistas, seriam menos propensas a entrar em guerra uns com as outras (ANNAN, 2002, p. 135; JOYNER, 1999, p. 350; BOUTROS-GHALI, 1996, p. 5).

Na década de 1920, foi o que defendeu o ex-presidente dos EUA Woodrow Wilson na criação da Liga das Nações, além da necessidade de unir essa premissa liberal ao jogo político-partidário e às questões de responsabilidades domésticas das democracias, o que tornaria os Estados menos propensos à guerra (SMITH, 1994). De acordo com Smith (1994, p.84), as recomendações de Wilson marcaram a primeira vez que os Estados Unidos tinham elaborado um quadro para a ordem mundial, haja vista que foi proposto que os Estados reconhecessem a legitimidade uns dos outros, quando esses fossem democracias constitucionais. Ao mesmo tempo, a manutenção da paz seria feita por meio de um sistema de segurança militar coletiva – a Liga das Nações – e do liberalismo econômico.

A proposta de Wilson é chamada de Internacionalismo liberal econômico ou, simplesmente, Wilsonianismo. Portanto, o modelo hegemônico atinge a sua abrangência institucional também na criação de uma organização internacional, o que permitiria uma maior disseminação por meio da influência das OIs.

Conforme Halliday (1994, p. 59), no período pós-Guerra Fria, há a extensão da democracia liberal como um modelo global, configurando uma nova era da democracia global. Com o colapso do comunismo e a expansão da democracia para os países pós-comunistas e para o Terceiro Mundo, a região da América Latina passou pelo processo de democratização liberal e com relevante atuação das instituições e organizações internacionais na promoção desse modelo de democracia como ideal para os países.

Neste contexto, Santos e Avritzer (2003, p. 4) colocam que vem à tona o problema da forma da democracia e da sua variação no mundo, pois a concepção hegemônica liberal estendeu-se quantitativamente ao redor do globo, mas ocasionando degradações qualitativas ou substanciais da democracia. Essa extensão global trouxe consigo a crise da participação e da representação, pois o povo passou a abster-se da participação popular, como ocorre recorrentemente nos países centrais, bem como os cidadãos veem-se cada vez menos representados politicamente.

De outro lado, o fim da guerra fria e a intensificação dos processos de globalização repercutiram em uma reavaliação do problema da homogeneidade da prática democrática. A variação na prática democrática passa a ser um interesse do debate democrático, gerando análises quanto às concepções de democracias populares, liberais e locais – em particular as práticas participativas locais implementadas em países do Sul (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 4-5). Como será discutido ao longo desta tese, as OIs participam, em primeiro momento, da expansão do modelo liberal de democracia e, mais recentemente, do debate sobre a necessidade

de repensar as práticas democráticas ao redor do mundo, reivindicando ganhos mais substanciais, de participação e de representação dos cidadãos.

Mainwaring e Pérez-Liñán (2013, p. 29-30) abordam a necessidade de analisar, além das variáveis domésticas, a influência também dos atores internacionais nos processos de democratização. Os atores internacionais atuam na divulgação de novas concepções sobre a desejabilidade ou não dos vários tipos de regimes políticos, também agem no apoio a alguns atores domésticos, alterando o jogo democrático interno dos países. Os autores compreendem que com a ação do governo dos EUA e da OEA em ambiente político regional em favor de regimes políticos competitivos (democracias e semidemocracias), há maiores incentivos para as transições para regimes democráticos.

Os efeitos das influências dos atores internacionais são indiretos e diretos sobre as mudanças de regimes, do seguinte modo:

Por exemplo, as influências externas podem afetar a radicalização e o comprometimento dos atores domésticos com a democracia, o que, por sua vez, afeta os resultados do regime. Os atores internacionais também influenciam os cálculos dos atores domésticos sobre seus benefícios políticos sob diferentes regimes. Por exemplo, se os atores internacionais ameaçam impor sanções contra as ditaduras, a maioria dos atores domésticos tipicamente reduzirá suas expectativas em relação aos benefícios da política sob o domínio autoritário. Além de operar indiretamente, os atores internacionais às vezes têm impactos diretos sobre os regimes políticos. Por exemplo, as ações militares dos EUA ou da OEA levaram a transições para regimes competitivos no Panamá em 1990 e no Haiti em 1995 e 2006. A invasão da República Dominicana em 1965 ajudou a manter um regime autoritário no poder. Em várias ocasiões, incluindo Honduras em 1983, Bolívia em 1984 e Peru em 1989, os Estados Unidos apresentaram pressão contragolpes militares e podem ter influenciado diretamente os resultados do regime. (MAINWARING; PÉREZ-LIÑÁN, 2013, p. 30, tradução livre).

Com isso, os autores sugerem alguns argumentos empíricos<sup>45</sup> para a influência dos mais diversos atores, tanto domésticos quanto internacionais, contudo, não se pretende abarcar plenamente a complexidade das teorias de mudanças de regimes, mas sim chamar a atenção para algumas questões do processo de democratização. (MAINWARING; PÉREZ-LIÑÁN, 2013, p. 30). Portanto, esses atores internacionais podem ser claramente a ONU, a OEA, seus

---

<sup>45</sup> Cinco principais argumentos empíricos são resumidos da seguinte maneira: “1. A radicalização da política torna mais provável a discriminação de um regime competitivo. 2. Uma preferência normativa para a democracia por atores importantes (por exemplo, partidos, líderes, governo) faz com que uma transição para um regime competitivo seja mais provável. 3. Uma preferência normativa para a democracia por atores importantes torna menor a probabilidade de um regime competitivo. 4. Um ambiente político regional favorável à democracia faz com que as transições para regimes competitivos sejam mais prováveis. 5. Um ambiente político regional favorável à democracia torna as quebras de regimes competitivos menos prováveis” (MAINWARING; PÉREZ-LIÑÁN, 2013, p. 30, tradução livre).

corpos burocráticos e as cooperações entre as organizações podem influenciar a realidade da democracia na América Latina, sendo uma das motivações desta tese.

Huntington (1991, p. 14-15) também destaca o papel das forças externas na terceira onda de democratização, como exemplificado com a Comunidade Europeia (CE) e sua atuação na estabilização econômica de Portugal, Espanha e Grécia, sendo necessário o estabelecimento da democracia para assegurar os benefícios econômicos da adesão à CE. Outro caso apontado pelo autor é a queda da União Soviética como facilitador da democratização da Europa Oriental, e a democratização da própria Rússia como um ganho histórico. Também se observa a atuação dos Estados Unidos como o maior promotor da democracia nas décadas de 1970 e 1980, com significativa influência em países da América Latina, do Caribe, da Europa e do Leste da Ásia. Nesse período, a OEA foi um instrumento dessa política externa dos EUA e, como verifica-se mais à frente, só na década de 1990 passou por uma reestruturação e adquiriu atuação mais autônoma no sistema interamericano (PERINA, 2001; PERINA, 2015; HERZ, 2011).

De acordo com Legler, Lean e Boniface (2007, p. 3-4), é preciso compreender as dimensões da democratização, mas fugindo da tradicional dicotomia entre fatores domésticos e internacionais da democratização. Os autores adicionam uma tricotomia, que se sobrepõe entre doméstico, internacional e transnacional, pois as fronteiras entre o interno e o externo estão cada vez mais confusas e, assim, não seria suficiente dar relevância a apenas um desses fatores, mas sim verificar a variação de interação entre doméstico e internacional ao longo do tempo e do espaço. Consequentemente, defende-se o uso da ideia das políticas transnacionais, mas não nos termos da definição de Keohane e Nye (1971), de interações através das barreiras em que pelo menos um dos atores é não estatal, pois Legler, Lean e Boniface evidenciam que essa definição requer melhor especificação. Enfatiza-se o papel dos atores não estatais nas relações internacionais, mas diminuindo a importância dos Estados, o que deve ser revisto, haja vista que esses atores se engajam nas políticas transnacionais, assim como os não-estatais.

A perspectiva transnacional defendida pelos autores presta atenção particularmente ao papel das normas e das ideias na política, como é o caso estudado por eles das normas de democracia em prisma regional, nas Américas. As normas são vistas como socialmente construídas na região e não restritas ao plano doméstico dos Estados, tanto por processos formais, como foi a Carta Democrática Interamericana (2001), quanto por práticas relativamente fora de controle, como, por exemplo, as comunidades cibernéticas transnacionais. Isto é, para a presente tese, defende-se também a ideia de que as normas, como as de democracia, são socialmente construídas global e regionalmente, além de conterem atores e

processos dos mais diversos na dimensão transnacional (LEGLER; LEAN; BONIFACE, 2007, p. 4-5). Em suma, Legler, Lean e Boniface (2007, p. 5, tradução livre) expressam que:

Além disso, consideramos a democratização transnacional na medida em que se desenrola em um contexto espacial que não está confinado nos limites do estado democratizado em questão. A mudança política é alimentada pelo que ocorre em centros políticos fundamentais, como Washington, D.C, em reuniões multilaterais regionais e até mesmo na dimensão quase espacial da Internet. [...] quando falamos das dimensões transnacionais da democracia nas Américas, nos referimos às ações transfronteiriças de redes de atores estatais, multilaterais e não estatais, o desenvolvimento transnacional das normas regionais da democracia e o contexto espacial transnacional em quais são as práticas democráticas estabelecidas.

Assim como pontuado pelos autores, esta tese pretende analisar essas práticas democráticas em dimensão transnacional, com os mais diversos atores internacionais, especialmente observando a atuação da ONU, da OEA e de seus corpos burocráticos na promoção e defesa da democracia na América Latina. Sobretudo, busca-se observar a cooperação entre essas duas OIs e suas burocracias nessa área temática de estudo.

Como observado por Legler, Lean e Boniface (2007, p. 6), os atores externos atuaram significativamente na mudança dos regimes autoritários para democráticos entre 1978 e 1990, bem como a tolerância doméstica para incidência desses atores foi crescendo gradativamente. Depois dos anos 1990, a existência de golpes e autogolpes nas Américas alertou a OEA para a adoção da Resolução 1080 para responder às crises democráticas da região e ainda alarmou outros atores externos do globo sobre a propensão de crises políticas no continente.

Mais precisamente nos anos 2000, alguns eventos de crises de governabilidade de governos latino-americanos evidenciaram a atores internacionais a necessidade de desenvolver mecanismos de promoção da democracia, prestando atenção em problemas de autoritarismo, golpes por impeachments e conflito antidemocrático entre legislativo e executivo (LEGLER; LEAN; BONIFACE, 2007, p. 8). É também nessa época que o PNUD começa a observar os índices do Latinobarómetro sobre a democracia latino-americana e resolve desenvolver estudos sobre isso. No fim da década, a OEA participa do segundo estudo sobre essas democracias em parceria com o PNUD, representando um dos casos de cooperação entre essas OIs e burocracias internacionais na promoção da democracia na América Latina.

Assim como a presente tese, o livro editado por Legler, Lean e Boniface (2007, p. 8-9) utiliza-se da perspectiva construtivista das relações internacionais para compreender o papel das ideias nos processos de mudanças políticas. É o caso das ideias sobre democracia e promoção da democracia, tanto impactadas por três dimensões – doméstica, internacional e transnacional – quanto ocorrendo em dois planos interconectados, o político e o ideacional.

Assim, a democracia é uma ideia socialmente construída e isso é essencial para a modulação dos comportamentos dos atores internacionais no campo de promoção da democracia transnacional. As políticas de democratização estão nos planos político e ideacional de forma interconectadas, com os atores agindo simultaneamente em políticas normativas, simbólicas e de identidade, especialmente quando agem como empreendedores de normas (*norm entrepreneurs*), ao passo que convencem outros atores e/ou agindo em interesse próprio.

De acordo com Ruggie e Kratochwill (1986), as organizações internacionais exercem influência no sistema internacional e no comportamento dos Estados, principalmente no âmbito político. A partir de uma análise interpretativa própria do construtivismo das RI, a ONU, a OEA e seus corpos burocráticos são relevantes na promoção e defesa da democracia e, assim, na resolução de problemas políticos, com o diálogo e a institucionalização dessa concepção de regime político para os Estados latino-americanos. Em conformidade com o relatório do PNUD (2004), fica clara a esfera política da problemática da democracia na América Latina, pois:

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

Os autores construtivistas (1986) defendem uma abordagem do padrão organizacional, que seria o padrão da ação das organizações nos problemas políticos e no seu alcance como sujeito do Direito Internacional, podendo ser tratado e observado em variados tipos de arranjos institucionais. Através de um conhecimento cognitivo – ou conforme nomeado pelos autores como “epistemologia interpretativa” (RUGGIE; KRATOCHWILL, 1986, p. 360), apresentam-se três dimensões desse padrão organizacional, evidenciando a importância das organizações na discussão de temáticas políticas. São elas:

I. A transparência, que pretende possibilitar a visualização do comportamento dos atores, seus interesses e suas perspectivas. As Organizações Internacionais são os melhores arranjos institucionais em termos de transparência, pois: “como foi mostrado na edição de diversas áreas, tais como o comércio internacional, investimento, não-proliferação nuclear e instrumentos de direitos humanos, as organizações internacionais podem ser particularmente eficazes por criarem essa transparência” (RUGGIE; KRATOCHWILL, 1986, p. 361, tradução livre). Essa transparência das OIs também pode ser configurada em matéria de democracia, consoante verificado em diversas discussões, convenções, tratados e fóruns sobre a temática;

II. A legitimação, entende-se que o âmbito das organizações internacionais é onde estão ocorrendo as principais negociações e permitindo a suas legitimações. Também existe a negociação dos regimes internacionais (RUGGIE; KRATOCHWILL, 1986, p. 361). Para a presente tese, visualiza-se a negociação da Carta Democrática Interamericana e a subsequente criação da cláusula democrática inserida nessa carta, em seu artigo 19<sup>46</sup>. Já a partir das negociações do PNUD nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)<sup>47</sup> – atualmente Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)<sup>48</sup>, pode-se observar a influência “onusiana” na configuração e construção da ideia da prática da governança democrática, postulada mais precisamente no capítulo V – “*Human rights, democracy and good governance*” – na Declaração do Milênio (ONU, 2000);

III. O conhecimento, que é as OIs como veículos para o uso do conhecimento e as suas próprias atividades como conhecedoras (RUGGIE; KRATOCHWILL, 1986, p. 361). É o que demonstra-se ao longo desta tese no tocante as mais diversos publicações e eventos tanto da ONU quanto da OEA<sup>49</sup>. As organizações exercem o papel de veículo para a utilização do conhecimento ao fazer os relatórios e realizar eventos sobre as condições da democracia no mundo. Ao mesmo tempo, são conhecedoras em si, pois contam com um corpo burocrático especializado nas áreas temáticas de ação. Essa dimensão chega a ser reconhecida pelos próprios organismos, já que:

Reuniões, seminários, entrevistas, relatórios, estudos, investigações estatísticas foram povoando um grande conjunto que, além de seu valor intrínseco, gerou em toda a região um interesse no tema, uma convicção de que é necessário – e possível – atuar sobre nossa situação. [...] O propósito inicial de gerar um clima estimulante à reflexão foi ganhando corpo. *E hoje se chega a este Relatório sobre a democracia com a*

---

<sup>46</sup> Artigo 19. Com base nos princípios da Carta da OEA, e sujeito às suas normas, e em concordância com a cláusula democrática contida na Declaração da Cidade de Québec, a ruptura da ordem democrática ou uma alteração da ordem constitucional que afete gravemente a ordem democrática num Estado membro constitui, enquanto persista, um obstáculo insuperável à participação de seu governo nas sessões da Assembleia Geral, da Reunião de Consulta, dos Conselhos da Organização e das conferências especializadas, das comissões, grupos de trabalho e demais órgãos estabelecidos na OEA (OEA, 2001).

<sup>47</sup> Os ODM são inseridos na resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, A/RES/55/2 de 18 de setembro de 2000. Disponível em: < <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm> >. Acesso em: 23 de fevereiro de 2017.

<sup>48</sup> Os ODS foram adotados em 25 a 27 de setembro de 2015, na sede da ONU em Nova Iorque, estabelecendo uma agenda de desenvolvimento sustentável para os próximos 15 anos, até 2030. Maiores detalhes sobre os Objetivos: < <https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/> >. Acesso em: 27 set. 2017.

<sup>49</sup> Pode-se citar alguns estudos: os relatórios do PNUD de 2004 e a publicação de 2008 sobre a democracia latino-americana, intitulados como, respectivamente: “A Democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos” e “*Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*”; os relatórios da OEA: “*La Descentralización y los Desafíos para la Gobernabilidad Democrática*” (2008a) e “*Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos*” (2008b); os informes parcial e final feito em conjunto por PNUD e OEA, denominados “*La democracia de ciudadanía: Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*” (2009) e “*Nuestra Democracia*” (2010); etc.

*convicção de que, independentemente de suas inevitáveis limitações e necessárias imperfeições, coloca-se à disposição de toda a sociedade latino-americana um instrumento de trabalho* (PNUD, 2004, p. 203-204, grifo nosso).

A abordagem do padrão institucional de Ruggie e Kratochwill (1986) evidencia uma preocupação com a criação de transparência, de legitimação política e epistemológica e de conhecimento que pretende estar ligada aos estudos sobre as OIs, mesmo que também possa dar um impulso aos estudos de regimes (RUGGIE; KRATOCHWILL, 1986, p. 362). Nesta tese, atenta-se para a contribuição dos autores na configuração de condições propícias de análise das OIs, principalmente quanto à promoção e defesa da democracia em planos global e regional. Isso por meio das três dimensões do padrão organizacional e abrindo a possibilidade de compreender e aplica-las na análise da ONU, da OEA e de seus corpos burocráticos na democracia latino-americana.

Na prática, pode-se verificar as três dimensões levantadas pelos autores construtivistas estudados nas seguintes palavras do ex-Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, ao escrever o prefácio da Declaração do Milênio das Nações Unidas:

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

Quanto aos regimes internacionais e uma abordagem construtivista, conforme Bueno (2009, p. 8), adiciona-se as expectativas mútuas e convergentes e as crenças compartilhadas dos atores ao conceito clássico de Krasner (1982), já que há a concepção de que a essência ontológica dos regimes está na intersubjetividade. Portanto: “pode-se afirmar que a abordagem construtivista no estudo dos regimes internacionais enfatiza o papel das idéias, das normas e do conhecimento como variáveis explicativas do comportamento dos agentes na política internacional” (BUENO, 2009, p. 8). Na presente tese, além de compreender o regime democrático interamericano (REDI) (PERINA, 2001), visualiza-se também a existência de um regime democrático global, no qual há a incidência de normas, regras, princípios e procedimentos de tomadas de decisão da ONU, em conjunto com as organizações regionais, como é o caso da OEA, e de outros atores internacionais na promoção e defesa da democracia.

Da mesma forma que Wendt (1999, p. 20), Bueno destaca a importância do conhecimento e/ou aprendizado para a agenda de pesquisa cognitiva de regimes – e aqui se

adiciona também das organizações e burocracias internacionais –, pois: “reconstruir processos de formação e mudança de regime, em termos de aprendizado, [...] [e] busca iluminar como novos conhecimentos podem influenciar a demanda por cooperação baseada em regras entre Estados.” (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2004 apud BUENO, 2009, p. 9). Ressalta-se que o conhecimento e/ou aprendizado também terá um papel essencial nesta pesquisa, pois permitirá o aprofundamento das ideias e dados sobre as democracias na América Latina, o que, conforme ver-se-á ao longo deste capítulo, ONU/PNUD e OEA/SFD observam, através de seu conhecimento adquirido, que há a necessidade de uma defesa e promoção de um conceito de democracia que vá além do aspecto eleitoral. Verifica-se, então, tal aprendizado, em particular no caso da democracia latino-americana, no seguimento de estudos e relatórios feitos pelas burocracias estudadas.

Adicionalmente, as organizações ONU e OEA apresentam-se como importantes fóruns ou ambientes de diálogo entre Estados, Organizações Internacionais, servidores civis internacionais, acadêmicos, Organizações Não Governamentais (ONGs), Sociedade Civil, entre outros atores internacionais. Sobretudo, como visualizado no primeiro capítulo desta tese, adiciona-se a influência das organizações e burocracias internacionais que, além de serem constituídas como fóruns em si (GAMA, 2005, p. 30), são também fornecedoras de fóruns, eventos, seminários e reuniões de diálogo e debate político, nos quais há visualização de ideias, interesses e identidades dos mais diversos atores internacionais. Fazendo um paralelo entre as dimensões de Ruggie e Kratochwill (1986) e os fóruns como instrumentos de debates e diálogos, os fóruns também podem ser compreendidos por sua transparência, seu âmbito de negociações e de diálogo, e seu espaço de conhecimento e de exposição das burocracias como conhecedoras nas temáticas mais variadas.

Portanto, como se verificou anteriormente nos seminários regionais e Fórum do Milênio, em 2000, as burocracias utilizam-se de âmbitos de diálogo e crítica para que haja contribuição para as temáticas estudadas nessas burocracias. Este é o caso da OEA e a realização de fóruns em 2006 e 2007. Os seminários e fóruns realizados em conjunto pelas OIs estudadas serão visualizados ao decorrer desta tese, de forma quanti e qualitativa, como elementos de cooperação e motivação para testar se essas cooperações afetam as democracias latino-americanas. Destaca-se aqui também a cooperação entre a OEA e o *Instituto Federal Electoral* do México (IFE) – hoje *Instituto Nacional Electoral (INE)* – para a realização do Fórum da Democracia Latino-Americana, que em sua primeira e sexta edição tiveram também a participação do PNUD (LACERDA, 2013a).

Herz (2011) analisa o papel da OEA na governança global, observando a atuação da organização nas áreas temáticas da segurança e da democracia, bem como aborda outras instituições constituídas na região e a configuração de uma arquitetura institucional plural em que a OEA se insere. A governança é entendida como “uma prática social que orienta e restringe comportamento, estabiliza as expectativas e permite planejamento estratégico, mesmo quando a autoridade e obrigações formais específicas para governo estão ausentes” (HERZ, 2011, p. 2, tradução livre). Em termos globais, a governança tende a ser mais fragmentada e heterogênea, com uma multiplicidade de atores (Estado, OIs, ONGs, Corporações Transnacionais e unidades subgovernamentais), diferentes tempos (por exemplo, durante uma reunião, seis meses de uma missão de paz ou décadas de uma vida organizacional) e níveis de espaço das relações internacionais (local, nacional, regional e/ou internacional) (HERZ, 2011, p. 2). Em suma, há uma abertura de espaços de ação para as organizações regionais e globais, e até como verifica-se mais à frente nesta tese nas relações entre elas – relações interorganizacionais.

Múltiplas identidades e outras ideias de região foram construídas nas Américas, articulando a criação de formas de institucionalização através do desenvolvimento de, por exemplo, blocos regionais de integração regional e da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). O regionalismo associou-se então às políticas econômicas liberais e à democracia como áreas em que questões da governança regional também são lidadas, especialmente reforçando as contribuições da OEA para a governança global e criando locais alternativos para debater problemas nos quais essa organização, de alguma forma, não possa lidar ou esteja limitada (HERZ, 2011, p. 89-90).

Na interligação das áreas temáticas de segurança e democracia nas Américas, as funções da OEA na gestão de crises são compartilhadas com outros atores internacionais, como, por exemplo, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), o Mercado Comum e Comunidade do Caribe (CARICOM), a Comunidade Andina de Nações (CAN), o Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) (HERZ, 2011, p. 77). Na presente tese, esses fóruns ou instituições de cooperação regional estão presentes nas atividades das Organizações Internacionais estudadas e desempenham importante papel no auxílio externo aos processos de democratização e na resolução de crises políticas na região.

Contudo, não se pretende fazer maiores discussões sobre essas outras organizações regionais, pois o foco é analisar as atividades da OEA e da ONU, apesar da possibilidade de ocorrer problemas de mandatos contrapostos ou sobrepostos entre as organizações em âmbito global, como, por exemplo, ocorreu na crise política do Paraguai em 2012 e as posições

divergentes tomadas pelas organizações. O MERCOSUL e UNASUL suspenderam a participação do país em seus âmbitos, já a OEA resolveu enviar uma missão especial ao Paraguai e decidiu não o suspender e ainda ajudar no eminente processo eleitoral, o que supostamente permitiria amenizar a crise democrática do país (LACERDA, 2013a).

Na disseminação da democracia, as experiências multilaterais no continente americano novamente estabelecem a democracia como regime de governança doméstica para os Estados. Cada instituição adota um conceito de democracia e seus critérios práticos, repercutindo em uma variedade de concepções, de posicionamentos quanto à ruptura de uma ordem democrática e de formas de interação entre os processos políticos nacionais e internacionais (HERZ, 2011, p. 89-90). Com isso, o debate sobre a democracia continua se reproduzindo no contexto de uma arquitetura plural em que a OEA se insere, cabendo a cada fórum estabelecer seus discursos e suas práticas.

Os fóruns alternativos à OEA são importantes espaços sociais para a elaboração de políticas com ou sem a presença dos Estados Unidos, podendo ser mais fácil lidar com as assimetrias de poder tão marcantes para as relações internacionais das Américas. Mas também, o leque de temas debatidos é expandido e, assim, as especificidades de cada sub-região podem ser levadas em conta (HERZ, 2011, p. 90). Portanto, desenha-se no continente americano uma arquitetura plural de instituições que contribuem para a governança global, distribuindo funções e permitindo uma maior interação entre ideias, normas e procedimentos. Esses fóruns serão importantes na construção do banco de dados da presente tese, já que atuam diretamente nas atividades na área temática da democracia e não só em cooperação com a OEA, mas também com a ONU e seu programa para o desenvolvimento.

### 3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo aborda a democracia como uma concepção, que foi configurada ao longo da história e que teve várias conceptualizações. A variável cognitiva da democracia ganha importância como variável explicativa da área de conhecimento das Relações Internacionais e, em especial para esta tese, observa-se a (s) ideia (s) de democracia na região da América Latina e a atuação das Organizações Internacionais na promoção e na defesa dessa (s) ideia (s).

As OIs são analisadas como agentes externos com capacidade para ter crivos políticos quanto às concepções de democracia na América Latina, através do uso de sua autoridade de criar regras e normas, bem como através de suas atividades práticas, como as Missões Políticas

e de Observação Eleitoral, a realização de relatórios e os fóruns sobre a área temática da democracia. Com isso, as organizações agem na criação de um quadro de referência e institucionalização de concepções de democracia na realidade latino-americana e atuam no monitoramento, promoção e defesa dessas normas.

Na atualidade do pós-Guerra Fria e em meio à globalização, o conceito de democracia procedimentalista (ou liberal, ou representativa) tornou-se um imperativo no sistema internacional. A democracia liberal foi promovida universalmente como uma concepção global, formatando uma nova era da democracia global (HALLIDAY, 1994, p. 59). Entretanto, a expansão global da democracia procedimentalista, de ideal liberal e representativo, trouxe o destaque ao crescimento quantitativo das democracias, mas em contraponto às formas qualitativas, ou seja, a solução representativa trazia consigo o abandono da participação popular na construção da democracia e também uma sobrevalorização da representação (SANTOS; AVRITZER, 2003, p.6).

A perspectiva qualitativa, de concepção substantiva e participativa, começa então a questionar os problemas da democracia para além de como se conceber a gestão política – eleição. Em outras palavras, as diferentes realidades requerem reflexões sobre a melhor forma de regime político e, assim, uma concepção universal pode mostrar-se problemática e não representar a diversidade da sociedade. Portanto, questiona-se o problema da participação e da representação deficitárias da democracia liberal.

Já para a concepção substantiva de democracia – a democracia participativa ou deliberativa – o voto seria o ponto de partida para cidadãos participantes na esfera pública e um valor para se representar a diversidade das realidades. Como destacado por Santos e Avritzer (2003, p. 18), há a necessidade de se pensar as várias concepções de democracia e, em especial, a conjugação de procedimentalismo e participação implementada em experiências nos países do hemisfério Sul. Sendo assim, trouxe a necessidade de discutir o modelo atual vigente e inserir aspectos substantivos de democracia.

Neste contexto, verifica-se que o debate político atual se fundamenta nessas duas formas de democracia e como aplicá-las nas realidades mais diversas dos países. É o que ocorre na realidade latino-americana, que mesmo com a prevalência da democracia liberal na região, encontra-se vulnerável e instável, devido às realidades econômica e social problemáticas e a subsequente deterioração e redução da credibilidade dessas democracias (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005, p. 193; O'DONNELL, 1996; NOHLEN, 2003).

Seguindo as contribuições teóricas de Dahl (2005) e O'Donnell (1996), a democracia latino-americana seria uma poliarquia dahlsiana incompleta e essa nova forma de poliarquia seria uma democracia delegativa, na qual o povo delega grande grau de confiança ao governante eleito. Esses conceitos serão relevantes tanto para os meios acadêmicos como para as organizações e suas burocracias internacionais, as quais também analisam conceitos procedimentais e substanciais de democracia na região estudada.

O contexto latino-americano vem chamando a atenção de organizações de pesquisas e, reforçado por esses dados, os meios acadêmicos e as OIs viram a necessidade de estudar e interferir na singularidade da região. Os dados do *Latinobarómetro* e do *Freedom House* alertaram sobre, respectivamente a forma frágil como a democracia é visualizada pelos seus povos e a forma como os regimes da região vêm sendo classificados – países livres, parcialmente livres e não livres –, já que uma grande quantidade de países latino-americanos não é classificada como livre (oito países parcialmente livres e dois países não livres). Com isso, conforme analisa-se nos próximos capítulos, as organizações e burocracias estudadas utilizam essas informações e fazem ponderações sobre a necessidade de reafirmar ou modificar as concepções de democracia na América Latina.

Observou-se também no capítulo a relação entre a democracia e as instituições internacionais, principalmente as OIs e suas burocracias. Também há a atuação dos mais diversos atores internacionais, como os Estados, os regimes internacionais, os processos de integração regional e as ONGs (HERZ, 2011; HUNTINGTON, 1991; MAINWARING; PÉREZ-LIÑÁN, 2013; LEGLER; LEAN; BONIFACE, 2007). Assim, abordou-se as relações de forma transnacional, indo além das dicotomias de doméstico e internacional e incorpora-se ações transfronteiriças de redes de atores estatais, multilaterais e não estatais (LEGLER; LEAN; BONIFACE, 2007, p. 5). Isto é pertinente a esta tese pela existência de uma gama de atores internacionais atuando na democratização em nível global e, ressalta-se, latino-americano, especialmente as OIs estudadas e suas interações administrativas ou interorganizacionais.

Ruggie e Kratochwill (1986) trazem para a discussão três dimensões de padrões organizacionais – transparência, negociação e conhecimento –, as quais evidenciam a importância das organizações nas temáticas políticas. Essas dimensões fundamentavam as análises em uma abordagem do padrão institucional, podendo ser utilizada tanto pelos regimes internacionais quanto pelas OIs. Contudo, há a necessidade destacar os estudos das organizações internacionais, pois se mostram mais eficazes e legítimas nessas três dimensões de análise. Ou seja, pretende examinar se a ONU/PNUD e OEA/SFD são transparentes,

negociadores e conhecedores da (e na) realidade democrática da América Latina, bem como suas atuações na construção de mecanismos de diálogo entre os mais diversos atores nacionais e internacionais inseridos na realidade da democracia latino-americana.

Cabe, então, aprofundar as análises no próximo tópico sobre os conceitos de democracia promovidos e defendidos pelas Organizações Internacionais, suas Administrações Públicas Internacionais, suas agências especializadas e o consequente desenvolvimento do corpo burocrático, ou avanços burocráticos, na área temática da democracia.

#### 4 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 E – 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 tese.

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 E – 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.

#### 4.1 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>50</sup>, o artigo 25 do Pacto<sup>51</sup> e o artigo 7 da Convenção<sup>52</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

---

<sup>50</sup> 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).

<sup>51</sup> 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). Sobretudo, 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.

<sup>52</sup> 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 ao direito ao voto, à elegibilidade para cargos públicos e a participar da vida pública, com poder de decisão (ONU, 1979, s/p.).

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>53</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 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>54</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>55</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

---

<sup>53</sup> 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.”

<sup>54</sup> Capítulo V – Direitos Humanos, Democracia e Boa Governança – da resolução sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: “24. Não pouparemos esforços para promover a democracia e fortalecer o estado de direito, assim como o respeito por todos os direitos humanos e liberdades fundamentais internacionalmente reconhecidos, nomeadamente o direito ao desenvolvimento. 25. Decidimos, portanto: [...] esforçar-nos por conseguir a plena proteção e a promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais de todas as pessoas, em todos os países; aumentar, em todos os países, a capacidade de aplicar os princípios e as práticas democráticas e o respeito pelos direitos humanos, incluindo os direitos das minorias; [...] trabalhar coletivamente para conseguir que os processos políticos sejam (ONU, 2000, tradução livre).

<sup>55</sup> 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’”.

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, 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<sup>56</sup>. 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)

---

<sup>56</sup> As outras foram a Agenda para Paz (1992) e Agenda para o Desenvolvimento (1994) (FINIZIO, 2014, p. 63).

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>57</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 tese 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 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

---

<sup>57</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.

de certo grau de soberania e de não intervenção. Por outro lado, essa delegação de função ocorreu, como verifica-se no capítulo seguinte desta tese, 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 a presente tese, 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>58</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 de construção de redes administrativas (*capacity-building*) (TRONDAL, 2016) e os seus atores interconectados também são observados por esta tese e são até hoje essenciais para a assistência eleitoral da ONU, especificamente observando sua cooperação com a OEA.

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

---

<sup>58</sup> 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).

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>59</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,

<sup>59</sup> 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).

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):

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”<sup>60</sup> para as atividades de assistência à democracia.

Dentre as três principais áreas do PNUD<sup>61</sup>, a governança democrática é, como aborda-se conceitualmente mais à frente nesta tese, 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

<sup>60</sup> Como anteriormente explicado em nota de rodapé, agência no sentido de agente, de alguém que age internacionalmente, ressaltando as diferenças entre programas e agências do Sistema ONU.

<sup>61</sup> 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.

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 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).<sup>62</sup>

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

---

<sup>62</sup> Para informações mais detalhadas da atuação de cada entidade do sistema ONU, ver o site da organização: <<http://www.un.org/undpa/es/elections>>. Acesso em 17 out. 2017. (ONU, 2017c).

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 ressaltasse a OEA), as instituições financeiras e as Organizações Não Governamentais (ONGs). Esses atores serão visualizados nas atividades das OIs estudadas na presente tese.

Para Newman (2004, p. 203-204) 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 tese, 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. Conseqüentemente, 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.

## 4.2 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<sup>63</sup> (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 C - 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

---

<sup>63</sup> Para maiores informações da biografia de Achim Steiner em: <<http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/pressreleases/2017/04/19/biography-of-the-administrator-of-the-united-nations-development-programme.html>>. Acesso em: 5 out. 2017.

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 (2017l), 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>64</sup>, redução da pobreza, prevenção e recuperação das crises, energia e meio ambiente, HIV e AIDS.<sup>65</sup> 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:

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

---

<sup>64</sup> 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.

<sup>65</sup> Conforme anteriormente mencionado, na atualidade, as três áreas principais são: Deseenvolvimento sustentável, Governança democrática e manutenção da paz, e Clima e resiliência a desastres (PNUD, 2017a).

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 a presente tese 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 reestruturem os países em carência em seus sistemas de governança, como o judiciário, o legislativo e, ressalta-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 C, 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. Conseqüentemente, 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 atuais, pode-se verificar que a dotação orçamentária de 2017 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 J - *Top Recipient Offices, UNDP Projects 2017* – e Anexo K - *Top Budget Sources, UNDP Projects 2017*). O orçamento global do PNUD é de US\$ 5.328.530.000,00 (PNUD, 2017f).<sup>66</sup>

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).<sup>67</sup> 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 L - *Top Recipient Offices (Reg Bur Latin Amer & Carib), UNDP Projects 2017* – e Anexo M - *Top Budget Sources (Reg Bur Latin Amer & Carib), UNDP Projects 2017* (PNUD, 2017m).<sup>68</sup>

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

---

<sup>66</sup> Para maiores informações: < <http://open.undp.org/#2017>>. Acesso em: 1 out. 2017. (PNUD, 2017f).

<sup>67</sup> Para maiores informações: < [http://open.undp.org/#2017/filter/focus\\_area-2](http://open.undp.org/#2017/filter/focus_area-2)>. Acesso em: 1 out. 2017. (PNUD, 2017g).

<sup>68</sup> Para maiores informações, com a seleção da região América Latina e Caribe: < [http://open.undp.org/#2017/filter/region-RBLAC/focus\\_area-2](http://open.undp.org/#2017/filter/region-RBLAC/focus_area-2)>. Acesso em: 1 out. 2017. (PNUD, 2017m).

reforma política” (PONZIO, 2004, p. 211). Ressalta ainda 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 uma 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>
<b>Democratic Governance Group/Bureau for Development Policy</b>	Regional bureau and regional governance programs (e.g. PARAGON in Asia and Gold in the Pacific)	Operations/democratic governance technical specialists in 166 countries
<b>Oslo Governance Center/Bureau for Development Policy</b>	Sub-regional resource facilities SURFs	Partnerships with OHCHR, UNOPS, UNIFEM, UNCDF, UNV, UNCHS, and UM Secretariat
<b>Bureau for Crisis Prevention and Recovery</b>	Bureau for Crisis Prevention and Recovery	
<b>Human Development Report Office and Office of Development Studies</b>	Democratic governance e-mail network and website	

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

Nesse íterim, 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 G (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 F – 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 GENEVRA, 2015, s/p.)<sup>69</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)<sup>70</sup> com o objetivo de proporcionar uma parceria global para resolver os principais problemas mundiais. 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

---

<sup>69</sup> 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 C.

<sup>70</sup> Na atualidade, Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS), acordado em 2016 e como agenda até 2030. (ONUBR, 2015).

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 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>71</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.

---

<sup>71</sup> 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”.

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 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, conforme observa-se no terceiro capítulo desta tese. 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).

### 4.3 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 a presente tese, 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 (procedimentalismo), 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) (“substancialismo”). 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 tese, 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>72</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 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

---

<sup>72</sup> 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). Para maiores informações sobre o informe: < <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp> > . Acesso em: 1 nov. 2017.

(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 (PNUD; OEA, 2009; PNUD; OEA, 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 Grynspar (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.

Sendo assim, para os anseios desta tese e como também é observado no banco de dados, 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; PNUD; OEA, 2009; PNUD; OEA, 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 tese, 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 duradores 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 nesta tese nas relações interorganizacionais entre ONU/PNUD e OEA/SFD na promoção e na defesa da democracia na região da América Latina, como pretende-se abordar ao longo desta pesquisa na realização de missões políticas e de observação eleitoral, publicações e eventos em conjunto.

#### 4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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, nesta tese, 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 tese, 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. Nesta pesquisa, 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 presente capítulo 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 tese, 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.

## 5 A OEA, A SFD E O REGIME DEMOCRÁTICO INTERAMERICANO (REDI)<sup>73</sup>

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>74</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 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

---

<sup>73</sup> Este capítulo é um aprofundamento das descrições e análises realizadas em trabalhos anteriores do presente autor (LACERDA, 2013a e 2015).

<sup>74</sup> 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).

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 A – 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 são representações burocráticas ligadas 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 tese, 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 a presente tese e em consonância com os estudos de Barnett e Finnemore (2004), as OIs podem falhar e saírem de suas funções (dísfunção), 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.

## 5.1 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 subseqüentes 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 tese, 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 tese, também influenciará nos anos seguintes com destacada atuação e novas estruturas institucionais vinculadas à Secretaria.

Uma das configurações iniciais das relações interorganizacionais 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 tese, 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 nesta tese (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 longo desta tese 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 (1945) 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 tese 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 tese enfocar 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 de

direito à democracia é configurada para ser uma obrigação maior e fortalecer os regimes democraticamente eleitos;

2. 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 tese, 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>75</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.

3. 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) ressalvam 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 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

---

<sup>75</sup> 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),

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<sup>76</sup> 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

Mecanismos	Descrição do que constitui a crise democrática	Natureza da resposta da OEA
Departamento para a promoção da democracia (DPD) e Observação Eleitoral	Irregularidades eleitorais	Nenhum mandato é especificado além de reportar resultados de observação eleitoral.
Resolução 1080 da OEA (Compromisso de Santiago), 1991 –	Uma “repentina e irregular interrupção do processo institucional político democrático”	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.
Protocolo de Washington, 1992 –	Um “governo democraticamente eleito tenha sido derrubado pela força”	A resposta <i>pode</i> requerer a suspensão da OEA <i>com uma votação de dois terços da Assembleia Geral</i> .
Carta Democrática Interamericana (CDI), 9/11/2011 –	Uma “interrupção inconstitucional da ordem democrática ou alteração	A convocação do Conselho Permanente pode ser feita por meio de requerimento de

<sup>76</sup> Maiores informações sobre o Programa na página: <<http://portal.oas.org/Portal/Topic/SEDI/Educaci%C3%B3nyCultura/Educaci%C3%B3nValoresyPr%C3%A1cticasDemocr%C3%A1ticas/Sobreelprograma/tabid/1229/Default.aspx>> . Acesso em 12 set. 2017. (OEA, 2017f).

	<p>inconstitucional do regime constitucional que seriamente enfraqueça a ordem democrática em um Estado membro” (Artigo 19)</p>	<p><i>qualquer</i> 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).</p>
--	---	--

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

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; PNUD; OEA, 2009; PNUD; OEA, 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>77</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 organização regional tem mostrado ser relevante como local para

---

<sup>77</sup> 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 “*Seminario 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 y Poder*”, realizado em dezembro de 2011, no México; dentre outras atividades e eventos (OEA, 2011a, p. 22).

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>78</sup> Desse orçamento, US\$ 568.600,00 é para a SFD (OEA, 2017o). 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 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.

---

<sup>78</sup> 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\\_BUDGET\\_2017.pdf](http://www.oas.org/budget/2017/AG07218E03%20APPROVED_BUDGET_2017.pdf)> (OEA, 2017o). Acesso em 3 out. 2017. No entanto, verifica-se que os recursos 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 (2017p), esta tese 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.

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.

## 5.2 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 D – 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 e dos corpos burocráticos da organização, bem como essas missões estarão inseridas no banco de dados desta tese.

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 B – Estrutura Organizacional da Secretaria de Assuntos Políticos) (OEA, 2015b, p. 4; LACERDA, 2013a; OEA, 2017g; HERZ, 2011, p. 67-69).

A SAP ou SFD<sup>79</sup> 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 registros electorales en América Latina, e implementación y documentación de Sistemas de Gestión de Calidad en Órganos 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).

Essas missões serão importantes para o banco de dados desta tese, permitindo observar as interações entre ONU e OEA em algumas cooperações técnicas eleitorais. 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:

---

<sup>79</sup> 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.

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). Os temas 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 (PUICA); 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 tese, 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>80</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)

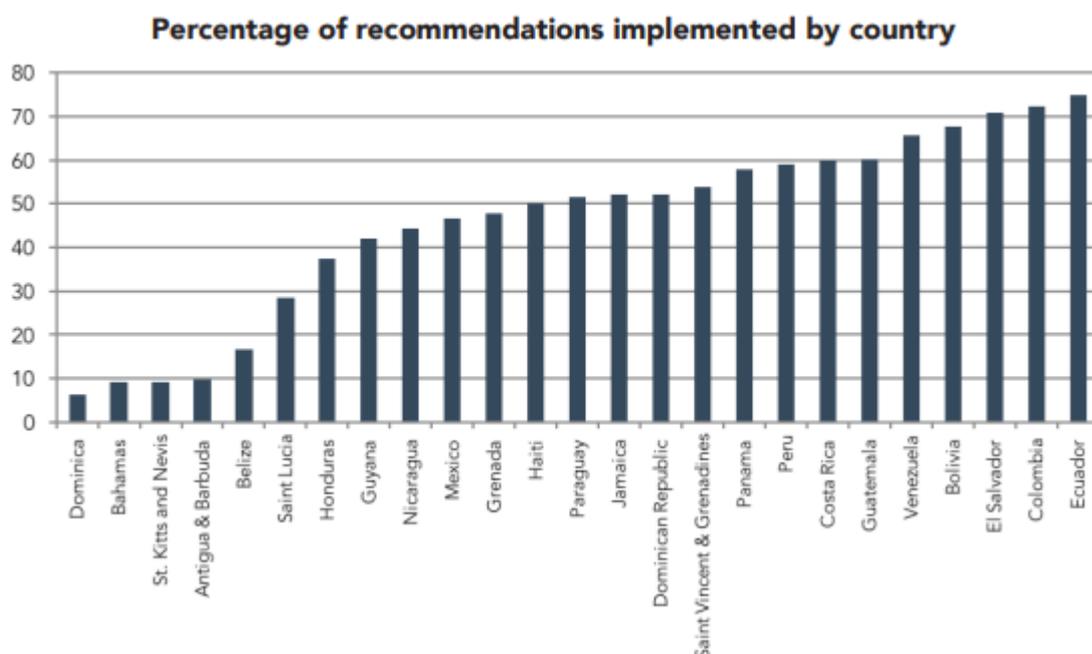
---

<sup>80</sup> Para mais informações sobre o relatório: < <https://www.electoralintegrityproject.com/democratic-diffusion/>>. Acesso em: 07 out. 2017. (THE ELECTORAL INTEGRITY PROJECT, 2017).

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 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 2 a seguir:

Figura 2 – 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 tese, 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 para esta tese 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 da presente tese de verificar se essas ações das organizações ONU e OEA impactam no nível de democracia dos países da América Latina, incorporando também nas análises, através do próximo tópico, a realização de fóruns de discussão e relatórios de estudos, além de verificar a construção de redes de *experts* na área temática da democracia, conforme se aborda no tópico seguinte.

### 5.3 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 tese 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 algumas de suas atividades inseridas no banco de dados da presente tese e tem sua relevância por ser organizado pela UPD. Entretanto, esta tese 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 democráticas 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 estão inseridas no banco de dados desta tese e 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 Gobernabilidad 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 pretendemos 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<sup>81</sup>.

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 (2011, 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 tese.

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

---

<sup>81</sup> São 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 favorável as reformas dos partidos políticos (OEA, 2007, p. 8-9).

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 síntese 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 tese 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*). Sendo assim, é essa rede de conhecedores que se pretende analisar na presente tese e seu impacto nas democracias latino-americanas, em especial na relação interorganizações entre ONU/PNUD e OEA/SFD.

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 tese, com atuação de destaque da OEA em sua formulação. Vale destacar que 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 com o aspecto eleitoral, como observa-se nas ações da organização em missões de observação eleitoral.

#### 5.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Coube ao presente capítulo 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 a presente tese 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 presente capítulo 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 neste capítulo: o FIAPP; o fórum de 2006 e seu subsequente relatório (2006); e o fórum de 2007 e seu subsequente informe (2007). 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 tese 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). Em consequência, como é abordado no próximo capítulo, esta tese visualizou que ONU/PNUD e OEA/SFD se unem na realização de reuniões de debate sobre as democracias latino-americanas de 2008 a 2010, tendo como resultado um informe parcial em 2009 e um informe final em 2010. Cooperam também na primeira e sexta edições do Fórum da Democracia Latino-americana, que se apresenta como importante fórum de diálogo sobre a área temática estudada. Em suma, esses relatórios e fórum reforçam a pesquisa da presente tese e pretendem reafirmar a relevância da variável cognitiva democracia, que passa a ser visualizada de forma conjunta pela ONU, OEA e seus corpos burocráticos.

## 6 COOPERAÇÃO ENTRE ONU, OEA E SEUS CORPOS BUROCRÁTICOS

A partir do aporte descritivo-analítico da ONU, da OEA, de seus corpos burocráticos e de suas interações administrativas na temática da democracia, observa-se que há normas, fóruns, relatórios e avanços institucionais na área da promoção e defesa da democracia. Nesse contexto, esta seção da tese busca adicionar a influência das OIs e de suas burocracias por meio da cooperação entre elas, especialmente acerca da democracia latino-americana. Há uma gama de interações administrativas, tanto intra quanto extraorganizacional, contudo, enfoca-se nas relações exteriores entre as organizações e seus corpos burocráticos na promoção e na defesa da democracia latino-americana.

O objetivo deste capítulo será ir além da influência normativa e dos avanços burocráticos da ONU, OEA e suas burocracias, investigando também as influências cognitivas e executivas, por meio da realização de relatórios sobre a democracia latino-americana e da promoção de reuniões e fóruns para diálogo e debate com os mais diversos atores nacionais e internacionais. Sobretudo, pretende-se abordar as OIs atuando em conjunto, por meio de relações interorganizacionais e das coordenações multinível, tanto com atores nacionais quanto internacionais.

Vale ressaltar que a presente pesquisa visualiza tanto as OIs e suas burocracias como fóruns de diálogo entre os atores internacional nelas inseridos quanto como fornecedoras de âmbitos (às vezes também denominados de fóruns) de reunião de conhecedores, acadêmicos, políticos e servidores civis internacionais. Com isso, permite-se examinar os diversos elementos e indivíduos inseridos dentro das organizações internacionais e como esses exercem influência.

Sendo assim, a primeira seção deste capítulo analisa a ação individual das OIs através das contribuições teóricas, com o intuito de observar a construção das relações interorganizacionais na área temática da democracia. Em seguida, a segunda seção aborda a cooperação internacional e a configuração de uma atuação autônoma das OIs e seus corpos burocráticos, ou Administrações Públicas Internacionais (APIs), ou seja, observa-se a cooperação e a criação de redes de interações como forma de ampliar a autonomia de ação dessas burocracias internacionais. A terceira seção aborda a cooperação entre ONU e OEA na constituição de missões políticas e de observação eleitoral, relatórios e fóruns de estudo sobre a democracia latino-americana, especialmente destacando as ações em que atuam de forma conjunta.

## 6.1 A INFLUÊNCIA INDIVIDUAL DA ONU E DA OEA NA ÁREA DA DEMOCRACIA E A BUSCA POR AUTONOMIA

As duas OIs e suas burocracias estudadas neste trabalho são, como já se demonstrou nos capítulos anteriores, atores internacionais que influenciam o comportamento político dos atores por alterar seus conhecimentos e comportamentos sistêmicos (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 319). Isto é, o que nesta tese se revelou foi a atuação das OIs e suas burocracias na temática da promoção e defesa do regime democrático, especialmente na América Latina. Com isso, é relevante adentrar na existência de relações entre ONU e OEA na área tema de estudo, verificando como se dá e qual o impacto dessa cooperação.

Biermann e Siebenhüner (2009, p. 320) observam que as burocracias trabalham concomitantemente em três estágios de conhecimentos: geração, síntese e disseminação de conhecimento. Essa disseminação permitiu que este estudo tivesse acesso às informações, conhecimentos e estruturas empregadas na área temática da governança democrática e fosse possível construir um banco de dados original sobre atividades das OIs e de suas burocracias. Isto é, por meio de seus *Websites*, resumos, relatórios, esquemas de monitoramento, reuniões e fóruns, que foram desenvolvidos sobre o tema da democracia – abarcando a latino-americana – e nos países da América Latina. As ações são implementadas nas organizações, burocracias e/ou desenvolvidas por suas equipes.

A influência executiva das burocracias vai além do esforço técnico dos servidores civis internacionais e constitui parte da larga autonomia de políticas de desenvolvimento em que elas estão envolvidas. Assim, influenciam por suas capacidades de construção através de programas de treinamento e de educação, propagando ideais, conceitos e políticas (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 235). É o que se pode verificar no desenvolvimento das burocracias PNUD, SFD e seus departamentos. Entretanto, nesta pesquisa se visualizou maior atuação executiva local dos escritórios do PNUD nas realidades internas dos Estados, diferentemente dos escritórios da OEA que focam mais na representação e monitoramento das atividades para a sede da organização.

Ainda em termos de influência executiva e diretamente ligada à normativa, a ONU/PNUD e a OEA/SFD são agentes influentes nos seus esforços de implementar acordos internacionais na área de democracia e de cumprir seus mandatos políticos. Também há a capacidade de treinamento e de programas de educação que disseminem os conceitos e as

políticas das duas OIs e para a sociedade civil dos Estados. É o caso do Programa de Educação Democrática da OEA e da Escola Virtual do PNUD.

No tocante à influência cognitiva, verifica-se que as burocracias internacionais são cruciais na provisão de conhecimento de autoridade e de informação, utilizando isso para facilitar o processo de configuração de normas junto aos governos dos Estados. Às vezes as burocracias podem até atuar como conhecedoras na implementação de acordos e no desenvolvimento contínuo de conhecimento e de ajuste de normas dos regimes internacionais (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 237). Em matéria da democracia, pode-se analisar essa ação na geração contínua de conhecimento e de revisão de normas dentro dos regimes democráticos interamericano e global.

Quanto à influência normativa, consiste na autonomia das burocracias na criação, no apoio e na propagação de processos de construção de regras para áreas específicas da cooperação internacional (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 322), como a da ONU e da OEA nas regras sobre democracia. Em síntese, a burocracia em sentido amplo OEA detém mais influência na configuração de normas, principalmente como ocorreu na Carta Democrática Interamericana (2001), já a ONU tem uma limitada influência na negociação de normas, propagando conceitos não especificamente institucionalizados de democracia, fornecendo maior liberdade ao PNUD na construção de conceitos para cada singularidade das regiões do globo. A influência normativa e suas consequências nas organizações e nos contextos dos seus Estados membros foram tratadas mais detalhadamente nos dois capítulos anteriores.

É na relevância da influência cognitiva e executiva que se centram as análises sobre os relatórios da ONU, da OEA e de seus corpos burocráticos sobre as democracias latino-americanas, assim como a realização de fóruns, reuniões e missões políticas e de observação eleitoral. Além disso, objetiva-se visualizar a cooperação interorganizacional na área político-democrática, visto que, as OIs estudadas e suas burocracias passam a cooperar em diversas situações de crises políticas no continente americano e na realização de eventos e publicações. Vale lembrar que, como aqui visualizado, essas três áreas estão interligadas e relacionando-se mutuamente.

Biermann e Siebenhüner (2009, p. 5-9) focam na explicação da variação da influência autônoma das burocracias, como, por exemplo, a multiplicidade da cultura burocrática, pois ONU/PNUD e a OEA/SFD possuem diferentes culturas burocráticas em temática de governança democrática. Entretanto, conforme se examinará neste capítulo, no caso da democracia latino-americana, essas organizações se juntaram na disseminação de conceitos

comuns de democracia na realização de reuniões, seminários, fóruns e relatórios de estudos. Com isso, há a propensão à construção de uma cultura de defesa da democracia com conceitos semelhantes.

Outras variações de influência são quanto ao mandato, os recursos de pessoal e financeiro, e as funções institucionais. A análise tem que incluir níveis macros (problemas de estrutura) e micros (as pessoas nas burocracias, os procedimentos organizacionais, culturas e estilos de liderança). A identificação dessas variáveis são incorporações cruciais das contribuições da Teoria de Regimes, segundo apontam Widerberg e Larhoven (2009, p. 4).

Dentre desses níveis de variação que foram visualizados ao longo desta tese, é preciso destacar a importância dos indivíduos inseridos nas burocracias internacionais, como são os Secretários-Gerais da ONU e da OEA, os Administradores do PNUD e o Secretário de Fortalecimento da Democracia da OEA. Ressalta-se a centralidade do servidor Dante Caputo, pois coordenou tanto o primeiro informe do PNUD (2002-2004) quanto os subsequentes (2008-2010; 2011), com a junção dos esforços entre OEA e PNUD (OEA, 2017e; PNUD; OEA, 2010 e 2011). Além disso, há também atuação dos diversos acadêmicos, políticos e agentes da sociedade civil em reuniões, fóruns, seminários e relatórios promovidas pelas OIs estudadas.

Para Bauer et al. (2009, p. 23-24), as burocracias internacionais podem melhorar suas eficiências e efetividades através da implementação de técnicas de administração. Ressaltam os autores que há a centralidade das burocracias focadas mais na eficácia do que na eficiência, ou seja, esses atores internacionais devem ser mais preocupados em fazer o que precisa ser feito (eficácia) do que fazer bem feito (eficiência). Portanto, OEA e PNUD devem ser visualizados mais em decorrência de sua eficácia do que da sua efetividade. Sobretudo, observou-se que a utilização de técnicas de administração é maior no trabalho do PNUD, com maior autonomia de ação se comparada à SFD, a qual está fortemente atrelada à Secretaria Geral da OEA.

Diferentemente do termo “autoridade” utilizado por Barnett e Finnemore (2004), Biermann et al. (2009) preferem usar o termo “influência” das burocracias internacionais, já que o conceito mais restrito de burocracia traz a semiautoridade dessas burocracias. Assim, esta tese utilizou-se da terminologia influência como mais adequada para analisar tanto a OEA e ONU quanto o PNUD e SFD.

Nos casos aqui estudados, verifica-se o impacto das duas burocracias estudadas na defesa de concepções de democracia individualmente, mas a complexidade dessa área temática requer cada vez mais o trabalho das OIs em coordenação com outros atores internacionais. Tanto ONU e PNUD quanto OEA e SFD têm rendimento (*output*) de atividades e produtividade

atual na área temática da democracia, em particular nas normas, resoluções e documentos sobre a democracia, assim como na promoção de relatórios e fóruns de diagnóstico da situação das democracias latino-americanas. Há também os resultados (*outcome*), que são os principais aspectos enfatizados nas políticas das burocracias internacionais e é mais uma variável informativa do que realmente um estudo do resultado organizacional (BIERMANN et al., 2009, p. 42). Com isso, a política de resultados consiste nas mudanças de comportamentos dos outros atores induzidos pelas burocracias, o que se pretendeu até então verificar de forma qualitativa, através de revisões de literatura sobre o tema de estudo. O próximo capítulo irá mensurar quantitativamente o impacto das cooperações das OIs nas democracias latino-americanas.

Outros fatores de mensuração são os padrões organizacionais que cada organização possui e as suas capacidades de resposta aos fatores externos às OIs. Por exemplo, os dados das organizações de pesquisa podem ser observados como fatores externos de alarme para as burocracias, conforme o uso dos dados do Latinobarômetro sobre a percepção da população dos países latino-americanos quanto à distorção dos princípios democráticos na região e à necessidade de ação dos atores internacionais. Outro fator externo pode ser uma crise democrática em um determinado país e o transbordamento dessa problemática para os países vizinhos e para a região da América Latina.

Um aspecto de mensuração importante é a mudança relativa dos outros atores quanto à indução de ações da burocracia internacional, podendo ser analisada através da comparação do comportamento antes e depois da atividade das OIs. Com isso, a ONU, a OEA e seus corpos burocráticos, através de missões, relatórios, fóruns, reuniões e seminários e da participação dos mais diversos países e atores, podem ser um fator de mudança relativa de comportamento dos atores da comunidade internacional. Mais precisamente, no próximo capítulo, pretende-se verificar essa potencial mudança na análise da modificação do nível de democracia na América Latina.

Biermann et al. (2009, p. 49-50) também trazem variáveis explanatórias quanto à influência das OIs e que são sistematizadas em quadros de análise em conclusões de Biermann e Siebenhüner (2009). De forma geral, esta tese as adota como indicadores de influência e aplica, de forma analítica qualitativa, à ONU e a OEA, do seguinte modo:

Quadro 5 – Influência das burocracias internacionais na área temática da democracia

<b>Variáveis explanatórias</b>	<b>Subdivisões</b>	<b>Análise</b>
<b>Estrutura do problema</b>	-----	ONU e OEA têm diversas áreas temáticas, dentre essas, a área da democracia e nela com atuação específica de agência do PNUD e da SFD. O programa de desenvolvimento atua em termos mais amplos de governança democrática, já a OEA e a SFD em termos regionais, na configuração do Regime Democrático Interamericano (REDI).
<b>Planos de ação ou política das burocracias</b>	Competências	OEA tem menor grau de independência dos Estados membros, tendo a atuação forte da Secretaria Geral e de sua Secretaria de Fortalecimento da Democracia, com competências do SG normatizadas no sistema interamericano, mas ainda com atuação de destaque dos Estados (OEA, 2001). Dentro da ONU, o PNUD tem maior grau de independência dos Estados membros, até por sua maior ramificação local com a forte atuação dos escritórios locais nos Estados membros, mas semiautonomia de competência. O SG da ONU também age constantemente na área temática política.
	Recursos	ONU/PNUD e OEA/SFD detêm recursos para informação, geração e disseminação na área de defesa e análise da democracia latino-americana, mas com uma discrepância considerável. O PNUD tem atuação multifacetada, com maior preocupação com a área temática do desenvolvimento e seu orçamento global para 2017 é de US\$ 5.328.530.000,00, tendo US\$ 648.740.000,00 para a área temática da governança democrática. Já a OEA tem um orçamento global para 2017 em US\$82.445.942,00, sendo US\$ 586.600,00 para a Secretaria de Fortalecimento da Democracia.
	Integração ou incorporação organizacional	Na área temática da democracia, prioritariamente há integração organizacional para o problema das democracias na Secretaria Geral e de sua SFD. Já o PNUD detém escritórios e setores voltados à governança democrática, inserindo-se com destaque de ação no UNEA – <i>United Nations Electoral Assistance</i> (Assistência Eleitoral da ONU).

(continua)

(continuação)

<b>Pessoas e procedimentos</b>	Conhecimento Organizacional	Alto conhecimento das burocracias sobre a democracia latino-americana. Com impulso dos estudos feitos pelo PNUD (2002-2004), mas com a resposta da OEA e da SFD com a criação de uma rede de conhecedores da democracia no hemisfério americano (2006-2007) e a construção de estudos em conjunto com o PNUD (2008-2011). A OEA também potencializa seus conhecimentos com a criação do Fórum da Democracia Latino-Americana com o IFE do México.
	Estrutura organizacional	A estrutura das duas OIs estudadas é bastante ramificada e complexa, devido às multiplicidades de tarefas. Na área temática da democracia, destacam-se principalmente: a SFD na OEA e a agência onusiana PNUD. Esse programa possui uma ramificação maior de atuação nacional nos Estados, com ação recorrente nas políticas públicas dos países, enquanto à organização regional possui escritórios de representação nos seus Estados membros como pontos de apoio para a organização implementar suas atividades.
	Cultura organizacional	OEA/SFD e ONU/PNUD possuem culturas diferenciadas. A cultura democrática da OEA é bastante centrada no conceito de democracia representativa positivado na Carta Democrática (OEA, 2001), já o PNUD defende uma concepção de democracia além do aspecto eleitoral, não havendo modelo único de governo, mas atento às especificidades locais.
	Liderança Organizacional	O Secretário Geral e Secretário de Fortalecimento Democrático na OEA; o SG da ONU e os Administradores do PNUD. Sobretudo, destaca-se a liderança de Dante Caputo, servidor internacional do PNUD responsável pelos estudos sobre democracia latino-americana entre 2002 a 2004 e, posteriormente, convidado para ser Secretário de Assuntos Políticos da OEA e dar continuidade aos estudos iniciados pelo PNUD.

Fonte: Quadro de elaboração própria, baseado em Biermann e Siebenhüner (2009) e alicerçado pela literatura bibliográfica utilizada nesta tese.

Vale ressaltar alguns aspectos das variáveis ou dos indicadores comparativos acima. Em primeiro lugar, as OIs e as burocracias estudadas diferem-se quanto aos postos das lideranças organizacionais, pois, de um lado, há o Secretário Geral da OEA, que é o mais alto cargo hierárquico da organização regional, bem como o Secretário de Fortalecimento Democrático, que é subordinado ao SG; do outro lado, há o SG da ONU, mas com a agência do PNUD na área da governabilidade democrática em que se destaca a autonomia dos administradores do programa, que são cargos administrativos setorizados em vários níveis de atuação – internacional, regional e estatal/local (ver Anexo C – Estrutura Organizacional do PNUD 2017).

Há diferenças dos papéis dos SG das OIs analisadas, pois existe influência direta institucionalizada, com os instrumentos políticos e jurídicos do sistema interamericano, do Secretário Geral da OEA na defesa da democracia latino-americana. O SG da ONU atua também em conjunto com as instâncias estatais da organização global (Primeira ONU), fazendo a mediação entre os Estados e a burocracia onusiana, podendo alertar tanto os Estados quanto a burocracia na manutenção da paz e segurança internacionais (CARTA DA ONU, 1945). Por isso, há a ação evidente do SG da ONU nas crises políticas. Assim, visualiza-se maior autonomia e atuação dos administradores do PNUD, especialmente observadas nos relatórios das missões de apoio eleitoral, eventos e publicações na área temática de estudos. Nessas atividades, quando conduzidas pela OEA (nesse caso, há missões de observação eleitoral), há uma maior participação do SG da organização regional, em conjunto com o Secretário de Fortalecimento da Democracia.

Em segundo lugar, outra diferenciação é a estrutura organizacional em termos específicos de atuação na área temática da democracia: a SFD é ligada diretamente à Secretaria Geral da OEA (ver anexos A – Organograma da OEA, B – Estrutura Organizacional da Secretaria de Assuntos Políticos – e D – Estrutura da Secretaria Geral da OEA) e o PNUD é uma agência com semiautonomia da ONU, ligado à Assembleia Geral e ao Conselho Econômico e Social (Anexo E – Organograma do Sistema ONU). Contudo, como observado na análise qualitativa de algumas publicações e nos eventos, é a OEA, a SFD/SGOEA e o PNUD que se mostram como atores, e não o Secretariado da ONU.

Em terceiro lugar, o conhecimento organizacional sobre as democracias latino-americanas teve seu desenvolvimento primeiramente pelo PNUD (2002-2004) (PNUD, 2004) e depois pela OEA (2006-2007 e 2008-2010) (OEA, 2006a e 2007; PNUD; OEA, 2009 e 2010). A OI regional reconheceu a importância dos estudos do programa onusiano e sua necessidade de inserir-se também no desenvolvimento de conhecimento sobre as democracias, principalmente ao convidar o responsável pelos estudos no PNUD para ser Secretário de

Assuntos Políticos da OEA e dar prosseguimento aos conhecimentos, mas agora na organização regional. Conseqüentemente, o PNUD iniciou os estudos sobre as democracias latino-americanas e impulsionou a OEA a atuar na área, o que ocorreu inicialmente em conjunto com o programa no seguimento das abordagens desse ator sobre a realidade política da região. Contudo, verifica-se mais à frente que a organização vai construir relações além das cooperações com a ONU/PNUD.

É importante ressaltar também que as autoridades das OIs também as credenciam para resolver problemas racionais-legais (BARNETT; FINNEMORE, 2004), como é o caso das crises eleitorais nos países. Com isso, as OIs são atuantes também na resolução e manutenção do aparelho institucional democrático nos países, através das Missões de Observação Eleitoral da OEA e do Apoio Eleitoral do PNUD. Conforme verificou-se ao longo desta pesquisa, essas experiências aumentaram e produziram conhecimento especializado sobre a teórica e a prática da promoção da democracia.

A perspectiva da Administração Pública Internacional (API) identifica seis conceitos que são rotineiramente estudados na administração pública e são aplicados à API (BAUER; KNILL; ECKHARD, 2017), sendo interessantes para as análises qualitativas pretendidas neste tópico, pois:

1) quanto à autonomia burocrática, tanto ONU quanto OEA são autônomas e, na área da democracia e na subsequente atuação dos corpos burocráticos, há maior agência do PNUD, enquanto a SFD é muito dependente do Secretário Geral e da própria OEA em si. Maiores aprofundamentos sobre autonomia serão feitos ao longo deste capítulo, ao passo que visualiza a cooperação com outras organizações como forma de ampliá-la;

2) As organizações estudadas possuem estilos administrativos diferentes, com a ONU proporcionando maior independência aos seus corpos burocráticos, até mesmo pela amplitude de suas áreas de atuação e pela quantidade de seus Estados-membros. Já a OEA, possui um estilo administrativo mais centralizador, no qual o Secretário Geral exerce um papel chave em maior parte das áreas temáticas da organização, diminuindo a independência de seus corpos burocráticos. Isso pode ocorrer por sua área de atuação e quantidade de membros serem mais restritas, no âmbito regional do continente americano. Em consequência, para a presente pesquisa, na área temática da democracia, o PNUD possui um estilo administrativo diferente da ONU e a SFD é mais condicionada ao Secretário Geral e a própria OEA em si;

3) As organizações também são empreendedoras em suas atuações globais e regionais, indo além dos mandatos estabelecidos por seus Estados-membros. Na área da democracia, o empreendedorismo burocrático consiste na agência dos corpos burocráticos em discutir e

defenderem conceitos de democracia diferentes dos propagados por seus membros. Outro aspecto é a criação de novas ferramentas de influência na realidade internacional, com a formulação de relatórios de estudos e a realização de eventos.

4) O conhecimento burocrático está presente em ambas OIs e em seus corpos burocráticos, sendo a configuração como *experts* um dos grandes fatores de influência dessas organizações. Os relatórios e eventos anteriormente mencionados também são mecanismos de utilização e formulação dos conhecimentos burocráticos.

5) ONU e OEA agem na criação do orçamento burocrático e, em matéria da democracia, o PNUD possui maiores recursos e capacidade de levantá-los, inclusive com recursos próprios.

6) A coordenação administrativa multinível está presente nas duas OIs, tanto interna quanto externamente. Na governança democrática, o PNUD articula-se com sua rede de setores regionais e nacionais, e com outros atores internacionais dos mais diversos na realização de suas atividades. A SFD e a OEA também se articulam com seus escritórios nacionais, mas com menos protagonismo dessas divisões se comparado aos do PNUD que atuam como atores “domésticos” de políticas públicas nos países em que estão inseridos. Essa secretaria empenha-se desde 2007 na construção de uma rede de *experts* sobre democracia no continente americano, com interações com os mais atores nacionais e internacional. Há que se destacar o IFE na criação do Fórum da Democracia Latino-Americana e do IDEA na realização de estudos e de algumas edições desse fórum.

A partir desse aporte comparativo da ação individual de cada OI analisada, é interessante observar como é a ação dessas organizações em termos de busca de autonomia de ação. Nesse sentido, os autores Hooghe e Marks (2014) constroem um banco de dados de setenta e duas OIs no intuito de analisar a delegação de forma mais compreensiva, por meio de uma explicação da variação da delegação (*delegation*) dos Estados para os agentes internacionais (Segunda OI, ou burocracia internacional) e da ação coletiva ou agrupamento (*pooling*) nos órgãos de tomada de decisão coletiva (âmbito próprio da Primeira OI, ou seja, da arena dos Estados). Para os autores: “a delegação é um esforço para lidar com os custos de transação da cooperação que são mais importantes em organizações maiores, mais amplas e, conseqüentemente, mais complexas” (HOOGHE; MARKS, 2014, p. 1, tradução livre); e “o agrupamento reflete a tensão entre proteger ou renunciar ao veto nacional” (HOOGHE; MARKS, 2014, p. 1, tradução livre). Assim, para os propósitos da presente tese, é interessante observar a atuação das ONU e da OEA nas análises de dados dos referidos autores.

Nesse contexto, a autoridade das OIs independente de seus Estados membros estaria condicionada a dois fatos básicos de sua existência: a escala de suas associações e o escopo de

suas políticas (HOOGHE; MARKS, 2014, p. 1). Segundo as análises de Hooghe e Marks (2014, p. 2), quanto maior o número de Estados membros em uma OI (*veto players*), maiores as barreiras para reformas, mas o incentivo para diminuir o veto nacional e para formalizar supermaiorias nas regras de decisão é bem mais forte em OIs com grande número de associações. Já quanto ao portfólio de políticas, o efeito é o oposto, pois quanto mais interfaces da OI com as políticas domésticas dos Estados mais facilmente suas decisões afetam os governos e, com isso, menor o incentivo para os Estados membros desistirem do veto nacional.

Quanto aos objetos de estudos da presente tese, a ONU possui hoje 193 Estados-membros<sup>82</sup> (ONU, 2017c) e, além de sua missão principal de manutenção da paz e segurança internacionais, a organização global atua em diversas áreas temáticas no sistema internacional. Desde a sua criação, a ONU tinha como objetivos a manutenção da paz, proteção dos direitos humanos, estabilização de uma estrutura de justiça internacional e a promoção de progressos econômicos e sociais, mas ao longo das décadas de atuação se adicionaram novos desafios, como as mudanças climáticas, os refugiados e a AIDS. Por meio de suas agências especializadas, a organização se engaja em uma expressiva gama de atividades para a melhoria das condições de vida das pessoas ao redor do mundo (ONUBR, 2017f)<sup>83</sup>. Sendo assim, para a presente tese, a organização global possui um grande número de associados e um expressivo número de políticas, cujos efeitos são opostos e tendem a se equilibrar, com a maior delegação pelo maior número de *veto players* e o maior número desses vetos em virtude da maior incidência das políticas domésticas dos Estados.

Já a OEA possui 35 Estados membros (OEA, 2017d) e é, conforme o site da organização, “o principal fórum governamental político, jurídico e social do hemisfério americano” (OEA, 2017a). São elencados como principais objetivos da organização regional: promover a democracia, defender os direitos humanos, garantir uma abordagem multidimensional para a segurança, promover o desenvolvimento integral e a prosperidade, e apoiar a cooperação jurídica internacional (OEA, 2017a). Assim como na ONU, há diversos organismos especializados da OEA (ver Anexo A) e que atuam com autonomia técnica em várias áreas temáticas, são eles: a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), o Instituto Interamericano da Criança, a Comissão Interamericana da Mulher (CIM), o Instituto Pan-Americano de Geografia e História (IPGH) e o Instituto Interamericano de Cooperação para a

---

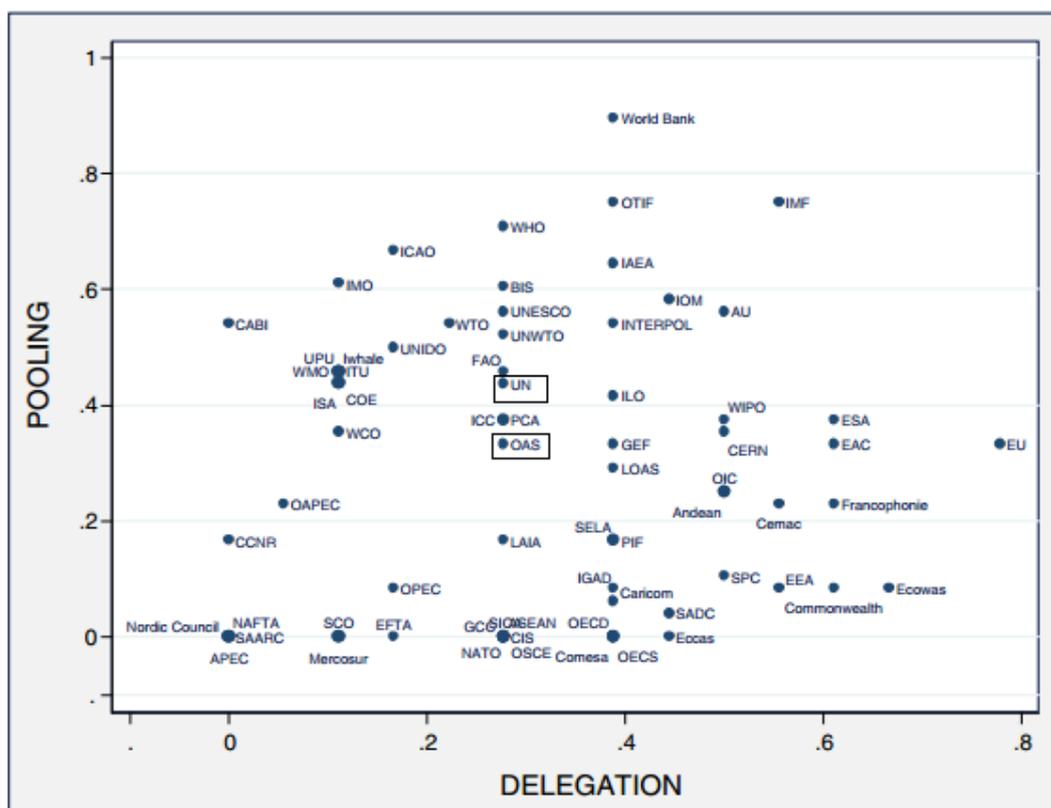
<sup>82</sup> Informações da seção do site da ONU no Brasil: <<https://nacoesunidas.org/conheca/paises-membros/>> . Acesso em: 15 set. 2017. (ONUBR, 2017c).

<sup>83</sup> A seção do site da ONU sobre problemas globais traz a especificação de 18 áreas de atuação da organização global nessas problemáticas. Mais informações: <<http://www.un.org/en/sections/issues-depth/global-issues-overview/index.html>> Acesso em: 15 set. 2017. (ONUBR, 2017f).

Agricultura (IICA) (OEA, 2017k)<sup>84</sup>. Apesar de menor número de membros e de áreas temáticas se comparada à atuação da organização global, a OEA também possui um número considerável de *veto players* e de políticas, cujos efeitos na autonomia são, de acordo com Hooghe e Marks (2014, p. 2), inversos e, da mesma forma que na ONU, tenderiam a equilibrar a delegação para a OI (*delegation*) e ação coletiva dos Estados (*pooling*).

Tais apontamentos sobre a ONU e OEA construídos a partir das afirmações de Hooghe e Marks (2014, p. 2), podem ser observados por meio dos resultados das análises dos autores. De acordo com o mapa de dispersão das 72 OIs em 2010, segundo os indicadores *pooling* e a *delegation* em escala de classificação somada feita pelos autores (HOOGHE; MARKS, 2014, p. 6), pode-se verificar certa similaridade do valor das escalas das duas OIs estudadas por esta tese, na Figura 3:

Figura 3 – Delegação e ação coletiva em organizações internacionais



**Fig. 1** Delegation and pooling in international organizations. *Note:* Some IOs are not visible because they are clustered at a single location (0.28 on Delegation and 0 on Pooling). They are ASEAN, Benelux, Central American Integration System (SICA), Commonwealth of States (CIS), Gulf Cooperation Council (GCC), NATO, Organization for Security & Cooperation in Europe (OSCE), and the Southern African Customs Union (SACU)

Fonte: Figura de Hooghe e Marks (2014, p. 6), mas com modificação para destacar a ONU e a OEA.

<sup>84</sup> Para maiores informações sobre esses organismos especializados: Disponível em: < [http://www.oas.org/pt/sobre/organismos\\_especializados.asp](http://www.oas.org/pt/sobre/organismos_especializados.asp) >. Acesso em: 17 set. 2017. (OEA, 2017k).

O indicador de delegação é a concessão de autoridade para uma terceira parte e, para Hooghe e Marks (2014, p. 11) e vários teóricos sobre burocracias internacionais, o Secretariado Geral (SG) é o principal agente da delegação na tomada de decisão de uma OI. De acordo com o material suplementar do artigo dos autores, a delegação para o SG é calculada como uma escala de classificação somada ranqueada de 0 (sem delegação) a 9 (máximo de delegação)<sup>85</sup> e reescalada para 0 a 1. Com isso, a delegação na ONU foi calculada em 0.2777778 e na OEA também em 0.2777778, conforme representação na Figura 3.<sup>86</sup>

A ação coletiva (*pooling*) é a transferência de autoridade para um Estado membro individual ou um corpo coletivo de Estados membros da OI, na qual os Estados individuais cedem suas capacidades para decisões em bloco (HOOGHE; MARKS, 2014, p. 11). O *pooling* é também uma escala de classificação somada, com pontuações calculadas para cada domínio (composição do corpo de uma OI, regra de votação, caráter obrigatório das decisões e regras de ratificação) e somadas em uma escala de 0 (sem *pooling*) a 6 (máximo de *pooling*)<sup>87</sup>, depois reescalada de 0 a 1. Assim sendo, o *pooling* na ONU foi calculado em 0.4375 e na OEA em 0.3333333, conforme também representado na Figura 3.<sup>88</sup>

Portanto, de acordo com as análises de Hooghe e Marks (2014) sobre delegação e ação coletiva nas OIs, fica evidenciada certa semelhança nas escalas de classificação somadas da

---

<sup>85</sup> Os 9 critérios para o cálculo são: “GS1: *Acessão à associação*. O secretariado está autorizado a vetar, solicitar ou negociar a adesão à OI (0, 1)? • GS2: *alterações constitucionais*. O secretariado está autorizado a iniciar ou negociar alterações constitucionais (0, 1)? • GS3: *Não cumprimento substantivo*. O secretariado está autorizado a iniciar um processo formal contra um Estado membro em caso de não conformidade com as regras da OI (0, 1)? • GS4: *Não cumprimento financeiro*. O secretariado está autorizado a iniciar um processo formal contra um Estado membro em atraso financeiro (0, 1)? • GS5: *Elaboração do orçamento*. O secretariado está autorizado a (co-)elaborar o orçamento anual da OI (0, 1)? • GS6: *iniciação da política*. O secretariado está autorizado a propor uma ou mais das seguintes: recomendações, resoluções ou declarações; programas ou projetos; leis, regulamentos, decisões ou diretrizes; protocolos ou convenções (0, 1)? • GS7: *Monopólio da iniciação política*. É papel do secretariado no início da política a) não é obrigatório; b) mandatado pelo documento fundacional da OI e compartilhado com outros órgãos; c) ancorado no documento fundacional da OI e exclusivo (0, 0.5, 1)? • GS8: *poderes executivos*. O secretariado do OI está autorizado a desempenhar funções executivas, como enquadrar planos estratégicos plurianuais, elaborar políticas ou transformar a legislação geral em diretivas ou ordens executivas (0, 1)? • GS9: *monopólio dos poderes executivos*. O secretariado monopoliza esses poderes ou compartilha-os com outro corpo (0, 1)?” (HOOGHE; MARKS, 2014, grifo do autor, tradução livre).

<sup>86</sup> Essas informações foram visualizadas nos materiais suplementares do artigo, no próprio site do Springer Link: <<https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11558-014-9194-4>> Acesso em: 20 out. 2017. (HOOGHE; MARKS, 2014).

<sup>87</sup> De acordo com os autores: “O agrupamento é calculado para cada domínio em função da regra de decisão, vinculação e ratificação. O ‘elo mais fraco’ - a opção mais intergovernamental - prevalece. A pontuação máxima é a maioria de votos sobre uma decisão vinculativa que não requer ratificação. A pontuação mínima é a tomada de decisão unânime. Os descontos são aplicados a decisões não unânimes que são parcialmente vinculativas ou não vinculativas ou requerem uma ratificação parcial ou total. As regras da decisão super-majoritária, a ratificação parcial e a vinculação parcial produzem pontuações intermediárias” (HOOGHE; MARKS, 2014, p. 11, tradução livre).

<sup>88</sup> Essas informações foram visualizadas nos materiais suplementares do artigo, no próprio site do Springer Link: <<https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11558-014-9194-4>> Acesso em: 20 out. 2017. (HOOGHE; MARKS, 2014).

ONU e da OEA, apesar da organização global possuir um dado um pouco mais alto em ação coletiva, o que pode ser entendido pela existência de que há um número substancial de Estados membros (193 países membros) (ONUBR, 2017c) e pela existência do Conselho de Segurança (CS) da ONU, que é um órgão de decisões estatais que possui capacidades de veto significativas nas tomadas de decisões sobre paz e segurança internacional. Ou seja, para a compreensão desta tese, a existência de um maior número de Estados e do CS justificam o dado mais alto da ONU em termos de ação coletiva.

Neste contexto, para expansão de sua autonomia e autoridade, a presente tese traz a importância das cooperações entre OIs ou relações interorganizacionais. É o caso da cooperação entre a ONU, a OEA e seus corpos burocráticos, especialmente na área temática da democracia na América Latina. Do mesmo modo, o primeiro capítulo desta tese trouxe o conceito de coordenação multinível das APIs, cuja ideia é a coordenação de parceiros tanto nacionais quanto internacionais e do desenvolvimento de coordenação administrativa multinível (BENZ; CORCACI; DOSER, 2017)

## 6.2 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E AS RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS NA POLÍTICA INTERNACIONAL

A cooperação internacional ocorre quando atores ajustam seus comportamentos aos dos demais por meio de coordenação de suas políticas (*policies*) (KEOHANE, 1984, p. 51-52). Conforme observa Guimarães (2012, p. 38), essa coordenação nem sempre resulta na criação de instituições internacionais. No entanto, as instituições são construídas justamente para propósitos mais específicos de facilitação da cooperação através da criação de condições favoráveis para reciprocidade entre as partes (KEOHANE, 1984; GUIMARÃES, 2012, p. 38). Assim, as instituições internacionais criam ambientes no sistema internacional onde a cooperação por meio delas é melhor configurada e estruturada, ao passo que reduz os efeitos negativos de incerteza do meio anárquico, no qual há propensão às sabotagens e aos descumprimentos de regras.

Nesse contexto, conforme abordado conceitualmente no primeiro capítulo desta tese, a cooperação internacional é característica essencial e pressuposto estruturante das instituições internacionais, especialmente aqui destacadas as Organizações Internacionais e seus corpos burocráticos. O presente estudo também não deixa de observar a relação intrínseca dessas instituições internacionais analisadas com os regimes internacionais e os processos de integração regional, os quais também trazem a cooperação como fundamental. Sobretudo,

observa-se aqui a cooperação entre organizações internacionais e suas burocracias como forma de expandir sua autonomia no sistema internacional.

Para Biermann e Koops (2017, p. 2), os problemas políticos no sistema internacional têm criado questões ligadas e obrigam as OIs a gerenciar e lidar com uma busca cada vez maior por cooperação entre organizações internacionais para maximizar a resolução de problemas na política mundial. Com isso, os autores trazem que a cooperação entre OIs e ONGs é um dos principais desafios para a governança global. Isto é, como busca-se analisar nesta tese, há a cooperação entre ONU, OEA e seus corpos burocráticos, assim como há cooperação dessas OIs com outras OIs e com ONGs, especificamente restringindo a análise à área temática de atuação político-democrática nos regimes políticos latino-americanos. Essas cooperações serão observadas e analisadas no banco de dados, que foi constituído por missões de observação eleitoral, publicações e eventos das OIs estudadas na América Latina, nos anos de 2000 a 2015.

As relações interorganizacionais são definidas como interações entre uma ou mais organizações e podem ter configurações desde díades e tríades a campos organizacionais e *networks* (rede de organizações) (BIERMANN; KOOPS, 2017, p. 3). De acordo com Biermann (2008, p. 155, tradução livre): “a cooperação interorganizacional pressupõe domínio com similaridade e interesses comuns. A similaridade de domínio implica uma área de questão compartilhada com uma sobreposição significativa, embora não total, de competências para uma cooperação significativa”.

Essas interações podem ser entre organizações, ONGs e ambas, incluindo Parcerias Público-Privadas (PPPs). Há também a existência dessas interações de forma encaixada ou aninhada (*nested institutions*), que é quando uma OI está inserida em outra organização e interage dentro dela (BIERMANN; KOOPS, 2017, p. 3). Essa última relação pode ser compreendida na análise da OEA como uma organização regional inserida no sistema global da ONU, contudo, a presente tese traz prioritariamente a atuação da OEA como uma OI de atuação autônoma, apesar de não descartar a existência das relações encaixadas ou aninhadas.

Conforme observado por Hamann (2002, p. 113), a relação aninhada (*nested*) ou ainda entre o globalismo da ONU e o regionalismo da OEA está fundamentada na Carta da ONU, mais especificamente no artigo 33 (1)<sup>89</sup> e no 52<sup>90</sup>, nos quais há o afastamento da ONU nos

---

<sup>89</sup> Como disposto no artigo da Carta Constitutiva: “Artigo 33 (1). As partes em uma controvérsia, que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha” (ONU, 1945).

<sup>90</sup> Como disposto no artigo da Carta Constitutiva: “Artigo 52 1. Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou entidades regionais e suas

conflitos internacionais que estão sendo resolvidos em uma organização regional competente para resolver controvérsias. Dois dispositivos de segurança interamericana também trazem a relação encaixada das OIs estudadas: o primeiro é a já mencionada nesta tese Carta da OEA, que constitui em seu artigo 1º que a OEA é um organismo regional dentro das Nações Unidas (OEA, 1945) e com isso, conforme Hamann (2002, p. 113): “os mesmos princípios estabelecidos na Carta da ONU devem ser seguidos pela OEA em sua atuação no continente americano” (HAMANN, 2002, p. 113); e segundo é o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), que estabelece em vários artigos a relação entre a segurança interamericana com as disposições da Carta da ONU e, mais precisamente, traz em seu artigo 5º<sup>91</sup> a necessidade de informar ao Conselho de Segurança sobre as atividades da organização regional quanto à manutenção da paz no continente americano (TIAR, 1947).

É o caso estudado pela autora na não intervenção da ONU de forma ativa no conflito entre Honduras e El Salvador, em julho de 1969, também conhecido como Guerra do Futebol ou Guerra das Cem horas. Contudo, ressalta a autora que:

Por outras palavras, e em relação ao caso em estudo, pode-se afirmar que a ONU abriu um espaço político e diplomático para a atuação da OEA quando da resolução pacífica do conflito entre dois de seus membros [Honduras e El Salvador]. O movimento de abrir espaço a uma organização regional não exclui a possibilidade de a ONU ser eventualmente acionada, caso os métodos empregados pela organização regional não venham a alcançar seus objetivos, o que faz com que haja a cooperação entre as organizações regionais e a ONU (HAMANN, 2002, p. 113).

A autora ponderou que a ONU se manter afastada não significa que ela foi omissa, pois, conforme disposto no TIAR, a organização global, na figura do seu Secretário Geral, foi informada sobre os acontecimentos e a eclosão do conflito. Em consequente, o Secretário Trant enviou nota para os governos dos países e pediu fim imediato da guerra e início de um processo de negociações para resolução das controvérsias (HAMANN, 2002, 114-115). Sendo assim, ficam claros os mecanismos de relações interorganizações da ONU e da OEA e, para os objetivos desta tese, serão analisadas na área temática da democracia e, mais precisamente, para a região da América Latina.

---

atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas. 2. Os Membros das Nações Unidas, que forem parte em tais acordos ou que constituírem tais entidades, empregarão todo os esforços para chegar a uma solução pacífica das controvérsias locais por meio desses acordos e entidades regionais, antes de as submeter ao Conselho de Segurança. 3. Conselho de Segurança estimulará o desenvolvimento da solução pacífica de controvérsias locais mediante os referidos acordos ou entidades regionais, por iniciativa dos Estados interessados ou a instância do próprio conselho de Segurança” (ONU, 1945).

<sup>91</sup> Nos termos do artigo: “Artigo 5º As altas Partes Contratantes enviarão imediatamente ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, de conformidade com os Artigos 51 e 54 da Carta de São Francisco, informações completas sobre as atividades desenvolvidas ou projetadas no exercício do direito de legítima defesa ou com o propósito de manter a paz e a segurança interamericanas.” (TIAR, 1947).

O “interorganizacionismo” ou estudo das relações interorganizacionais (ou em inglês *Inter-organizational relations* – IOR) é relevante quando os diversos atores convergem para uma dada área política adicionada a um problema político conjunto. Essas relações podem ser formais e informais, bem como as interações podem ser diretas e indiretas, ou ainda uma combinação dos dois. Outras nomenclaturas usadas são: parcerias, como é o caso das parcerias entre a ONU e as OIs regionais; relações interagências, como são os casos das relações entre agências e programas do sistema ONU; alianças ou empreendimentos conjuntos, nomenclaturas vindas da administração e da perspectiva de estudos de negócios; *networks* (redes), do pensamento sociológico; ou ainda regimes complexos, que é a perspectiva de quando uma OI administra um regime (BIERMANN; KOOPS, 2017, p. 4; BIERMANN, 2008). Desse modo, essas nomenclaturas estão presentes nesta tese ao verificar a parceria entre ONU e OEA e a construção de relações interagências, alianças ou empreendimentos conjuntos, *networks* e regimes complexos na governança democrática na região latino-americana.

A coordenação administrativa multinível estudada por Benz, Corcaci e Doser (2017) também é analisada pelos teóricos das IOR nas relações interorganizacionais através de vários níveis, com níveis internacional e nacional ou ambos (KOOPS, 2017; BIERMANN; KOOPS, 2017, p. 4). É como a ONU, a OEA e seus corpos burocráticos atuam na governança democrática, com interações nos mais diversos níveis para a resolução dos problemas político-democráticos dos países do sistema internacional, até porque é uma área temática que necessita de ação conjunta dos atores externos e internos. Assim como Biermann e Koops (2017, p. 4) destacam, esta tese foca no nível internacional e nas relações horizontais entre OIs autônomas, haja vista que em interações em diversos níveis há também relações hierárquicas em que os atores estão subordinados a outros atores (mais precisamente no nível nacional). Concorde-se com os referidos autores que estão interessados em analisar a:

interação entre os Estados membros e seus órgãos no plenário e no nível de trabalho, entre as secretarias internacionais e entre os indivíduos que representam os Estados membros ou as secretarias (especialmente os “chefes executivos”). [...] Assim, para entender completamente as relações interorganizacionais, é importante abrir a “caixa preta” da IOR [Relações Interorganizacionais], examinar as organizações individuais que cooperam e avaliar os complexos canais de interação nos diferentes níveis, seus desenhos institucionais, bem como a variedade de recursos trocados. (BIERMANN; KOOPS, 2017, p. 4, tradução livre).

Conforme abordado no excerto acima, esta tese buscou ao longo dos capítulos anteriores abrir as caixas pretas da ONU e da OEA para analisar a necessidade e formulação dos processos de cooperação e, neste capítulo, busca-se fundamentar teoricamente e empiricamente a cooperação entre essas duas OIs na área da democracia na América Latina.

É interessante observar também a presença de relações interorganizacionais entre ONGs internacionais bem como entre OIs e ONGs (HÄRTEL, 2017; WENDLER, 2017; BIERMANN, 2008; BIERMANN; KOOPS, 2017). Há áreas temáticas em que existe a predominância de relações entre OIs e outras entre ONGS, além das coordenações múltiplas entre ONGs e as OIs (BIERMANN; KOOPS, 2017, p. 5), conforme verifica-se nesta tese na área temática de promoção e defesa da democracia na América Latina. Sendo assim, o banco de dados traz a atuação de diversas ONGs internacionais e nacionais nas mais diversas atividades da ONU e da OEA no tema estudado, perfazendo os complexos canais de interação nos mais diversos níveis das cooperações dessas organizações internacionais em tela.

Outra interação interorganizacional é com os regimes internacionais, o que, para os autores Biermann e Koops (2014, p. 5), é uma abertura do guarda-chuva de concepções de instituições internacionais e a necessidade de associar as agendas de pesquisas dos estudiosos de OIs e regimes. Isto é, esses dois conceitos de OIs são os principais tipos de instituições internacionais e suas relações, como já anteriormente mencionado (HERZ; HOFFMANN, 2005), podem ser intrínsecas, tendo como diferença a maior capacidade de ator (*actorness*) das OIs no sistema internacional (BIERMANN; KOOPS, 2017, p. 6; RITTBERGER et al., 2012, p. 5 apud BIERMANN; KOOPS, 2017, p. 6). É o que também se verifica aqui na tese na visualização das relações entre ONU, OEA e seus corpos burocráticos com os regimes democráticos global e interamericano.

Para os autores:

A interação pode assumir a forma de processos diretos, indiretos, materiais ou imateriais. Embora a pesquisa interorganizacional se tenha concentrado na “cooperação e rivalidade” física direta entre as organizações, considerando os processos materiais e imateriais, a pesquisa sobre “interação” ou “complexidade do regime” se concentrou nas interconexões indiretas e imateriais entre diferentes estruturas normativas e legais na forma de “sinergia e conflito” ou “ruptura” de estruturas de tratados (Oberthür e Gehring 2011, pp. 31-32; Haas et al., 1993). No entanto, apesar das diferenças, podem ser obtidas informações importantes de ambas as abordagens. (BIERMANN; KOOPS, 2017, p. 19, tradução livre).

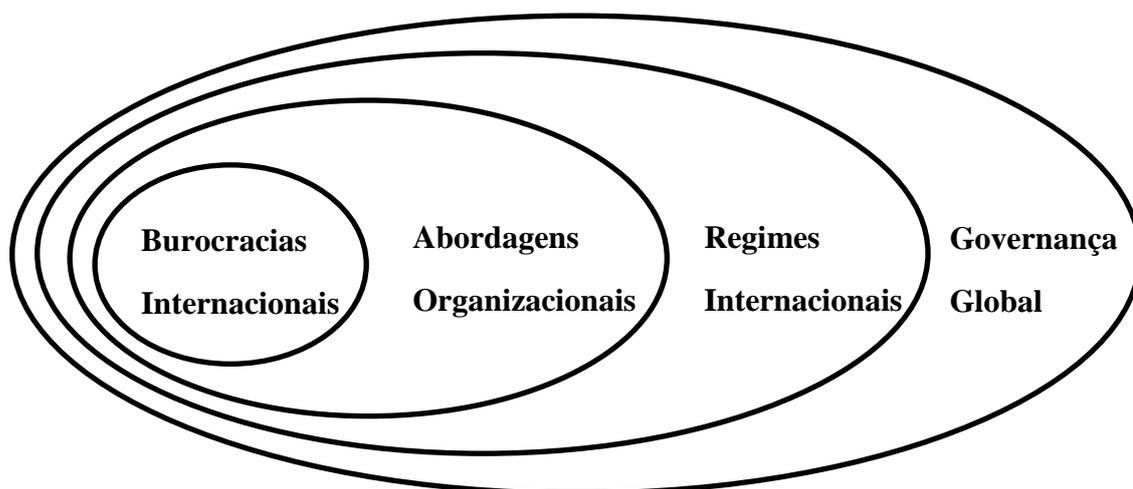
Conforme o excerto acima é objetivo dos autores construir uma perspectiva plural com as contribuições tanto dos estudos organizacionais quanto os de regimes internacionais. Outra pluralidade é a utilização, assim como as abordagens desta tese, da combinação das perspectivas racional (ou teoria principal-agente) e construtivista (ou institucionalismo sociológico), dos cálculos utilitaristas para cooperar até interações de fatores ideacionais e normativos (BIERMANN; KOOPS, 2017, p. 18; BIERMANN, 2008, p. 153). A primeira perspectiva pode ocorrer devido à dependência de recursos, já a segunda por estresses entre fatores normativos e ideacionais das OIs, podendo ambas as perspectivas levarem tanto a cooperação quanto ao

conflito (BIERMANN; KOOPS, 2017, p. 18). Segundo síntese de Biermann (2008, p. 156, tradução livre):

De acordo com o institucionalismo da escolha racional, a cooperação é uma questão de escolha. Isso traz benefícios e custos. Estabelece se ambas as partes preferem perseguir suas preferências através da coordenação das políticas e não unilateralmente. E é confirmado na medida em que os benefícios continuam a superar os custos, com base na reciprocidade (Koremnos et al., 2001). Mesmo que alguns fatores motivacionais estejam além da utilidade do cálculo máximo, como o institucionalismo sociológico pode provar (Barnett e Finnemore 1999, 2004), a escolha racional é o ponto de partida.

Nesse sentido, em pesquisa anterior (LACERDA, 2013a), o presente autor defendeu as perspectivas mais usadas na gestão coletiva de defesa da democracia, incluindo o estudo das burocracias internacionais, do seguinte modo:

Figura 4 – Abordagens de gestão coletiva de defesa da democracia



**Fonte:** Figura modificada por Lacerda (2013a), com base em figura apresentada por Barros-Plataiu, Varella e Schleicher (2004, p. 106).

Utilizando-se de analogia à análise da relação entre governança global, regimes internacionais e abordagens organizacionais de Barros-Plataiu, Varella e Schleicher (2004, p. 104), Lacerda (2013a) observa a relação intrínseca entre essas abordagens de forma sistemática, mas aplicando à área temática de gestão coletiva da defesa da democracia. Assim como na pesquisa anterior deste autor, as contribuições da figura acima expressam as relações que: 1) a ONU, a OEA e seus corpos burocráticos são atores internacionais na governança global, atuando na gestão coletiva da democracia para os regimes políticos dos seus Estados-membros; 2) as OIs estudadas estão inseridas em regimes democráticos internacionais; 3) as OIs são atores externos efetivos na área temática de democracia em escala global e regional (continente americano). Além de utilizarem de ações individuais, constroem relações intergovernamentais

e também com ONGs na busca por resolução de problemas políticos comuns, como é o caso da promoção e da defesa da democracia latino-americana; e 4) abrindo a caixa preta das OIs, os seus corpos burocráticos e seus servidores civis internacionais também agem com destaque na área temática deste estudo, assim como podem ser figuras essenciais para o estabelecimento do interorganizacionalismo, ou relações interorganizacionais.

Segundo Biermann e Koops (2017, p. 7), às vezes as relações entre as organizações ocorrem devido à ampliação dos seus mandatos. Contudo, isso pode gerar impactos positivos para a construção de coordenação entre elas, mas também efeitos negativos com a não coordenação e a possibilidade de conflitos ou rivalidades, com duplicação de tarefas e alteração da relevância de uma das organizações. Nos estudos de caso da presente tese, o programa onusiano para o desenvolvimento – PNUD – constrói estudos sobre a democracia latino-americana em 2004 e alerta a OEA para a necessidade de também analisar as democracias de uma região que é de seu domínio. Isto poderia ter criado duplicação de atuação e estimulado o conflito entre essas OIs, todavia, visualizou-se propensões para o estabelecimento ou reafirmação da cooperação entre as organizações.

Seguindo a literatura de cooperação e reiterando Keohane (1984), a definição de cooperação intergovernamental do autor é aplicada à coordenação entre os Estados, mas também pode ser ampliada ao inserir indivíduos e organizações. Para Barnett e Finnemore (2004), a cooperação depende dos cálculos de custos e benefícios dos atores que buscam maximizar seus interesses ou de considerações normativas ou ideacionais. Mas assim como posto por Keohane em seu livro, a cooperação não é algo fácil de realizar ou natural de acontecer, depende não da harmonia entre os atores – quer seja entre Estados ou entre OIs -, mas de um potencial ou existente conflito que precisa ser resolvido através da construção de interlocuções ou interações de confiança entre os atores (BIRMAN; KOOPS, 2017, p. 20; BIERMANN, 2008, p. 134-135).

Isto é, a possibilidade de cooperação anda lado a lado com a potencialidade de rivalidade ou conflito. A atuação das OIs em áreas de domínio similares, como é o caso da ONU e da OEA na democracia latino-americana, pode gerar cooperação entre as OIs, mas também pode levar a duplicação de tarefas e até sobreposições organizacionais. Essas sobreposições podem inspirar tanto cooperação quanto rivalidade (BIRMAN; KOOPS, 2017, p. 20).

É importante a partir daqui observar as características, formas e atributos das relações interorganizacionais, evidenciando por meio de exemplos presentes nesta pesquisa. Assim, os autores Biermann e Koops (2017, p. 8-9; BIERMANN, 2008, p 160-161) trazem que as relações podem ser materiais e imateriais, ou seja, baseadas em recursos tangíveis (por exemplo,

recursos financeiros ou de pessoal) e intangíveis (por exemplo, relações baseadas em ideias ou normas). Em outras palavras, as interações podem ser baseadas em relações físicas, como reuniões entre as equipes das OIs, assinatura de acordos e projetos em conjunto, bem como fundamentadas na reputação ou legitimidade da outra organização, culturas burocráticas com afinidades ou identidades organizacionais criadas pelo discurso intergovernamental.

No objeto desta pesquisa, pode-se visualizar as duas formas de relação entre OIs estudadas, tanto em aspectos materiais quanto imateriais. O desenvolvimento inicial do PNUD (2004; 2008) como conhecedor das democracias latino-americanas, gerou a base para a construção de uma rede de conhecedores em democracia pela OEA (2006; 2007), inclusive com a inserção do programa onusiano e da ONU. Vale ressaltar que, conforme enfatizado por Biermann e Koops (2017, p. 10, tradução livre): “ao explorar as relações entre as OIG, as dimensões material e ideacional ou normativa precisam ser mantidas em mente”.

Há graus de formalização entre as relações interorganizacionais, com interações formais e informais, o que implica que as formais são baseadas em um mínimo de institucionalização (com memorandos de entendimento, declarações conjuntas, acordos de contato e grupos de trabalho conjuntos) e as informais podem ser estratégia de um dos níveis de análise – níveis dos Estados membros, da burocracia e dos indivíduos -, como é o caso de algumas interações entre membros da burocracia como forma de ir além do radar dos Estados membros, crescendo sua autonomia ao evitar a interferência dos Estados (BIERMANN; KOOPS, 2017, p. 10-11; BIERMANN, 2008, p. 164-165). Portanto, é o que verifica-se também nas relações desses mais variáveis níveis de cada uma das OIs analisadas por esta tese e, assim, na construção do banco de dados, a análise qualitativa e quantitativa das atividades dessas organizações na área temática da democracia procura abarcar tanto as condições de formalidade quanto de informalidade nas interações dos mais diversos atores envolvidos, porém, com maior atenção para os mínimos de formalidade para a construção dos dados e interpretação qualitativa deles para achar também as relações informais.

Quanto à frequência, qualidade e duração das interações, e Koops (2017, p. 10) e Biermann (2008, p. 161) apontam que uma relação interorganizacional para ser madura tem quatro características: 1) contatos intensos regulares; 2) regras de comportamento formal e informal; 3) canais regulares de cooperação de várias formalizações; e 4) orientações a longo prazo como opor-se a cooperações *ad hoc*. Pode-se, então, apontar que a relação entre ONU e OEA é madura, já que se enquadra em todas essas características. Um aspecto de aprofundamento das relações é a atuação dos líderes das OIs, especialmente dos secretariados,

já que são importantes na iniciação e manutenção das relações interorganizacionais, sendo essenciais para o aprofundamento de um entendimento mútuo.

A duração das relações varia, podendo ser temporária ou configurações de ação (*action-sets*), que é quando a interação temporária termina quando o objetivo coletivo é alcançado (BIERMANN; KOPS, 2017, p. 10). Essas duas durações podem ser visualizadas nas relações entre ONU e OEA nas mais variadas atividades em que essas organizações atuam na área da democracia. No tocante aos objetos de estudo desta tese e conforme se observa na construção do banco de dados, pode-se encontrar desde relações temporárias para a realização de um evento ou construção de um estudo até configurações de ação para resolução de crises políticas e missões de observação eleitoral, ou mesmo essas sendo temporárias também. Além do mais, alguns eventos e publicações das OIs em área temática de promoção e defesa da democracia também se configuram como ações (*action-set*), como, por exemplo, o Fórum da Democracia Latino-americana.

Quanto aos objetivos da cooperação interorganizacionais, elas podem ser vistas de três formas: 1) como relações de processos multifacetados envolvendo diversos atores que adicionam uma complexidade de questões ao longo do tempo; 2) como um fim em si mesmo, como uma norma emergente da boa governança nas RI; e 3) como significado ou ferramenta para fins mais amplos (BIERMANN; KOOPS, 2017, p. 11-12). Pode-se observar esses objetivos na cooperação entre ONU e OEA, assim como nas outras cooperações realizadas por elas na área temática da democracia.

Por fim, Biermann e Koops (2017, p. 10-11) observam que as OIs cooperaram nas relações entre os secretariados das OIs, como os diferentes níveis regional e local das operações da ONU, ou nesta tese destacados os níveis administrativos do PNUD global, regional (América Latina e Caribe) e locais dos países da América Latina<sup>92</sup>. Nesse sentido, os escritórios da OEA não possuem tanta atuação como atores nas realidades dos países onde estão inseridos, sendo mais focados em determinado tema de ação da OI ou simplesmente como representação local da organização<sup>93</sup>. Assim, a cooperação pode variar de acordo com a intensidade das interações dos secretariados ou dos líderes executivos das OIs, como foi o caso da atuação de Dante Caputo como executivo do PNUD responsável pelos estudos do programa sobre a democracia latino-americana e, posteriormente, convidado a ser Secretário de Assuntos Políticos da OEA (OEA,

---

<sup>92</sup> Mais detalhes dos mais diversos níveis e atuações podem ser verificados no site do PNUD, precisamente na aba “UNDP around the world”: <<http://www.undp.org/>>. Acesso em: 29 ago. 2017. (PNUD, 2017).

<sup>93</sup> Mais informações dos escritórios da OEA nos países podem ser observadas no site da organização: <<http://www.oas.org/es/acerca/offices.asp>>. Acesso em: 29 ago. 2017. (OEA, 2017c).

2017e), com o objetivo também de desenvolver tais estudos na organização regional e sendo um dos responsáveis pela cooperação desses atores na continuação dos relatórios de estudos sobre as democracias em tela. A cooperação também depende da área campo, ou seja, algumas áreas temáticas requerem uma atuação mais forte das organizações, como, por exemplo, as operações de paz, as observações eleitorais e as questões dos refugiados, da crise humanitária e de meio ambiente.

Biermann (2008) e Biermann e Koops (2017, p. 15) destacam que os choques externos podem acelerar o crescimento de OIs e também de cooperações entre elas, como, por exemplo, crises políticas, econômicas, sociais e ambientais. Esses choques podem reordenar as políticas dos Estados que impediam a cooperação ou mesmo quebrar barreiras para novas políticas e agendas. É o caso aqui estudado com as crises político-democráticas na América Latina e o constante alerta da ONU, OEA e seus corpos burocráticos. Por exemplo, as pesquisas de opinião sobre democracia na América Latina realizadas pelo *Latinobarômetro* alarmaram sobre a distorção dos princípios da região quanto à democracia, e inquietaram primeiramente o PNUD e depois a OEA para a necessidade de realizar atividades das mais diversas para melhorar a qualidade das democracias latino-americanas, além das recorrentes tentativas e realizações de golpes políticos na região.

De acordo novamente com Biermann (2008, p. 165) e Biermann e Koops (2017, p. 21), há três categorias de cooperação: 1) compartilhamento de informações, que é uma das mais básicas ligações, com promoção de transparência para evitar conflitos. Esse compartilhamento é frequentemente institucionalizado, como é o caso do *ACE Project*, que é uma rede de conhecimentos eleitorais criada por diversas OIs e ONGS e é uma das bases de dados da presente tese, já que um de seus patrocinadores é o PNUD; 2) Coordenação, na qual duas ou mais organizações atuam de forma complementar e adotam suas políticas em consonância com os interesses das outras; e 3) tomada de decisão conjunta - é a cooperação mais forte, com projetos comuns e responsabilidades divididas. Essas três categorias podem ser visualizadas nas mais diversas cooperações da ONU, OEA e seus corpos burocráticos com outros atores internacionais e nacionais na área temática da democracia, especialmente aqui destacada a latino-americana.

Apesar de Biermann (2008, p. 165) enfatizar a necessidade de entender a qualidade da cooperação e que as análises quantitativas não podem adequadamente mensurar isso, a presente tese busca combinar análises qualitativas e quantitativas para compreender a cooperação entre ONU e OEA na promoção e defesa de democracia na América Latina. É o que se busca fazer na análise de dados mais à frente construída neste capítulo.

### 6.3 A COOPERAÇÃO EM CRISES DEMOCRÁTICAS E PARA A REALIZAÇÃO DE MISSÕES POLÍTICAS E DE OBSERVAÇÃO ELEITORAL, FÓRUMS E RELATÓRIOS<sup>94</sup>

Boniface (2007, p. 45-53) faz uma avaliação de crises democráticas e selecionam alguns casos de crises na América Latina. A partir dessa contribuição, pode-se verificar a atuação da ONU, da OEA e seus corpos burocráticos nessas crises, especialmente observar a cooperação entre essas APIs na governança democrática.

Para compreender a avaliação das democracias na América Latina, o referido autor utiliza dados qualitativos e quantitativos sobre a região desde 1991, com a utilização de revisões de literatura, análises de documentos, alterações nas classificações do *Freedom House* e nas escalas de democracia para o extinto *Electoral Democracy Index* (EDI) do PNUD. Com isso, observa os tipos de crises democráticas através dos instrumentos jurídicos e políticos da OEA, sendo, segundo a Resolução 1080 da OEA, a interrupção irregular e abrupta do líder político democraticamente eleito. Outro mecanismo aplicado é o artigo 20 da Carta Democrática. Há sucesso em golpes quando os presidentes eleitos são destituídos, em casos de autogolpes, que é quando um presidente eleito anula os poderes legislativo e/ou judiciário, e em golpes militares em crises civil-militares (BONIFACE, 2007, p. 46-47). Em contraponto, as práticas da OEA não preveem tentativas falhas de golpes ou insucesso, contudo, para Boniface (2007, p. 47), episódios de tentativas de golpe, como na Venezuela em 1992, Paraguai em 2000 e Haiti 2001, não podem ser excluídos da análise da atuação das OIs.

O autor também adiciona que os casos de falhas nas eleições e de crises constitucionais também podem ser compreendidos como interrupções ou alterações dos regimes democráticos. Apesar de Boniface (2007) focar na análise empírica da OEA, a determinação das crises e a ação dessa OI regional também traz as coordenações com outros atores internacionais, principalmente com a ONU, o que permite a presente tese colher informações sobre as interações entre as OIs nessas crises democráticas.

Com isso, é importante trazer as três tabelas de crises democráticas formuladas pelo autor, sendo: 1) golpes e autogolpes; 2) crises de golpes e quase golpes (*near-coup*)<sup>95</sup>; e 3)

---

<sup>94</sup> Este tópico é um aprofundamento das análises teóricas e descritivas realizadas em trabalho anterior do presente autor (LACERDA, 2013a).

<sup>95</sup> Para Boniface (2007, 49, tradução livre), há casos que dificilmente se classificam como interrupção ou séria alteração da democracia: “cada crise envolveu violência significativa, a renúncia (e eventual exílio) de um presidente eleito e as denúncias de um golpe de Estado (ou, no caso do Paraguai em 2000, uma tentativa subsequente de golpe). Em suma, esses casos ocupam uma área cinzenta em relação a golpes de estado, supostos golpes e o que pode ser chamado de crises de ‘quase-golpe’”.

Eleições falhas e Alterações de poder inconstitucionais (BONIFACE, 2007, p. 47), nos quadros 6, 7 e 8:

Quadro 6 – Crises Democráticas na América Latina: Golpes e Autogolpes

<b>Crises</b>	<b>A OEA invocou seus instrumentos democráticos primários?</b>	<b>Respostas da OEA e regionais (e documentos relevantes)</b>
<b>Haiti, 1991-94 (golpe em 1991 seguido por uma regra autoritária)</b>	Sim: Resolução 1080	Condenação (CP/RES. 597/91); sanções multilaterais (MRE/RES. 2/91, 3/92); <i>estabelecimento de uma missão conjunta da OEA e da ONU para monitoramento das práticas de direitos humanos do regime</i> ; eventual intervenção militar da ONU em 1994 (S/RES. 579/94)
<b>Peru, 1992 (autogolpe)</b>	Sim: Resolução 1080	Condenação (CP/RES.579/92); missão de alto nível; algumas sanções bilaterais impostas e ameaçadas (sem sanções coletivas impostas pela OEA)
<b>Guatemala, 1993 (autogolpe)</b>	Sim: Resolução 1080	Condenação (CP/RES. 605/93); algumas sanções bilaterais ameaçadas
<b>Paraguai, 1996 (crise militar-civil com ameaça à credibilidade de um golpe)</b>	Sim: Resolução 1080	Condenação (CP/RES. 681/96); algumas sanções bilaterais e regionais ameaçadas
<b>Equador, 2000 (golpe)</b>	Não (Resolução 1080 poderia ter sido invocada se a junta não tivesse sido rapidamente tirada do poder)	Apoio ao governo Mahuad (CP/RES. 793/00); ameaças de sanções contra a junta; condenação às ameaças para a democracia e o apoio a sucessão do vice-presidente (C/RES. 794/00)
<b>Venezuela, 2002 (golpe)</b>	Sim: Carta Democrática Interamericana, artigo 20	Condenação ao golpe (CP/RES. 811/02); <i>Missão tripartite de alto nível [OEA, PNUD e Carter Center] para apoiar o diálogo (CP/RES. 821/02, 833/02)</i>

Nota: Os documentos da OEA estão abreviados por seus três ou quatro dígitos de descrição comuns e seguem suas datas de publicação em dois dígitos. CP= Conselho Permanente; MRE=Ministros de Relações Exteriores; RES= resoluções; S=Conselho de Segurança da ONU.

Fonte: Boniface (2007, p. 50, tradução livre), com destaque em itálico para as interações entre ONU e OEA.

Quadro 7 – Crises democráticas na América Latina: Crises de Golpes ou quase golpes

<b>Crises</b>	<b>A OEA invocou seus instrumentos democráticos primários?</b>	<b>Respostas da OEA e regionais (e documentos relevantes)</b>
<b>Paraguai, 1999-2000 (assassinato do vice-presidente e crise civil-militar)</b>	Não	Condenação do assassinato em 1999 (AG/DEC. 20/99); condenação da tentativa de golpe em 2000 e apoio ao Presidente González Macchi (CP/RES. 770/00)
<b>Bolívia, 2003 (desordem civil e renúncia presidencial; alegações de um golpe)</b>	Não	Condenação de violência e apoio para ao governo de Sánchez de Lozada (CP/RES. 838/00, 849/00); Apoio da OEA para a sucessão do poder para o vice-presidente (CP/RES. 852/00)
<b>Haiti, 2004 (desordem civil e renúncia presidencial)</b>	Não (Artigo 20 da CDI foi referenciado somente retroativamente. Uso da CID foi completado por alguns formadores de políticas antes da crise, particularmente os membros do CARICOM)	Condenação de violência e apoio para governo constitucional e existência de missões (CP/RES. 861/04); <i>atrair a ONU para resolver a crise</i> (CP/RES. 862/04); reconhecimento da OEA que uma alteração do regime constitucional foi realizada (anterior renúncia de Aristide) e apoio para o governo provisório assegurar novas eleições (AG/RES. 2058/04)
<b>Equador, 2004-5 (crise constitucional; desordem civil e renúncia presidencial; alegações de um golpe)</b>	Sim/Não: Artigo 18 da CDI (invocada em 2005 pelo governo equatoriano, mas somente depois da renúncia do presidente)	Missão alto nível enviada antes de o presidente renunciar (CP/RES. 880/05); <i>Missão [OEA, ONU e Comunidade Andina] aponta questões acerca da legalidade da sucessão constitucional</i> (CP/DOC. 4028/08); apoio eventual e reconhecimento de um novo governo (CP/RES. 883/05)

Nota: Os documentos da OEA estão abreviados por seus três ou quatro dígitos de descrição comuns e seguem suas datas de publicação em dois dígitos. AG: Assembleia Geral; CP= Conselho Permanente; DEC: declaração; DOC: documentos; RES= resoluções.

Fonte: Boniface (2007, p. 51, tradução livre), com destaque em itálico para as interações entre ONU e OEA.

Quadro 8 – Crises democráticas de “segunda ordem”: Eleições falhas e alterações inconstitucionais de poder

<b>Crises</b>	<b>A OEA invocou seus instrumentos democráticos primários?</b>	<b>Respostas da OEA e regionais (e documentos relevantes)</b>
<b>República Dominicana, 1994 (eleições fracassadas)</b>	Não (Resolução 1080 considerada por alguns formadores de políticas dos EUA)	Relatório dos observadores eleitorais sobre sérias irregularidades eleitorais (CP/INF. 3682/94); oferecimento da missão eleitoral da OEA para mediar Pacto da Democracia pós-eleição.

<b>Equador, 1997 (remoção do presidente por processo constitucional dúbio)</b>	Não	Sem resposta significativa
<b>Venezuela, 1999-2004 (eleições fracassadas e crises constitucionais)</b>	Não (na crise de 2002, ver tabela anterior)	Observação e apoio às eleições de 1999 e 2000; <i>missão tripartite de alto nível (OEA, PNUD e Carter Center) para apoiar o diálogo e uma eventual recall de um referendo após o golpe (CP/RES. 821/02, 833/02)</i> ; observação e apoio ao recall do referendo em agosto de 2004 (CP/RES. 869/04)
<b>Haiti, 2000-2003 (eleições falhas e ruptura democrática)</b>	Não (Em 2000, Resolução 1080 considerada por alguns formuladores de políticas dos EUA; na crise de 2004, ver tabela anterior)	Relatório dos observadores eleitorais da OEA sobre eleições irregulares em 2000; Missão de alto nível enviada para mediar a crise eleitoral e a crescente crise social-política (CP/RES. 772/00, 786/01, 806/02, 822/02, AG/RES. 1959/03).
<b>Peru, 2000 (Eleições fracassadas)</b>	Não (Resolução 1080 considerada por alguns membros da OEA)	Relatório dos observadores eleitorais da OEA sobre sérias irregularidades nas eleições (AG/DOC. 3936/00); missão alto nível enviada ao Peru para facilitar o diálogo nacional (AG/RES.1753)
<b>Argentina, 2001 (Desordem civil e renúncia do presidente)</b>	Não	Sem resposta significativa
<b>Trinidade e Tobago, 2000-2001 (crise constitucional)</b>	Não	Sem resposta significativa
<b>Bolívia, 2005 (Desordem civil e renúncia presidencial)</b>	Não	Expressão de lamento referente a crise política resultou na renúncia de Carlos Mesa, oferecimento de mediação pela OEA para o governo da Bolívia (AG/DEC. 42/05)
<b>Nicarágua, 2001-5 (crise constitucional)</b>	Sim: CID (artigo 18) invocada em 2005 pelo governo da Nicarágua	Missão alto nível enviada para estabelecer o diálogo e o apoio às instituições democráticas (AG/DEC. 43/05); Relatório entregue para o Conselho Permanente; resolução entregue para o apoio à democracia da Nicarágua e ao Presidente Enrique Bolaños (CP/RES, 892/05)

Nota: Os documentos da OEA estão abreviados por seus três ou quatro dígitos de descrição comuns e seguem suas datas de publicação em dois dígitos. AG: Assembleia Geral; CP= Conselho Permanente; DEC: declaração; DOC: documentos; INF= documento informativo; RES= resoluções.

Fonte: Boniface (2007, p. 52-53, tradução livre), com destaque em itálico para as interações entre ONU e OEA.

A partir dos quadros acima (Quadros 6, 7 e 8), pode-se verificar a atuação principalmente da OEA nas crises democráticas na América Latina. Sobretudo, vê-se uma atuação maior da organização nos casos de golpes e deixando para segundo plano os casos de falhas eleitorais, quase golpes e mudanças constitucionais. Apesar disso, foi possível verificar as interações da ONU em algumas crises, mas constatar que as relações entre as OIs estudadas ainda são menores em números gerais do que as atuações da OEA na região. No entanto, é uma das motivações da presente tese a construção de um banco de dados com maiores detalhes sobre a cooperação entre as organizações nessa área temática da democracia, sendo possível uma maior compreensão do impacto das ações e atividades das OIs e suas cooperações na realidade das democracias latino-americanas.

Outro aspecto interessante é que as tabelas acima trazem mais claramente a atuação dos Estados nas resoluções das crises democráticas, principalmente através das instâncias da Primeira OI (arena dos Estados), como o Conselho Permanente e Assembleia Geral da OEA, e Conselho de Segurança da ONU. Com uma análise mais aprofundada das atividades das OIs estudadas, será possível ter uma compreensão maior das complexas relações das organizações e também da atuação das burocracias em sentido estrito, especialmente do PNUD e da SFD. Vale ressaltar que, a presente pesquisa reitera a importância dos Estados e trará dados sobre esses atores no banco de dados, mas há um destaque maior para as OIs, suas interações e seus corpos burocráticos.

De acordo com Santiso (2002, p. 2-3), as experiências da ONU em Operações de Paz em pós-conflitos na década de 1990 trouxeram um novo pensamento sobre os moldes das intervenções e a necessidade de uma maior coordenação das agências da ONU e das organizações regionais na reconstrução de Estados falidos, com uma perspectiva de desenvolvimento mais forte e ampla, ligando reconstrução política, reconciliação social e desenvolvimento econômico. Os países latino-americanos Nicarágua (1990), El Salvador (1992) e Guatemala (1996) foram essenciais para essa perspectiva integradora dos processos de paz e democracia, com integração das seguintes funções inter-relacionadas: “fazer a paz (*Peace-making*), por meio de mediação política e observação eleitoral; manutenção da paz (*Peacekeeping*) por meio do monitoramento e verificação; e construção da paz (*Peace-building*) através da promoção de reforma institucional e modernização estatal” (SANTISO, 2002, p. 3, tradução livre). Assim, há duas fases do processo de paz: realização (*attainment*) e consolidação (*consolidation*) da paz.

Nesse contexto, o papel do PNUD é enfatizado durante a consolidação da paz (segunda fase) e envolveria a restauração da paz e o estabelecimento de eleições democráticas, assim

como a coordenação entre agências da ONU no processo de paz. Contudo, é através da governança democrática que a instituição constrói a base para uma paz sustentável, já que:

Os novos desafios do pós-Guerra Fria forçaram a ONU a se renovar, questionar seus pressupostos básicos e se envolver no que o Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, chamou de “revolução silenciosa” da boa governança e capturou em seu relatório de 1999: “Como uma ‘era da democratização’ que entrou em uma nova fase, a Organização deslocou sua assistência eleitoral para abranger uma compreensão mais ampla da construção da paz pós-conflito. As eleições que no passado serviram predominantemente como uma estratégia de saída agora são vistas como uma oportunidade para a construção de instituições e para a introdução de programas de boa governança”. (ANNAN, 1999 apud SANTISO, 2002, p. 4, tradução livre; SANTISO, 2002, p. 4, tradução livre).

Conforme observa-se no excerto há a centralidade do Secretário Geral na construção dessas mudanças em prol da construção da paz sustentável, assim como foi mencionada nesta tese a importância da construção das agendas de paz, democracia e desenvolvimentos pelo Secretário Geral da ONU Boutros Ghali (SANTISO, 2002, p. 4). Sobretudo, reitera-se a necessidade da coordenação dentro e fora do Sistema ONU, especialmente com o papel das organizações regionais e as instituições financeiras de desenvolvimento internacional, como foi o caso da OEA, do Banco Mundial e do Banco Interamericano (BID) (SANTISO, 2002, p. 4-5). Para os anseios desta tese, foi inclusive a crise democrática na Nicarágua em 2000 que teve a primeira colaboração em manutenção da paz entre ONU e OEA, com a mediação de um acordo de cessar-fogo e a construção das condições necessárias para as eleições gerais no país (FARER, 1996, p. 13).

Como anteriormente abordado nesta tese no capítulo sobre a ONU, verifica-se a importância da cooperação para os novos anseios do PNUD, bem como sua agência de ação na governança democrática em articulação com diversos níveis de interações administrativas entre seus corpos burocráticos. Para esta tese, ressalta-se o papel do escritório regional para América Latina e Caribe e dos escritórios nacionais do programa na governança democrática na região latino-americana.

Diferentemente de Santiso (2002) que foca em três estudos de casos sobre a atuação do PNUD na governança democrática (Nicarágua, El Salvador e Guatemala), esta tese construiu um banco de dados sobre as atividades da ONU e da OEA nessa área temática para poder generalizar seu poder explicativo e testar a hipótese principal de que a cooperação entre ONU, OEA e seus corpos burocráticos impacta as democracias latino-americanas. Além disso, pretende-se observar outras cooperações em governança democrática, com especial destaque para as relações com várias ONGs internacionais.

Vale ressaltar que, assim como Hamann (2002) observou que a ONU abriu espaço para OEA atuar em conflitos regionais, Santiso (2002, p. 10) também destaca que a OEA passou com reformulações a ter um papel mais proativo no apoio à democracia, com a adoção de seus instrumentos jurídicos e políticos já anteriormente analisados pelo presente estudo, especialmente a UPD, estabelecida em 1990. Com isso:

Este renovado compromisso com a democracia permitiu que a ONU adote uma postura mais assertiva para a promoção da democratização na região. Este compromisso compartilhado com a democracia e o propósito comum também aumentou muito a eficiência da cooperação entre as Nações Unidas e as instituições regionais e a eficácia de seus esforços coordenados (SANTISO, 2002, p.10, tradução livre).

Em 2005 e 2006, relatórios do Secretário-Geral (SG) da OEA sobre a cooperação entre a OEA e os Sistema da ONU, a Secretária-geral do Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) e a Secretaria Geral da Comunidade do Caribe (CARICOM) trazem importantes fontes de informação sobre as relações interorganizacionais da OEA. Esses relatórios são um esforço desse servidor civil internacional para dar prosseguimento às resoluções da organização – AG/RES. 2016 (XXXIV-O/04) e AG/RES. 2102 (XXXV-O/05) – que solicitavam maiores atividades de cooperação entre essas organizações, bem como a facilitação de inter-relações entre os chefes de setores das áreas técnicas e a confecção de um relatório sobre essas atividades. Com isso, com os relatórios do SG de 2005 e 2006 foi possível observar as relações entre essas OIs e especialmente a atuação dos Secretários-Gerais e de outros burocratas, reiterando a importância desses atores no interorganizacionismo (OEA, 2005, p;1; OEA, 2006c, p. 1).

No tocante à ONU, o mecanismo de coordenação entre as OIs foi assinado em 17 de abril de 1995 e, assim como os outros acordos com as organizações mencionadas, é um dos pontos focais de cada organização para a supervisão da cooperação e da coordenação. O relatório do SG da OEA também traz que os acordos de cooperação foram fundamentalmente implementados pelo Gabinete do SG Adjunto da OEA; por funcionários da Secretária-geral de Assuntos Políticos, Divisão Américas e Europa da ONU; pelo SG Adjunto de Relações Exteriores e Comunitárias da CARICOM; e pelo Secretário Executivo do SICA (OEA, 2005; 2006). Conforme os relatórios de 2005 e 2006:

Os acordos não somente incentivam o intercâmbio de informações e documentação, mas também procuram fortalecer os vínculos institucionais mediante contatos mais frequentes entre as secretarias encarregadas dos projetos de cooperação. Isso inclui convites para reuniões importantes de cada organização, e a conseqüente participação nessas reuniões, com a finalidade de contribuir para o fortalecimento de mecanismos de cooperação entre a SG/OEA e outras secretarias (OEA, 2006c, p. 1; OEA, 2005, p.1).

No relatório de 2005 fica destacada a essencialidade do SG da ONU, Kofi Annan, e da complementariedade das atividades da organização mundial junto às organizações regionais em questões de paz e segurança internacionais, como é o caso da relação com a OEA. De acordo com as próprias conotações do texto, a cooperação entre as SG das OIs global e regional ocorreu em nível bastante elevado (OEA, 2005, p. 2). Foram feitos contatos e iniciativas em várias atuações das organizações<sup>96</sup>, mas destacam-se aqui as interações na área temática da democracia.

Esse relatório permite observar a cooperação no Departamento de Assuntos Democráticos e Políticos, por meio de seus Escritórios: 1) de Prevenção e Solução de Conflitos (no qual há as iniciativas e atividades de cooperação com o PNUD, como o Projeto de Diálogo Democrático do PNUD; Portal de Consolidação da Paz para a América Latina e Caribe; Manual IDEA/PNUD/OAS<sup>97</sup>; Prevenção de Conflitos: Da retórica à Realidade; e o Fórum Eletrônico UN-OCHA para a prevenção de conflitos; e 2) do Escritório para a Promoção da Democracia, no qual há a cooperação para a Assistência Eleitoral ao Haiti, Curso de Capacitação Regional em Governança Democrática para a Liderança Femininas do Cone Sul, Conferência Conjunta sobre Partidos Políticos; Ação legislativa contra o terrorismo; e Fortalecimento do Congresso da Guatemala (OEA, 2005, p. 3-4; LACERDA, 2013a, p. 109). Sendo assim, grande parte dessas atividades e ainda seus prosseguimentos estão contidos no banco de dados desta tese e, com isso, busca-se observar a cooperação entre as OIs de forma quali e quantitativa.

O relatório de 2006 já traz a relação da Secretaria de Assuntos Políticos (SAP) com o sistema ONU e a atuação do Departamento para a Promoção da Democracia, com destaque mais precisamente para a cooperação com a Divisão de Assistência Eleitoral da ONU e outras organizações e agências internacionais na preparação e adoção da Declaração de Princípios para Observação Internacional de Eleições e de seu respectivo Código de Conduta de Observadores Eleitorais Internacionais. Houve também colaboração estreita para a preparação do processo eleitoral do Haiti de 2005-2006, feita do seguinte modo:

---

<sup>96</sup> Os esforços da OEA no Haiti participaram: o Departamento de Assuntos Democráticos e Políticos; Secretaria de Cúpulas das Américas; Instituto Interamericano da Criança; Comissão Interamericana das Mulheres; Escritório de Direito e Programas Interamericanos; Secretaria Executiva de Desenvolvimento Integral; Escritório de Educação, Ciência e Tecnologia; Departamento de Segurança Multidimensional; e Departamento de Administração e Finanças (OEA, 2005, p. 2).

<sup>97</sup> Parceria foi realizada e teve como resultado a publicação de 2008, que foi realizada por uma rede organizacional de contribuição conjunta do IDEA, PNUD, OEA e ACIDI (OEA; IDEA Internacional; PNUD, 2008). Mais informações na seção sobre Prevenção de Conflitos e Diálogo do PNUD, que é uma área de trabalho da divisão da América Latina e Caribe do PNUD: < <http://www.democraticdialoguenetwork.org/app/es>>. Acesso em: 10 de setembro de 2017. (PNUD, 2017h).

A OEA e as Nações Unidas colaboraram estreitamente na preparação do processo eleitoral de 2005-2006 no Haiti, o qual culminou na bem-sucedida realização das eleições presidenciais e legislativas neste ano. As Nações Unidas prestaram colaboração, especificamente, na logística e infra-estrutura para a maciça campanha de cadastramento de eleitores e para o processo de confecção e distribuição das cédulas de identificação nacional, liderado pela OEA em articulação com o Conselho Eleitoral Provisório (CEP). Além disso, as Nações Unidas e a OEA proporcionaram constantes serviços de assessoramento e assistência técnica ao CEP durante todo o processo, sob a coordenação de um Comitê de Assistência Eleitoral estabelecido entre ambas as instituições. (OEA, 2006c, p. 2)

Essas cooperações também estão no banco de dados desta tese e são aqui importantes para analisar qualitativamente devido à visualização da amplitude das interações entre ONU e OEA, com especial destaque à atuação do PNUD. Além disso, abordam-se neste tópico alguns fórum e relatórios realizados em conjunto pelas OIs estudadas. Vale ressaltar que tanto o relatório de 2005 quanto o de 2006 trazem uma gama de atividades que foram realizadas em conjunto com as outras OIs regionais, a CARICOM e a SICA, contudo, não foi objetivo aqui de maiores análises qualitativas. A presença desses atores internacionais também é observada na construção do banco de dados desta tese.

O SG da ONU passou a fazer relatórios bianuais mais detalhados sobre a Assistência Eleitoral da ONU (UNEA, sigla em inglês). O relatório de 2015 é intitulado “Fortalecimento o papel das Nações Unidas para melhorar a eficácia do princípio das eleições periódicas e genuínas e a promoção da democratização” (A/70/306) (ONU, 2015, tradução livre), seguindo os títulos similares dos seus relatórios anteriores – 2007, 2009, 2011 e 2013 (Documentos da ONU, respectivamente A/62/293, A/64/304, A/66/314, A/68/301)<sup>98</sup> (ONU, 2017d; LÜHRMANN, 2016). Lührmann (2016) utilizou-se desses relatórios como fontes de dados para verificar os países que estavam listados nos textos como recebedores de assistência eleitoral da ONU. Para a presente tese, os relatórios evidenciam a existência de articulações cooperativas entre as próprias agências do Sistema ONU e com as mais diversas organizações inseridas na política internacional, especialmente visualiza-se a OEA. Sobretudo, chama atenção a existência de uma parceria formal do PNUD com a União Europeia (ONU, 2015, p. 7).

De acordo com documento da Força Tarefa Conjunta UE-PNUD sobre Assistência Eleitoral (*EC-UNDP Joint Task Force on Electoral Assistance*, em inglês), de 2013, a Comissão

---

<sup>98</sup> Esses relatórios foram os até então encontrados pela pesquisa desta tese, podendo haver outros relatórios em anos anteriores, apesar de menos detalhes sobre as atuações da ONU na democratização, como, por exemplo, os relatórios de 1989 (E/CN.4/1989/L.70), 1990 (A/C.3/45/L.56), 1994 (A/RES/49/190), 1995 (A/RES/49/190), 2000 (A/RES/54/173), 2001 (A/C.3/56/L.53), 2005 (A/C.3/60/L.43), 2006 (A/RES/60/162), 2008 (A/RES/62/150), 2010 (A/RES/64/155) e 2014 (A/RES/68/164). Ressalta-se que grande maioria menciona a cooperação dentro e fora da ONU na atuação da organização na área temática da democracia. Para maiores informações, consultar os documentos da AG: < <http://www.un.org/en/sections/documents/general-assembly-resolutions/>>. Acesso em: 7 out. 2017. (ONU, 2017d).

Europeia e o PNUD reforçaram e formalizaram uma parceria no campo da assistência eleitoral internacional em 2006. Há uma coordenação informal baseada em Bruxelas pelo escritório desses atores nesse país, composto por funcionários da EU e do PNUD (EU; PNUD, 2013, p. 12). Assim, para a presente tese, alerta-se para a existência de uma parceria formal com a UE e não com a OEA. Além do mais, conforme se verifica no banco de dados da tese, há relevante presença da UE apoiando missões eleitorais e até enviando missões próprias para a América Latina.

Entre 2008 e 2010, o programa onusiano e a organização regional OEA realizaram uma série de reuniões e seminários em cooperação<sup>99</sup>, com a participação de *experts*, acadêmicos, atores governamentais, organizações da sociedade civil e acadêmica, organismos internacionais e políticos dos mais diversos países da América Latina, com o objetivo de compilar opinião dos mais diversos atores e integrá-las em um relatório regional sobre o estado da democracia na região (ONUBR, 2010; PNUD; OEA, 2010). Segundo o site do ONU Brasil (2010, s/p.): “O novo relatório sobre o estado da democracia na América Latina será fundamentado na convicção de que, em uma democracia, o destino da sociedade deve estar nas mãos de seus cidadãos, que são aqueles que devem fixar o rumo e ajudar a determinar as principais decisões” (ONUBR, 2010, s/p.). Ou seja, o conceito de democracia de cidadania já defendido pelo PNUD em 2004.

O novo relatório foi o intitulado “Nuestra Democracia”, de 2010, e foi interessante verificar que as reuniões e seminários anteriormente mencionados contaram com o apoio central dos escritórios regionais e nacionais do PNUD nos países latino-americanos (OEA; PNUD, 2010, p. 19). Antes mesmo da publicação do relatório final de 2010, houve a publicação de um relatório prévio ou parcial, intitulado “*La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*” (2009) (PNUD; OEA, 2009)<sup>100</sup>. Esse relatório foi resultado de diálogo e debate dos mais diversos atores nacionais e internacionais envolvidos em contribuir para a formulação de políticas públicas para diminuir o déficit de cidadania nas democracias da região (PNUD, OEA, 2009, p. 11).

---

<sup>99</sup> Esses diálogos sobre a democracia estão no banco de dados desta tese e ocorreram em: Rio de Janeiro, Brasil – 5 y 6 de diciembre de 2008; Madrid, España – 20 y 21 de febrero de 2009; Asunción, Paraguay – 26 y 27 de octubre de 2009; Ciudad de Guatemala, Guatemala – 9 y 10 de noviembre de 2009; Ciudad de Panamá, Panamá – 16 y 17 de noviembre de 2009 (Encuentro Subregional con Costa Rica y República Dominicana); Montevideo, Uruguay – 8 y 9 de diciembre de 2009; Bogotá, Colombia – 16 y 17 de febrero de 2010; La Paz, Bolivia – 9 y 10 de marzo de 2010; San Salvador, El Salvador – 18 y 19 de marzo de 2010; México D. F., México – 22 de marzo de 2010; Brasília, Brasil – 26 y 27 de abril de 2010 (Encuentro Subregional con Argentina y Chile) (OEA; PNUD, 2010, p. 19).

<sup>100</sup> O relatório parcial (2009) é bastante parecido com o relatório final de 2010 e, com isso, esta tese não se adentra em muitas análises qualitativas desse estudo.

O PNUD e a OEA (2009, p. 11) trazem a concepção de democracia exigível para a região, tendo aspectos centrais para que uma democracia fosse exigível e que contribuísse para a sua sustentabilidade. Os temas centrais são a representação política e a participação, democracia e república, e capacidade estatal, tendo a derivação de necessidades de ações urgentes de fiscalização, integração social e segurança pública (PNUD; OEA, 2009). Os conceitos de democracia exigível e sustentável começam a ser delineados nesse relatório, mas é só no relatório de 2010 que serão discutidos de forma definitiva.

O relatório parcial traz que as inequidades na distribuição de poder na América Latina são reflexas das desigualdades econômica e social, bem como repercutem na maior distância entre os cidadãos e as instituições e/ou partidos políticos. Para tanto, defende-se uma nova visão de Estado, com mais discussão sobre essas distribuições de poder e sobre a democracia (PNUD; OEA, 2009, p. 13-14). Concomitantemente, há a defesa de aspectos mínimos de cidadania, sendo esses: a existência de eleições livres e transparentes, o respeito a liberdade e segurança das pessoas, a defesa da livre expressão. Esses são, para o referido estudo, alguns dos direitos indispensáveis para caracterizar um mínimo legítimo de cidadania (PNUD; OEA, 2009, p. 13).

Nesse contexto, o relatório de 2009 aponta que a sustentabilidade da cidadania depende do que está disponível em uma sociedade, sendo a democracia exigível esse espaço do possível e sustentável. Segundo o próprio estudo: “Cuando tiene lugar la democracia exigible, se otorgan derechos a los individuos sin que esto afecte el equilibrio estable del sistema. Estamos allí en una situación de sostenibilidad democrática” (PNUD; OEA, 2009, p. 13). Em contraponto, destaca-se que os problemas econômicos e sociais dos países podem ocasionar riscos à sustentabilidade democrática, pois esses problemas podem tornar a democracia insustentável, gerando falsas expectativas e materializar-se em maiores retrocessos e frustração para a cidadania (PNUD; OEA, 2009, p. 14). Sendo assim, esses são os principais temas levantados pelo informe parcial e defende-se que os instrumentos democráticos para a transformação social da região são a política, os partidos políticos e o Estado (PNUD; OEA, 2009, p. 91). Para a presente tese, a concepção defendida é mais prática e condizente com os graus de democratização da poliarquia de Dahl (2005), ou a poliarquia incompleta adotada por O’Donnell (1996).

Pode-se sintetizar a democracia debatida por este estudo no seguinte excerto:

Hablamos de una democracia que garantice a los ciudadanos el ejercicio efectivo de sus derechos; de la necesidad de garantizar controles efectivos al ejercicio del poder a través de instituciones de la república; de la necesidad de reformar el Estado para nuestra nueva etapa política, conscientes del déficit de estatalidad; de la fiscalidad y

sobre cómo enfrentar marginalidad social y la inseguridad ciudadana en la región (PNUD; OEA, 2009, p. 91).

O relatório parcial de 2009 também faz parte do banco de dados desta tese e foi importante para analisar a construção dos conceitos conjuntos de democracia para o PNUD e para a OEA, mas foi o relatório final de 2010 que teve maior repercussão internacional e contribuiu para ampliar a promoção da democracia por meio de uma ação conjunta das OIs estudadas. Foi visualizado também que essas reuniões foram importantes para a criação do *Foro de la Democracia Latinoamericana*, pela OEA e o Instituto Federal Eleitoral do México (IFE) – hoje Instituto Nacional Eleitoral (INE). Como aborda-se mais à frente, a primeira edição do Fórum teve como base o relatório *Nuestra Democracia* e contou com a participação do PNUD.

O informe sobre a democracia na América Latina de 2010 é o seguimento do informe de 2004 do PNUD e, com isso, traz a necessidade de uma democracia que vá além dos aspectos eleitorais, da democracia procedimental, pois defende que a cidadania deve ser ampliada em suas três dimensões – política, civil e social –, bem como limitar a dominação do poder por uns indivíduos ou grupos. Nos próprios termos do estudo:

El informe parte, así, de una concepción de la democracia definida no solo por el *origen* del poder en la soberanía popular, sino también por su *ejercicio* a través de las instituciones republicanas de gobierno y normado en el Estado democrático de derecho, y por su *finalidad*, que es la de garantizar, materializar y extender los derechos ciudadanos en las tres esferas básicas de la ciudadanía. Estos elementos conceptuales son presentados en los dos primeros capítulos del informe (PNUD; OEA, 2010, p. 15).

Conforme anteriormente mencionado, o relatório de 2010 é um aprofundamento do parcial de 2009 e aqui objetivou-se não repetir os temas similares trabalhados nesse tópico. Os dois informes contaram com o esforço e colaboração de uma grande equipe de burocratas das duas OIs estudadas, como, por exemplo: o Secretário Geral da OEA, Miguel Insulza; a Administradora Associada do PNUD, Rebeca Grynspan; o atual diretor regional do PNUD, Heraldo Muñoz; e, sobretudo, o Secretário de Assuntos Políticos da OEA (2006-2009), Dante Caputo. Para esta tese, Dante Caputo teve um papel de destaque na articulação da cooperação interorganizacional e pode-se verificar isso nas próprias palavras do SG da OEA, da seguinte forma:

Este es el segundo informe de la democracia, y muchos se preguntan cuál es el primero. El primero fue un informe que se hizo en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en la década pasada. En su desarrollo y dirección trabajó el excanciller argentino, señor Dante Caputo, quien como académico ha sido de una ayuda muy importante. Cuando Dante Caputo se vino a trabajar a la OEA en el año 2005, yo le sugerí la posibilidad de continuar con este esfuerzo en condiciones completamente distintas a las que habían originado el primer informe –me voy a referir a esto a continuación–, con una democracia bastante más asentada ya, más

definida, más extensa. Iniciamos así un trabajo para el cual le pedimos asociarse al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, con el cual también se había realizado el primer informe (INSULZA, 2011a, s/p.).

Houve também a cooperação de outros atores internacionais e nacionais, como o Ministério de Assuntos Exteriores e de Cooperação da Espanha (MAEC), a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), a Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (ACDI) e o *Instituto Federal Electoral* do México (IFE). Outros suportes institucionais foram dados pela Secretaria Executiva Ibero-americana (SEGIB) e pelo Diálogo Interamericano (PNUD; OEA, 2010, p. 19). Vale ressaltar também, assim como feito no relatório de 2009, a centralidade dos escritórios locais da OEA e do PNUD nos países latino-americanos, evidenciando a ampla gama de interações e coordenação multinível das Administrações Públicas Internacionais (APIs), especialmente na promoção e defesa da democracia na região da América Latina.

Em outro trecho do informe, o SG da OEA deixa clara a pretensão da OI em participar das reflexões sobre a democracia na região devido à iniciativa do PNUD em 2001, pois a organização regional deveria ter sua própria reflexão sobre o tema:

Pero para actuar, para ayudar a que nuestra democracia perdure, es indispensable tener una reflexión propia sobre estos temas. Como se dice en este texto “discutir lo que no se discute, entrever las causas de nuestras crisis, imaginar escenarios, comprender las carencias estructurales y la manera de resolverlas o por lo menos comenzar a atacarlas”. Por eso la OEA ha querido participar de esta reflexión iniciada por el PNUD en 2001 —que en su momento tuvo una gran difusión incluso más allá de nuestra región— y continuada de manera conjunta en los últimos dos años. Este trabajo ha unido a nuestras dos instituciones, el PNUD y la OEA, en torno al gran desafío de la sostenibilidad de nuestras democracias (INSULZA, 2010, p. 21).

Em consequente, o SG também reitera a importância da cooperação com o IFE, como uma importante instituição da região que busca compreender os sistemas democráticos latino-americanos. Além do mais, serão as relações entre OEA e IFE que constituíram o Fórum da Democracia Latino-americana (LACERDA, 2013a).

Conforme as contribuições de Barnett e Finnemore (2005), as burocracias internacionais exercem poder ao constituir atores e agendas nas realidades socialmente construídas e é o que as OIs estudadas buscam no relatório de 2010, já que, conforme as palavras do servidor civil internacional Heraldo Muñoz:

Este documento es el producto del trabajo asociado entre un equipo constituido por personal de la oea y del pnud y por centenares de actores en la región con los que se reflexionó, conversó y discutió. Constituye una nueva pieza en la agenda de gobernabilidad democrática en la región. (MUÑOS, 2010, p. 23).

Muños (2010, p. 23) aponta que o problema das democracias latino-americanas é a qualidade, evidenciando que o informe traz dados e certo otimismo quanto aos avanços em aspectos da democracia, da capacidade institucional e de ordenamento macroeconômico para enfrentar a crise econômica. Esses dados das democracias e o impacto das ações conjuntas das OIs estudadas serão testados nesta tese, seguindo o objetivo de verificar se a cooperação interorganizacional analisada impacta nas democracias da América Latina.

O informe de 2010 segue as contribuições de 2004 quanto ao conceito de democracia de cidadania, da definição de cidadania e da divisão das três esferas de análise da cidadania (PNUD; OEA, 2010, p. 30). Defende-se que a democracia é uma construção permanente e incompleta, pois sempre há máximos realizáveis para cada esfera da cidadania, principalmente na cidadania social (PNUD; OEA, 2010, p. 35). De acordo com o informe (2010, p. 26-27):

La democracia, sostendremos, es un método de organización del poder y la sociedad para que sus habitantes progresen en la realización efectiva de sus derechos, entendiendo ese paso —de lo nominal a lo real— como la creación de ciudadanía. Esto nos llevara a afirmar que la calidad de la democracia está directamente vinculada con su capacidad para generar ciudadanía.

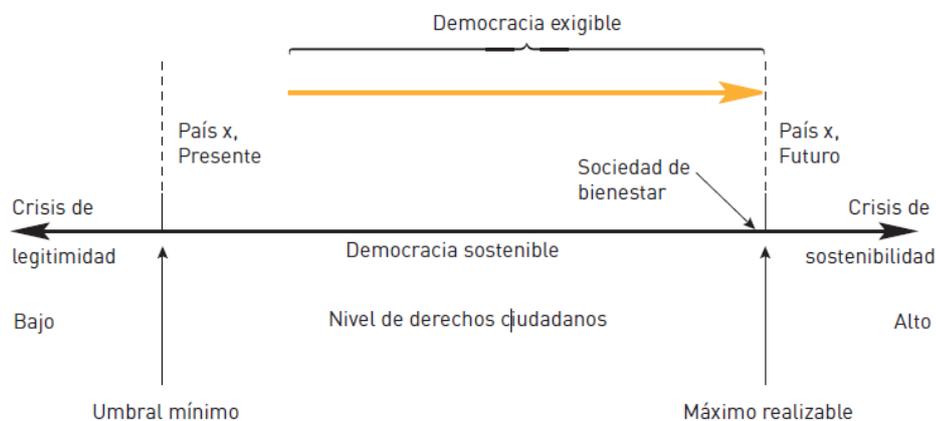
É esse debate entre mínimos e máximos realizáveis que é o cerne da concepção de democracia sustentável, pois PNUD e OEA (2010, p. 26-27) argumentam que as democracias sustentáveis são aquelas que logram êxito em cumprir suas promessas com respeito ao exercício efetivo dos direitos dos cidadãos. Esse é o conceito defendido e propagado pelas OIs estudadas no relatório conjunto de 2010. Para tanto,

Aparte de una caracterización de la democracia latinoamericana, este documento desarrolla también los aspectos teóricos, entre los que se destacan una concepción de la calidad de la democracia a partir de su *origen*, su *ejercicio* y su *finalidad*, y la necesidad de poner sobre el centro del debate la dimensión colectiva mediante la que se conciben los derechos de ciudadanía en la región (PNUD; OEA, 2010, p. 26-27).

Novamente reitera-se aqui que é um conceito mais realista de democracia, no qual há mínimos e máximos aceitáveis ou exigíveis de cidadania e cuja realização permite a sua sustentabilidade (LACERDA, 2013a). Além do mais, como é algo incompleto, sempre requer a ampliação dos direitos de cidadania, até chegar ao máximo do conceito de democracia de cidadania defendido desde o informe de 2004 (PNUD, 2004). Esse processo de democratização é ilustrado no Gráfico 2:

Gráfico 2 – A democracia sustentável

Gráfica 2.1 La democracia sostenible



NOTA: El máximo realizable varía de país a país, y de época en época. El punto de partida también puede variar. Definir y ejecutar las políticas para realizar la democracia sostenible es el desafío democrático de cada país.

Fonte: Retirado do informe do PNUD e da OEA (2010, p. 47).

O gráfico acima evidencia os graus de democratização sustentável de cada país em análise, com critérios mínimos e máximos exigíveis e realizáveis de democracia, através do cumprimento dos direitos. O máximo realizável depende de cada país e de seu momento histórico, o que evidencia a diversidade de graus de democracia na região. Para a presente tese, pode-se interpretar que o conceito defendido no relatório de 2010 – democracia sustentável – é uma junção dos conceitos de democracia procedimental – ou eleitoral – com a gradual inserção de elementos da democracia substantiva – ou participativa, ou aqui democracia de cidadania (LACERDA, 2013a).

O informe (2010, p. 27) também defende que a finalidade da democracia é o bem-estar do cidadão, que seria o gozo efetivo dos direitos por parte das maiorias e como finalidade da organização social. Sendo assim, o PNUD e a OEA defendem a construção de uma “personalidade democrática latino-americana” (PNUD; OEA, 2010, p. 43, tradução livre), que teria três planos de desenvolvimento: 1) o eleitoral, cujo elemento central é a qualidade dos procedimentos para conseguir um posto público; 2) o da cidadania, como critério para avaliar a qualidade da democracia quanto ao exercício efetivo dos direitos por parte dos cidadãos de uma democracia; e 3) o bem-estar, que seria a avaliação da extensão da cidadania, sua amplitude, sendo o último plano da construção democrática e constituindo que haja o exercício sustentável dos direitos por maior números de pessoas (PNUD; OEA, 2010, p. 44). Portanto:

*“El bienestar ciudadano es el objetivo final del sistema democrático, una fuente de revitalización, duración y ampliación del sistema”* (PNUD; OEA, 2010, p. 44, grifo do autor).

Para a presente tese, há a necessidade das OIs pensarem formas práticas de alcançar esses objetivos, avançando além das ideias e abstrações.

Nesse contexto, para esta tese, o informe de 2010 traz realmente contribuições mais práticas sobre as teorizações feitas pelo relatório do PNUD de 2004. Com isso, PNUD e OEA (2010, p. 198) também deixam claro nas conclusões do relatório que é objetivo deles a promoção de uma cidadania efetiva para a região, com a melhora do desempenho da democracia latino-americana. Sobretudo, esses atores internacionais afirmam estar em execução ações que servem como mecanismos concretos para um consenso regional sobre a avaliação do estado da cidadania. Pode-se elencar que uma dessas ações é o Fórum da Democracia Latino-americana (LACERDA, 2013a), que está também no banco de dados desta tese e será melhor trabalhado mais adiante.

Outra ação de provisão das OIs estudadas foi através de uma parceria feita entre o PNUD e a *Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica* (ALER) com o objetivo de difundir os conteúdos do informe de 2010 para os cidadãos latino-americanos. A ALER é uma rede de 107 rádios comunitárias e educacionais da América Latina e a parceria resultou em uma série de programas sobre os temas do relatório *Nuestra Democracia* (ALER, 2017; PNUD, 2010; LACERDA, 2013a). De acordo com o Coordenador da Área de Governabilidade Democrática Alvaro Pinto:

La propuesta surge del interés del PNUD y ALER por divulgar los contenidos del Informe y situar temas claves para la construcción política ciudadana, acercándolos en formas y lenguajes próximos a nuestras poblaciones. Es la primera vez que un informe sobre la situación de la democracia en nuestra región se traduce en formatos radiofónicos y se difundirá en radios y redes comunitarias. (PINTO, 2010 apud PNUD, 2010, s/p.).

Essa iniciativa foi realizada pela direção regional para a América Latina e Caribe do PNUD, cuja importância vem se mostrando cada vez maior na área temática de trabalho (LACERDA, 2013a). Também se verifica que os temas das campanhas e do relatório foram utilizados também pela Escola Virtual do PNUD (2010), o que evidencia as influências cognitiva e executiva do programa onusiano ao passo que junta a promoção da concepção de democracia defendida por ele a uma plataforma de ensino virtual. Segundo o site da Escola (2010), uma das áreas da plataforma de aprendizagem virtual da ONU é a Governabilidade ou Governança Democrática (além de Desenvolvimento Humano, Prevenção de Crises e Recuperação, e Tecnologias da Informação e Comunicação), reiterando a atuação do escritório

regional já que a plataforma foi criada por ele e agora disponibilizada para outras organizações e agências do Sistema ONU (PNUD, 2010).

Para os anseios desta pesquisa, a iniciativa da difusão do relatório de 2010 por meio das rádios comunitárias e da Escola Virtual serviu como análise qualitativa da influência executiva e cognitiva das burocracias estudadas. Assim, não se pretende inserir tais atividades no banco de dados desta tese e nem mensurar o impacto delas nas sociedades.

A análise do Fórum da Democracia Latino-Americana se configurou em virtude de sua constituição a partir de uma cooperação entre OEA e o IFE, sobretudo, pela cooperação particular feita em sua primeira edição com o PNUD, já que o relatório *Nuestra Democracia* (2010) foi o documento base do evento (OEA, 2010; INE, 2010). O fórum ocorre anualmente desde 2010 e já conta com sete edições (INE, 2016; INE, 2015), consolidando-se na agenda de eventos sobre a democracia latino-americana.

A entrevista realizada em trabalho anterior do presente autor (LACERDA, 2013a) com o Diretor de Vinculação e Cooperação Internacional do IFE, Rafael Riba Palacio Galimberti, foi essencial para compreender como se deu a criação do Fórum e a centralidade da OEA e do INE, haja vista que as informações disponíveis nos sites das OIs estudadas e do INE não permitem observar que a cooperação com o PNUD na primeira edição foi pontual para aquele evento, especialmente porque o programa foi um dos autores do relatório base do evento – o *Nuestra Democracia* (2010). Sendo assim, Riva Palacio deixa claro que o fórum é uma iniciativa conjunta da OEA e do IFE, com participações convidadas para cada uma das edições realizadas (GALIMBERTI, 2012 apud LACERDA, 2013a, p. 187-188).

Vale ressaltar que as edições de 2010 a 2015 estão presentes no banco de dado da presente tese, mostrando as configurações do interorganizacionismo da OEA mais precisamente. Mas também se revela como um diferencial desta pesquisa inserir os principais eventos, suas publicações e os relatórios de estudos sobre a democracia latino-americana como fatores de impacto no nível da democracia dos países latino-americanos, mas com graus diferentes de peso, em virtude de suas complexidades e repercussões na prática, conforme detalhadamente explicado no próximo capítulo.

A primeira edição do Fórum foi realizada em 12, 13 e 14 de outubro de 2010, no México, e teve como documento base o *Nuestra Democracia* (2010), feito pelo PNUD e OEA e, com isso, fundamental para a participação do PNUD no evento. O fórum é um espaço de promoção da democracia para as OIs estudadas e segundo seu próprio projeto (PNUD; OEA; IFE, 2010, p. 3-4), há um paradoxo na região latino-americana, pois apesar de a América Latina estar em um nível de democracia nunca antes conseguido, o exercício do poder por parte do Cidadão é

limitado, ou seja, o aspecto eleitoral foi responsável pela legitimação do acesso ao poder para alguns, mas não vem legitimando o seu exercício, tendo em vista que os governantes eleitos não veem correspondendo aos anseios dos cidadãos. Assim, esse paradoxo de avanços, mas sem qualidade para os cidadãos, gera insatisfação popular e distorção dos valores democráticos na região, o que é constatado pelas OIs estudadas por esta tese e também uma das motivações para testar se as cooperações dessas organizações vêm melhorando as condições das democracias latino-americanas.

Nesse contexto, a razão para a criação do Fórum sobre democracia é justamente a necessidade de fortalecer os avanços, identificar problemas e compartilhar diferentes soluções (OEA; PNUD; IFE, 2010, p. 4). É um prosseguimento das reuniões e seminários que foram realizados por PNUD e OEA de 2008 a 2010 (LACERDA, 2013a), bem como do informe do PNUD de 2004 (com início dos preparativos em 2001) (INSULZA, 2010, p. 21) e dos fóruns da OEA de 2006 e 2007 (OEA, 2006a; OEA, 2007), todos anteriormente aqui analisados e que compõem o banco de dados desta tese.

Em entrevista concedida em 6 de dezembro de 2012 (LACERDA, 2013a, p. 189-190), Gerardo Noto, Especialista em Governança Democrática do Escritório Regional do PNUD para América Latina e Caribe (RBLAC) afirmou que a participação do PNUD e da cooperação com a OEA na realização do Fórum foi apenas particular ou específica e que as relações entre as OIs e seus corpos burocráticos é bem mais ampla. A participação na primeira edição do fórum foi mais em virtude do informe de 2010 ter sido o seu documento base (LACERDA, 2013a), contudo, fica evidenciado que as ações realizadas – Fórum, rádios comunitárias e Escola Virtual do PNUD – propagaram ainda mais a defesa da democracia e dos temas trabalhados nesse documento elaborado em conjunto pelas OIs.

Gerardo Noto foi questionado sobre a não continuidade na época da participação do PNUD no Fórum (segunda e terceira edições), tendo respondido que há complementariedade de atuação entre as OIs e que como há divisão de tarefas, a OEA ficou encarregada de continuar a realizar o fórum com o IFE e outros parceiros (NOTO, 2012 apud LACERDA, 2013a). Com isso, a organização também expande seus propósitos de 2007 (OEA, 2007) de construir uma rede de *experts* sobre democracias no continente americano.

Em 6, 7 e 8 de dezembro 2011, a segunda edição do *Foro de la Democracia Latinoamericana* ocorreu novamente no México e teve como base a publicação *Política, Dinero y Poder: un dilema para las democracias de las Américas*, que foi elaborada pela OEA (2011c) e com atuação de Dante Caputo novamente. Foram parceiros ou sócios da publicação o IFE, a Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI), o Ministério dos Assuntos Exteriores

e Cooperação da Espanha (MAEC) e o Instituto para Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA, sigla em inglês) (OEA, 2011c, p. 16; IFE, 2011). Em síntese do Secretário da OEA: “Este trabajo se concentra em un tema central: la influencia del dinero en la vida política, su poder confrontado al de las mayorías” (INSULZA, 2011c, p. 21).

O IDEA ganha grande importância para a atuação da rede de *experts* da OEA, como organização intergovernamental que busca apoiar a democracia sustentável (IDEA, 2017) e que, segundo Rafael Riva (2012 apud LACERDA, 2013a, p. 187-188), foi convidada para a segunda edição em virtude de fomentar a publicação base do evento. Vale ressaltar que, não se enseja aqui maiores análises qualitativas sobre os fóruns e as publicações em virtude do foco nas ações em cooperação entre ONU e OEA, contudo, observam-se as outras cooperações das OIs, já que podem configura-se também como uma possível variável de interesse da pesquisa e serão incluídas no banco de dados da presente tese.

Apesar de o PNUD não ter participado da segunda edição do Fórum, a cooperação entre o programa onusiano e a OEA continuou na realização de um novo estudo, o informe *Los Caminos Diferenciados de la Democracia en América Latina. Lecciones aprendidas de la gestión política de la crisis económica internacional*, que saiu no final do ano de 2011. Ou seja, não poderia ter entrado na segunda edição do Fórum da Democracia Latino-americana, contudo, o que é interessante é que também não foi interesse das OIs e do IFE utilizá-lo na terceira edição do fórum, em 2012.

O informe de 2011 (PNUD; OEA, 2011, p. 15) defende os mesmos conceitos dos relatórios anteriores, com a democracia de cidadania (PNUD, 2004) e a democracia sustentável (PNUD; OEA, 2010), mas com uma abordagem diferente, pois o objetivo é construir uma base empírica de cenários políticos de curto e médio prazo para as democracias latino-americanas. Seu desenvolvimento se deu através dos setores de prospecção política do PNUD e da OEA, que são respectivamente: o Projeto de Análises Políticas e Cenários Prospectivos (PAPEP, sigla em espanhol de *Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos*), que é uma rede de conhecimento de alto nível sobre análise política estratégica para o desenvolvimento (PAPEP, 2013 apud LACERDA, 2013a, p. 140-141); e o Sistema de Análise Política e Cenários Múltiplos (SAPEM, sigla em espanhol de *Sistema de Análisis Político y Escenarios Múltiples*) da Secretaria de Assuntos Políticos da OEA, que é a seção de análise política e prospectiva do Departamento de Sustentabilidade Democrática e Missões Especiais (DSDME) e é responsável por seguir a situação política dos países, sendo “un conjunto de herramientas cualitativas y cuantitativas que facilitan la sistematización del análisis político y la proyección de escenarios para los países de la región” (OEA, 2016a) (LACERDA, 2013a, p. 139-141).

O informe de 2011 foi resultado também de um seminário desenvolvido pelo PAPEP e SAPEM, intitulado “*Los impactos políticos de la crisis económica internacional en América Latina*” e com apoio da FLASCO/Argentina (PNUD; OEA, 2011, p. 24). Conforme também observado em pesquisa anterior (LACERDA, 2013a, p. 139-140), o relatório foi resultado da combinação de metodologias de prospecção política do PNUD e da OEA e também representou a importância desses setores burocráticos no aprofundamento, seguimento e prospecção futura das democracias latino-americanas.

O cerne da obra das OIs estudadas é conhecer o grau de vulnerabilidade que as democracias da região enfrentam em termos das relações entre a crises econômicas e os processos políticos. Em resumo,

Gracias a la combinación de saberes y metodologías de prospectiva política desarrolladas a lo largo de casi una década en el PNUD y de más de un lustro en la OEA, la perspectiva de este documento logra dibujar las vulnerabilidades diferenciadas de las democracias de la región en momentos de alta incertidumbre, y generar insumos de prospectiva estratégica para encarar eventos similares desde una construcción de trayectorias posibles (PNUD; OEA, 2011, p. 22).

O estudo das OIs é uma análise complexa sobre cenários políticos para as democracias latino-americanas em meio às crises econômicas ou choques externos, sendo interessante a análise em virtude do impacto da crise econômica mundial de 2008 na região da América Latina. Contudo, esta tese não busca aprofundar-se nas análises qualitativas do informe de 2011, mas destaca que essa obra continua a defender os conceitos de democracia de cidadania (PNUD, 2004) e sustentável (PNUD; OEA, 2010). No mais, o informe está na base de dados da presente pesquisa.

Em 10, 11 e 12 de outubro de 2012, no México, ocorreu a terceira edição do fórum e teve como temas principais: política, representação e governabilidade. Teve como obra base o *Informe de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad* (2012). Essa Comissão<sup>101</sup> foi criada pelo IDEA e pela Fundação Kofi Annan, contou colaboração do IFE (GALIMBERTI, 2012 apud LACERDA, 2013a, p. 187-188). Evidencia-se a atuação do IDEA e do IFE nessa edição, buscando debater sobre a integridade das eleições.

Em 9, 10 e 11 de outubro de 2013, mais uma vez no México, ocorreu a quarta edição do Fórum que teve como participantes o Colégio do México (sede do evento), o IFE, a OEA e o IDEA. O tema foi “*Gobernando al Futuro: La democracia latinoamericana en el 2020*” e não teve um documento base (INE, 2013). Já a quinta edição foi realizada de 8 a 10 de outubro de

---

<sup>101</sup> A Comissão Global é constituída por ex-governantes e ilustres especialistas, os quais formam um grupo que busca analisar como fomentar e proteger a integridade eleitoral (IDEA; FUNDAÇÃO KOFI ANNAN, 2010, p. 5).

2014, no México, e também não teve documento base. Os participantes foram Colégio do México (sede do evento), o IFE – agora INE, a OEA, o IDEA, o Tribunal Eleitoral do Poder Judicial da Federação e o Fundo de Cultura Econômica, tendo como tema central "*Gobernabilidad de la Democracia: ciudadanía, economía y política*" (INE, 2014). Nessas edições ficou nítida a mudança ao não utilizar mais relatório de estudos como documento base para os debates e a ausência novamente do PNUD.

Foi na sexta edição que o programa onusiano voltou a participar do Fórum, realizado de 21 a 23 de outubro de 2015 tendo como tema principal "*Ciudadanía y política. Hacia una agenda democrática global desde América Latina*". Os participantes foram o INE, a OEA, o *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (TEPJF), o PNUD, o IDEA e a *Comunidad de Democracias* (INE, 2015). Nessa edição foram retomadas as discussões sobre a relação entre democracia e cidadania, com análises das três dimensões constitutivas da cidadania – a social, a civil e a política. Assim, conforme o site do INE (2015) sobre a referida edição do evento, há a necessidade de ir além do paradigma tradicional da democracia procedimental e das eleições livres, justas e transparentes, deve-se buscar uma vida democrática em que o cidadão seja o ator central.

As edições do Fórum da Democracia Latino-Americana foram inseridas no banco de dados para presente tese, exceto a sétima edição por ocorrer depois do marco temporal escolhido para análise (2000-2015). A última edição ocorreu de 5 a 7 de outubro de 2016, com as participações do INE, da OEA, da Secretaria de Relações Exteriores (SRE) do México, a Universidade Nacional Autônoma do México, a Comunidade das Democracias, a Secretaria Geral Ibero-americana e o Centro de Assessoria e Promoção Eleitoral do Instituto Interamericano de Direitos Humanos (INE, 2016).

A partir do aporte acima, a ONU, a OEA e seus corpos burocráticos atuam tanto individualmente (capítulo 4 e 5 desta tese) quanto em conjunto (capítulo 6), permitindo a esta pesquisa analisar as concepções de democracia para a região e as mais diversas ações ou atividades promovidas. Então, cabe a partir daqui compreender o comportamento das Administrações Públicas Internacionais estudadas na defesa e promoção da democracia latino-americana, por meio de análise de dados das atividades em eventos, publicações e missões políticas e de observação eleitoral, o que permitirá compreender como, sob que condições e quando a cooperação entre ONU e OEA ocorre, além de testar o seu impacto nas democracias latino-americanas.

## 6.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um primeiro momento do capítulo, visualizou-se que, agindo individualmente, as burocracias internacionais influenciam no comportamento político dos atores por alterar seus conhecimentos e comportamentos sistêmicos (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 319). A ONU, a OEA e seus corpos burocráticos trabalham nos conhecimentos sobre a democracia latino-americana na geração, síntese e disseminação de conhecimento. Sobretudo, isso ocorre através dos seus sites, relatórios, burocracias de monitoramento, reuniões, fóruns, dentre outros meios desenvolvidos nos países da América Latina.

Além disso, observou-se que o PNUD possui força cognitiva, de formulação de estudos e de uma comunidade epistêmica sobre a área temática da gestão política na América Latina, especialmente por dar início aos estudos sobre as democracias da região por meio dos informes de 2004 e 2008. Os relatórios de 2009, 2010 e 2011 foram realizados em cooperação com a OEA, que objetivava criar uma rede de *experts* (conhecedores) (OEA, 2007) e, assim, buscou cooperar com o PNUD no seguimento dos estudos do informe de 2004. Há também na organização regional o intento de tornar periódicas as reuniões, os seminários e os fóruns de discussão e debate sobre a realidade continental. Portanto, a OEA ganha centralidade no fornecimento de fóruns de diálogo e, sobretudo, na realização do Fórum da Democracia Latino-Americana.

Biermann e Siebenhüner (2009, p. 322) destacam a importância das burocracias também nas suas capacidades de criar, dar apoio e de disseminar processos de construção de regras em determinada área temática, como é o caso da OEA na CDI em 2001 e da Declaração do Milênio (2000), da ONU, mas com centralidade de agência do PNUD. Sobretudo, há o papel dos Secretários Gerais e suas equipes no suporte ao processo de institucionalização e até figuram como lideranças na criação, configuração e disseminação de regras e normas.

Da mesma forma, ressalta-se que as burocracias são importantes na codificação e desenvolvimento do direito internacional e é o caso da área e regulação da democracia como ideal de governo para os Estados. Consequentemente, analisou-se a OEA com maior influência normativa na área de democracia, já que instituiu um conceito específico de democracia (representativa) e elementos de fortalecimento desse modelo democrático de regime político. Já a ONU tem influência normativa limitada ao não institucionalizar um conceito de democracia na organização, mas que deu espaço para atuação do PNUD que abarca conceitos mais substantivos de democracia, propagando-os através das influências cognitiva e executiva.

Levando em consideração as suas distinções, as organizações e seus corpos burocráticos administrativamente possuem autonomia burocrática, que é potencializada através das cooperações; têm diferentes estilos administrativos, até mesmo pelos distintos membros e áreas temáticas; são empreendedoras burocráticas, já que conseguem ir além de seus mandatos estabelecidos e criam novos aparatos e ferramentas burocráticas; possuem conhecimento burocrático reconhecido e seu uso é um dos grandes fatores de sua influência no sistema internacional; criam orçamentos; e coordenam-se administrativamente em vários níveis, tanto nacionais quanto internacionais. Para a presente tese, todos esses conceitos da API se condensam na análise das cooperações da ONU e da OEA em matéria da democracia e seus impactos nos países latino-americanos, ao passo que aqui se pretende visualizar suas semelhanças e suas diferenças afetando de forma complementar, e não em contraponto ou sobrepostos.

Em momento posterior do capítulo, foca-se na cooperação internacional vista como potencializada devido ao trabalho das burocracias internacionais. Há cooperação abrangente entre ONU/PNUD e OEA/SFD nas mais diversas áreas temáticas internacionais e, sobretudo, focou-se nas interações na realização de missões eleitorais ou projetos de ajuda eleitoral, na realização de relatórios (ou informes) e promoção de fóruns (ou eventos). Essa cooperação foi analisada como forma de aumentar a margem de autonomia das organizações e corpos burocráticos (HOOGHE; MARKS, 2014; TRONDAL, 2016).

Observou-se que, nas experiências do PNUD na América Central durante a década de 1990, houve cooperação com a OEA e outros órgãos regionais na resolução das crises políticas, bem como há a centralidade dos Secretários-gerais da OEA e da ONU nesse processo. Além disso, verificou-se que os papéis dos Secretários-gerais e dos demais servidores civis internacionais foram essenciais para a internalização e exteriorização de uma cultura política no sistema interamericano. Com isso, evidencia-se a relevância da cooperação entre as organizações e as burocracias internacionais na complexa realidade da democracia latino-americana.

De acordo com a entrevista de Gerardo Noto (LACERDA, 2013a) e com o Relatório da cooperação entre Secretário-Geral da OEA, da ONU, da CARICOM e do SICA (OEA, 2005; 2006c), examina-se o vasto número de mecanismos de diálogo entre essas organizações e, para os objetivos desta pesquisa, a cooperação entre ONU e OEA em termos de governança democrática. Sobretudo, destaca-se, posteriormente, a realização dos relatórios de estudos feitos em conjunto por essas organizações, com especial para o informe de 2010 – *Nuestra Democracia* – e sua relevante difusão na região, com reuniões e seminários preparatórios em

diversos países da América Latina e a realização de um relatório parcial (PNUD; OEA, 2009), até a difusão das principais contribuições do informe de 2010 através de rádios comunitárias espalhadas pela região. Esse informe também foi apresentado e utilizado como base de discussão da primeira edição do Fórum da Democracia Latino-Americana e, com isso, a OEA e o IFE convidaram o PNUD para participar da realização do evento junto a essas duas organizações (LACERDA, 2013a).

Segundo o Ex-secretário Geral da ONU, Kofi Annan, existe uma complementariedade de esforços entre a organização global e as regionais (ANNAN, 2005 apud OEA, 2005, p. 2). Essa complementariedade também foi abordada por Gerardo Noto (2012 apud LACERDA, 2013a) entre esforços e estudos sobre a democracia latino-americana para a OEA e o PNUD (por conseguinte, a ONU), expressando interesses comuns e possibilitando a cooperação entre as OIs e suas burocracias. É o que ocorre na cooperação cognitiva e executiva entre PNUD e OEA na realização de estudos, debates, reuniões e seminários em diversos países da América Latina, com a construção de um relatório parcial em 2009 e o final em 2010, representando a continuidade do primeiro informe sobre a democracia latino-americana do PNUD (2004).

O relatório parcial de 2009 intentou abordar as principais temáticas a serem debatidas ao longo das discussões até então ocorridas nos países da América Latina e tem na formulação das concepções de democracia exigível e sustentável as principais contribuições. Foi pretendido pelo PNUD e pela OEA um debate aberto e interativo com os mais diversos atores e buscou-se criar uma agenda fundamentada em matéria de representação política e participação, de democracia e república, e da capacidade estatal (PNUD; OEA, 2009, p. 11). Principalmente, o conceito de democracia sustentável é a concepção de democracia defendida no relatório parcial de 2009 e que foi concretizado no informe de 2010.

O informe de 2010 aponta que há mínimos aceitáveis de esferas de cidadania e que o avanço da sustentabilidade da cidadania depende do que está disponível na sociedade, configurando uma escala de evolução em um contexto inicial de democracia exigível e, com a criação de espaços de cidadania de forma sustentável nas sociedades – concepção de democracia sustentável –, pode-se alcançar a democracia de cidadania (PNUD; OEA, 2010, p. 47). Para a presente tese, é uma concepção mais realista de observar uma construção da democracia na América Latina e avançar em direção à democracia de cidadania.

Em busca de crescimentos substanciais na América Latina, há a necessidade de avanços gradativos, de forma sustentável, como preceitua o informe de 2010, contudo, há a necessidade de instrumentalizar essas ideias na prática. Para a presente tese, os mecanismos de diálogo e as publicações são um primeiro passo para a promoção de avanços substanciais de democracia,

mas sugere-se que elementos de participação cidadã podem ser praticados através das missões, tanto a de observação eleitoral da OEA quanto a de Apoio Eleitoral, bem como a institucionalização de um conceito com pressupostos mínimos de democracia na ONU, caminhando em direção a normatizar a democracia de cidadania.

Em 2010, teve início a cooperação formal entre OEA e o IFE para a realização de fóruns específicos sobre a temática democrática – as edições do Fórum da Democracia Latino Americana. Assim, a primeira edição do Fórum foi um caso da cooperação particular da OEA, IFE e PNUD, especialmente por causa da utilização do relatório *Nuestra Democracia* (2010) como documento base para os debates (INE, 2010). As edições seguintes foram realizadas anualmente e, da segunda a quinta edição do fórum, foram feitas novamente por OEA e IFE, mas com a cooperação de outros atores internacionais, principalmente com o IDEA. Só a sexta edição, realizada em 2015, contou com a participação do PNUD novamente (INE, 2015). De todo modo, esta tese verifica que houve o fortalecimento dos objetivos da OEA para a construção de conhecimento e na criação de uma rede de experts na área temática da democracia, consoante abordado no informe de 2007 da OEA.

Em 2011, o PNUD e a OEA elaboraram uma nova publicação em conjunto, com aprofundamento sobre análises de prospecção de cenários políticos futuros das democracias latino-americanas em meio a choques externos. Houve atuação direta de burocracias das duas organizações: o PAPED do PNUD e o SAPEM da OEA. Esse informe continuou defendendo as concepções de democracia de cidadania (PNUD, 2004) e democracia sustentável (PNUD; OEA, 2010), mas atrelada a uma base empírica de análise de cenários políticos do PAPED e SAPEM, objetivando aprofundar e projetar futuros cenários para as democracias latino-americanas em meio a choques externos e/ou crises (PNUD; OEA, 2011).

Apesar de terem autonomia de influência, as OIs e burocracias trabalham com diferentes graus de resistência e cooptação no sistema internacional. A cooperação entre PNUD e OEA na área temática de democracia na América Latina foi visualizada pelo presente estudo como forma de fortalecimento das duas burocracias analisadas, principalmente na resposta da OEA à necessidade de também conhecer a realidade da região, como fez primeiramente o PNUD (2002-2004).

Além de influenciar normativamente, há também formas estratégicas de influência cognitiva e executiva das OIs, dos corpos burocráticos, dos servidores civis internacionais, de acadêmicos, de políticos, e da Sociedade Civil, agindo individualmente e em cooperações entre os mais diversos atores nacionais e internacionais na promoção e na defesa da democracia na América Latina. Nesse contexto, ressalta-se também o papel do indivíduo, como foi o caso dos

Secretários-Gerais da ONU e da OEA, dos Administradores do PNUD, do Secretário de Fortalecimento da Democracia, do servidor da OEA Dante Caputo, de diversos agentes políticos e dos acadêmicos que foram inseridos nos debates abertos e interativos nos fóruns e relatórios sobre a democracia latino-americana.

As relações interorganizacionais entre ONU e OEA tiveram atuação de destaque das agências líderes PNUD e SFD, dos Secretários Gerais e de Dante Caputo, que foi servidor do PNUD e Secretário de Assuntos Políticos da OEA e responsável por dar prosseguimento aos estudos feitos no programa onusiano, mas agora na OEA e em cooperação com o PNUD. Portanto, configurou-se mais um elemento de interação entre as organizações no desenvolvimento de estudos sobre a realidade política da América Latina. No próximo capítulo, cabe a esta tese fazer as análises de dados sobre essas relações interorganizacionais na promoção e defesa da democracia na América Latina, pretendendo observar como se deu, sob que condições e quais os seus impactos.

## 7 CONDIÇÕES E IMPACTOS DA COOPERAÇÃO ENTRE ONU e OEA

A partir do aporte descritivo-analítico da relação interorganizacional da ONU, da OEA e de seus corpos burocráticos na temática da democracia, este capítulo pretende observar a gama de cooperações que as organizações fazem, buscando entender como se dá a cooperação, sob que condições e quais os seus impactos. Para tanto, aborda-se o banco de dados inédito da tese, com as ações das OIs e burocracias estudadas na área temática da democracia, o que possibilita a construção do grau de cooperação entre ONU e OEA, bem como observar a atuação do PNUD e da SFD nas atividades na área da democracia no período de 2000 a 2015.

Com o recorte temporal dos anos 2000 a 2015, a coleta de dados foi realizada através de análise documental e dos dados sobre missões eleitorais do acervo da ONU, que é o *The Administration and Cost of Elections (ACE) Project*<sup>102</sup> e o *Online Toolkit for Electoral Assistance*<sup>103</sup>; e da OEA, com a *Base de datos de Misiones de Observación Electoral y Recomendaciones*<sup>104</sup> e Missões Políticas da OEA<sup>105</sup>. Também foram coletados dados sobre as publicações e os principais eventos<sup>106</sup> realizados pela ONU e sua burocracia com agência na área temática da democracia – o PNUD<sup>107</sup> – e pela OEA e sua Secretaria para Fortalecimento

<sup>102</sup> O projeto ACE é uma rede de conhecimentos sobre assistência eleitoral. Em 1998, o IDEA, IFES e UNDESA estabeleceram o projeto e a atual rede tem como colaboradores o IDEA, EISA, Eleições Canadá, Instituto Nacional Eleitoral (INE) do México, IFES, Carter Center, Divisão de Assistência Eleitoral da ONU e o PNUD (ACE PROJECT, 2017a; ONU, 2017c). Para o banco da tese, foram colhidos dados de todos países da América Latina e também da região em geral no website do projeto (ACE PROJECT, 2017b). O endereço eletrônico do *ACE Project* é: <<http://aceproject.org/>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

<sup>103</sup> O *Toolkit online* para Assistência Eleitoral é uma ferramenta do PNUD que objetiva ser um guia para o programa e outros praticantes de assistência eleitoral sobre os diferentes estágios dos ciclos dos projetos eleitorais (PNUD, 2017i). No mapa global sobre projetos em andamento e passados de assistência eleitoral do PNUD, foi selecionada a região da América Latina e Caribe e coletados todos os dados de projetos dos países latino-americanos (PNUD, 2017j). Para visualização do mapa: < [http://toolkit-elections.unteamworks.org/?q=node/175&a=all\\_](http://toolkit-elections.unteamworks.org/?q=node/175&a=all_)>. Acesso em: 22 jul. 2017.

<sup>104</sup> Foram coletados dados da *Base de datos de Misiones de Observación Electoral y Recomendaciones* (OEA, 2017l). Mais detalhes da base: <<http://www.oas.org/EOMDatabase/default.aspx?lang=es>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

<sup>105</sup> Em casos de crises democráticas, a OEA instala bons ofícios (*good offices*) e missões de facilitação para países em crise e atua de forma decisiva na resolução de crises políticas e institucionais. Foram coletadas as missões políticas da OEA dentro do marco temporal da tese (OEA, 2017m), de acordo com o mapa de missões políticas dessa organização regional no seguinte endereço eletrônico: < <http://www.oas.org/sap/peacefund/PeaceMissions/PoliticalMissionsMap.html>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

<sup>106</sup> Foram coletados dados sobre os principais eventos das OIs estudadas, ou seja, aqueles que tiveram maior relatoria dos acontecimentos, especialmente os que tiveram publicações subsequentes. Desse modo, foram retirados dos mesmos bancos das publicações, conforme apontados nas notas de rodapé seguintes. Entretanto, o *Foro de la Democracia Latinoamericana* foi o evento com maior destaque para a presente pesquisa e teve a coleta de dados através do site do *Instituto Nacional Electoral* (INE) do México (INE, 2010; 2011; 2012; 2013; 2014 e 2015), na página eletrônica: <[http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu\\_Principal-id-VII\\_Foro\\_Democracia/](http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu_Principal-id-VII_Foro_Democracia/)>. Acesso em: 23 jul. 2017.

<sup>107</sup> Foram colhidas as publicações do site regional do PNUD para a América Latina e Caribe, na aba governança democrática (PNUD AMÉRICA LATINA E CARIBE, 2017). Mais detalhes: <

da Democracia (SFD)<sup>108</sup>. Por fim, foram utilizadas variáveis do banco de dados de democracia, o *Freedom House* (2017c), o *Varieties of Democracy* (V-DEM) (2017c e 2017d), e o banco do *QoG – Quality of Government Institute*<sup>109</sup> (QOG, 2017c).

É importante destacar que em alguns casos foram codificados no banco de dados os países em que as publicações e eventos ocorreram. No entanto, a presente tese lidou com oito casos atípicos ao observar publicações e eventos ocorridos em países não latino-americanos, no Canadá<sup>110</sup>, na Espanha<sup>111</sup> e nos Estados Unidos<sup>112</sup>. Por meio de análise qualitativa dessas atividades, verificou-se que são atividades voltadas para países da América Latina e, com isso, optou-se por manter os casos no banco como ações das OIs para a região em geral.

Codificou-se a promoção identificando os principais eventos sobre democracia no âmbito e promovido pelas organizações e burocracias internacionais estudadas, com a realização de debates, das reuniões e dos fóruns sobre a democracia na América Latina, bem como a construção de publicações também na área tema de estudos. Vale ressaltar que os eventos foram restringidos aos que tiveram maior destaque nas organizações e os que geraram relatórios, possibilitando uma maior análise qualitativa de cada atividade dos atores internacionais analisados.

Já a defesa da democracia foi analisada por meio das ações práticas na área temática de assistência eleitoral, especialmente através dos aparatos racionais-legais representados pelas Missões de Observação Eleitoral e Políticas da OEA e os projetos e Missões de Apoio Eleitoral do PNUD. Além disso, foram observadas as parcerias com outros atores internacionais na formatação de algumas missões eleitorais, principalmente observadas na base de dados do *ACE Project*.<sup>113</sup>

---

[http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/democratic\\_governance.html](http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/democratic_governance.html)>. Acesso em: 23 jul. 2017.

<sup>108</sup> Dentro da página da Secretaria de Fortalecimento da Democracia (SFD) da OEA e na aba publicações, foram coletadas todas as publicações do banco online (OEA, 2017n). Mais detalhes: <<http://www.oas.org/es/sap/recursos.asp>>. Acesso em: 23 jul. 2017.

<sup>109</sup> O Instituto QoG foi fundado em 2004 e é um instituto de pesquisa independente dentro do Departamento de Ciência Política da Universidade de Gothenburg (QOG, 2017a), mais detalhes: <<http://qog.pol.gu.se/>>. Acesso em: 23 jul. 2017.

<sup>110</sup> Em 2009, dois casos: evento e publicação do *Sixth Inter-American Meeting of Electoral Management Bodies*.

<sup>111</sup> Três casos: 1) evento “Reuniões e seminários: Madrid, España – 20 y 21 de febrero de 2009”; 2) evento “Encuentro Internacional de España y la Organización de los Estados Americanos sobre Registro Civil y Derecho a la Identidad”, em 2011; e 3) publicação “*Manual de prácticas exitosas para el registro civil, Encuentro Internacional de España y la Organización de los Estados Americanos sobre Registro Civil y Derecho a la Identidad*”, em 2011.

<sup>112</sup> Três casos: 1) e 2) evento e publicação da “*Seventh Inter-American Meeting of Electoral Management Bodies ‘Increasing Access to Electoral Processes’*”, em 2010; e 3) evento “*Seminario Internacional - Experiencias Innovadoras en Gestión Pública Efectiva y Estrategias de Cooperación Regional*”, em 2012.

<sup>113</sup> O site do *ACE Project* também foi base das análises das implementações dos relatórios das MOEs da OEA para a análise de Coma, Nai e Norris (2016).

Com o levantamento bibliográfico, identificou-se a *variável independente*, constituída pela a cooperação entre a ONU, a OEA e suas burocracias internacionais. Há a construção de um grau de cooperação. Na construção do banco de dados, a pesquisa também constatou mais duas variáveis independentes de interesse, sendo: a cooperação da ONU e/ou da OEA com outros atores internacionais; e a cooperação da ONU e/ou da OEA com outros atores internacionais, mas sem os Estados. A *variável dependente* é o índice de democracia na América Latina.

Para estruturar o grau de cooperação entre as organizações estudadas na democracia latino-americana, foram atribuídos determinados pesos às atividades da ONU e da OEA na área da democracia conforme as complexidades de ação das organizações, da seguinte forma: peso um (1) para a realização de eventos, como fóruns e reuniões sobre a temática; peso dois (2) para o desenvolvimento de publicações, como relatórios e estudos sobre a democracia latino-americana; e peso três (3) para a criação de missões racionais-legais para a resolução de problemas eleitorais nos países da América Latina. Os pesos foram atribuídos levando em conta o impacto esperado das atividades e, em caso de cooperação, houve a multiplicação do peso por dois.

Quanto à análise de dados, foram realizadas análises descritivas do banco de dados *cross-section*, inserindo diversas atividades das organizações internacionais e suas burocracias na promoção e na defesa da democracia na América Latina. Assim, aborda-se aprofundadamente as variáveis de interesse do banco.

Em seguida, estrutura o banco em formato de painel para permitir a avaliação do impacto ao longo do tempo e o cruzamento de fatores (FREES, 2003; DOS SANTOS LIMA, 2017; FÁVERO, 2015; GUJARATI; PORTER, 2011). Assim, faz-se uma regressão em painel para analisar o impacto da cooperação entre ONU, OEA e suas burocracias internacionais na melhoria dos índices de democracia na América latina, durante os anos de 2000 a 2015.

As técnicas de análise de dados em painel utilizada são as estimações por Mínimos Quadrados Generalizados (MQG) (ou *GLS - Generalized Least Squares*, em inglês) pelos efeitos fixos e aleatórios dos parâmetros, já que são melhores estimadores lineares. Também são observados modelos de estimação com as outras variáveis independentes de interesse, especialmente para a verificação de possíveis relações de cooperação da ONU ou OEA com outros atores internacionais, com ou sem a presença de Estados.

Vale ressaltar que, não foi considerada a cooperação das atividades das OIs com o Estado solicitante de atuação, pois, apesar de ser uma cooperação internacional, é um dos pressupostos de ação das OIs na assistência eleitoral a permissão do país solicitante e, com isso,

não varia, sendo uma constante e podendo não explicar a variação na variável dependente. Pretende-se observar a ação dos mais diversos atores internacionais na governança global e na cooperação em termos da área temática da democracia, sobretudo, outros Estados, terceiros aos problemas dos países solicitantes. Em suma, a inserção da cooperação com os Estados solicitantes pode enviesar a análise ao incorporar grande parte das atividades.

Sendo assim, apresenta-se um banco de dados sobre as atividades da ONU, da OEA e de suas burocracias na democracia latino-americana, observando se houve cooperação ou não entre essas organizações em cada uma dessas atividades.

## 7.1 DESCRIÇÃO DOS DADOS

O banco de dados da tese contém 336 observações e é constituído pelas atividades da ONU, da OEA e de seus corpos burocráticos na área de promoção e defesa da democracia na América Latina, compreendendo as missões de observação eleitoral, os eventos e as publicações. Foram observadas essas atividades das OIs tanto na América Latina como um todo quanto em cada Estado latino-americano em que se aplicava a ação.

O marco temporal de 2000 a 2015 foi escolhido em virtude da disponibilidade de dados nos bancos das Organizações Internacionais. Como pode ser visualizado na tabela 1 e gráfico 3 abaixo, há um maior número de atividades nos anos de 2005 a 2015, cerca de 73,5% dos casos e tendo maiores frequências nos anos de 2009 (36 casos ou 10,7%), 2010 (34 casos ou 10,1%) e 2011 (34 casos ou 10,1%). Para esta tese, esse aumento pode ser em virtude da preocupação das OIs com a ocorrência de um golpe de Estado em Honduras, em 2009, e isso afetar as democracias da região, mas também pelo desdobramento da crise econômica mundial de 2008 e a subsequente piora nos índices econômicos e sociais, o que poderia impactar as democracias da região.

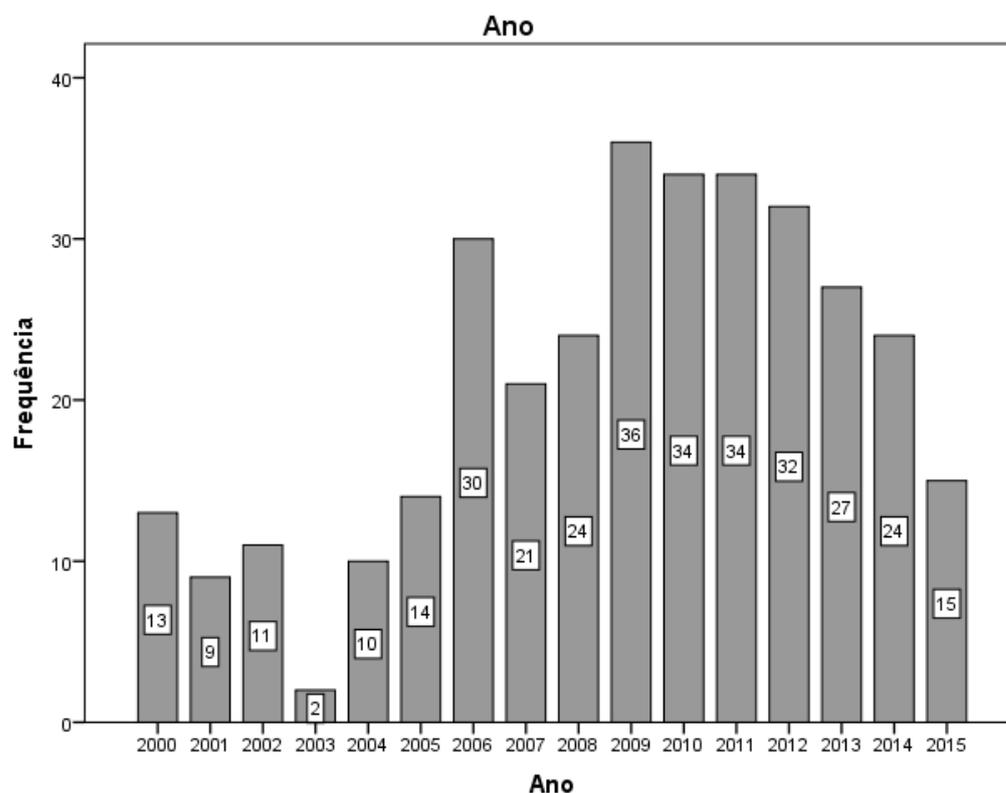
Tabela 1 – Frequência de anos das atividades das OIs na área temática da democracia

Ano	Frequência	Porcentagem
2000	13	3,9
2001	9	2,7
2002	11	3,3
2003	2	,6
2004	10	3,0
2005	14	4,2
2006	30	8,9

2007	21	6,3
2008	24	7,1
2009	36	10,7
2010	34	10,1
2011	34	10,1
2012	32	9,5
2013	27	8,0
2014	24	7,1
2015	15	4,5
Total	336	100,0

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 3 – Gráfico de barras das frequências de anos das atividades das OIs



Fonte: elaboração própria.

Os tipos das atividades foram divididos em: 1) Missões políticas e de observação eleitoral, como as Missões de Observação Eleitoral (MOE) da OEA e os projetos e missões de apoio eleitoral do PNUD; 2) Eventos, que compreendem reuniões e fóruns sobre a democracia latino-americana; e 3) Publicações das OIs estudadas, compondo relatórios e estudos sobre a democracia na região estudada. Assim, o banco possui: 188 casos de missões eleitorais, o que

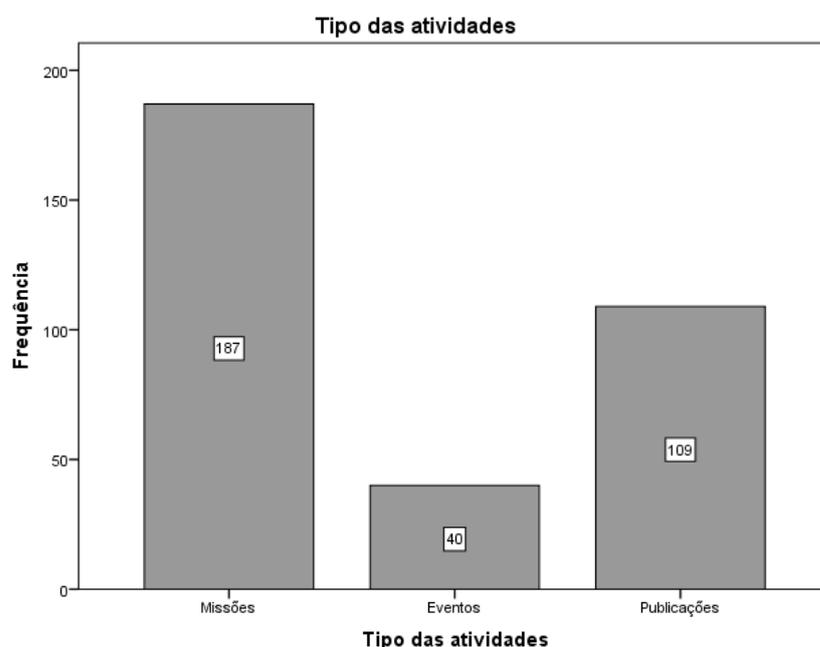
corresponde a 56% do total de casos; 40 casos de eventos, correspondendo a 11,9% dos casos; e 108 casos de publicações, o que equivale a 32,1%, conforme tabela 2 e gráfico 4 a seguir:

Tabela 2 – Frequência dos tipos de atividades das OIs

Tipos de atividades	Frequência	Percentual
Missões	188	56,0
Eventos	40	11,9
Publicações	108	32,1
Total	336	100,0

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 4 - Gráfico de barras dos tipos de atividades das OIs



Fonte: elaboração própria.

Também foi realizada uma tabela de referência cruzada (*Crosstabulation*) entre as variáveis ano e tipo de atividades do banco (Tabela 3), com as seguintes observações: 1) maior número de missões eleitorais no ano de 2006, correspondendo a 28 casos, bem como há uma maior frequência dessas missões nos anos de 2005 a 2012; 2) a distribuição da frequência de eventos tem maior incidência nos anos de 2009 a 2013; e 3) a frequência de publicações é mais recorrente nos anos mais recentes de 2007 a 2015.

Tabela 3 – Cruzamento entre ano e tipo das atividades das OIs

		Tipo das atividades			Total
		Missões	Eventos	Publicações	
Ano	2000	13	0	0	13
	2001	9	0	0	9
	2002	11	0	0	11
	2003	2	0	0	2
	2004	9	0	1	10
	2005	13	0	1	14
	2006	28	1	1	30
	2007	14	1	6	21
	2008	12	3	9	24
	2009	20	8	8	36
	2010	13	9	12	34
	2011	11	4	19	34
	2012	12	5	15	32
	2013	6	6	15	27
	2014	7	2	15	24
	2015	8	1	6	15
Total		188	40	108	336

Nota: O teste Qui-Quadrado não pode ser adequadamente computado, porque há várias células com contagem inferior ao mínimo esperado.

Fonte: elaboração própria.

Conforme tabela 4 e gráfico 5 abaixo, há a observação dos *status* das Democracias latino-americanas segundo o *Freedom House* (FH) (2017c). Foram observados 87 casos de países livres (*status* 1), 152 casos de países parcialmente livres e 4 casos de países não livres. Vale ressaltar que maioria dos casos teve classificação de países parcialmente livres (45,2% dos casos), o que reafirma o argumento da necessidade das ações das organizações e suas burocracias internacionais na melhoria dos índices da região. Além do mais, 93 casos ou 27,7% foram atividades a respeito da América Latina como um todo para a qual não há um *status* agregado do FH.

Tabela 4 – Frequência de *status* do *Freedom House* dos países nos anos das atividades

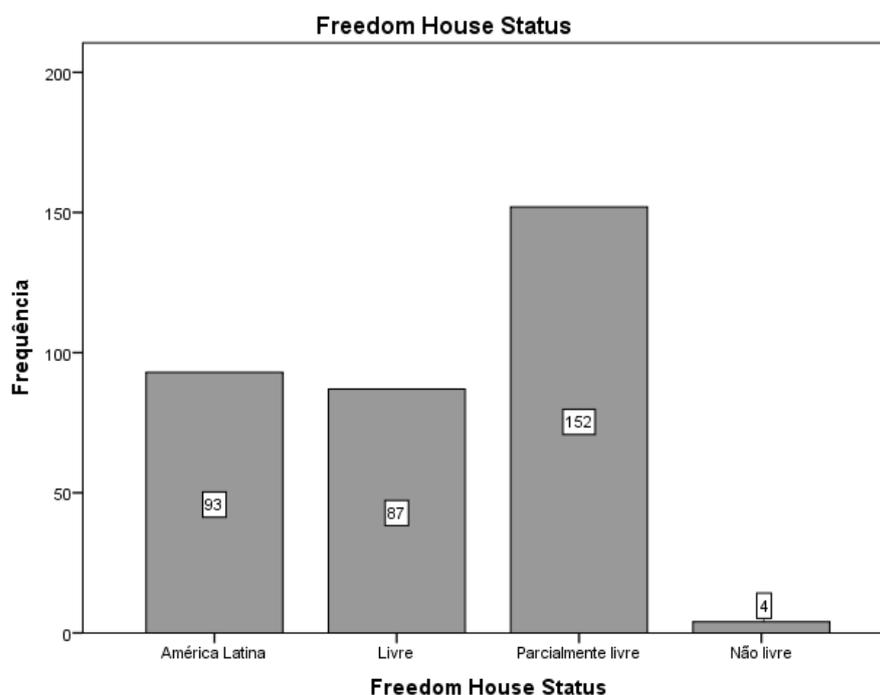
<i>Status</i> do FH	Frequência	Percentual
-	93	27,7
Livre	87	25,9
Parcialmente livre	152	45,2
Não livre	4	1,2

Total	336	100,0
-------	-----	-------

Nota: O traço “-” refere-se a atividades para a América Latina em geral e para a qual não há status do FH.

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 5 – Gráfico de barras das frequências de *status* do *Freedom House* dos países



Nota: Para as atividades para a América Latina em geral, não há status do FH.

Fonte: Elaboração própria.

A tabela de referência cruzada (Tabela 5) e gráfico de linhas (Gráfico 6) a seguir traz a relação entre a variável ano e o *status* do *Freedom House*, podendo ser observada a maior incidência de atividades em países livres nos anos de 2006 a 2014, bem como as atividades em países parcialmente livres foram observadas na grande maioria dos anos, mas com destaque para os anos de 2005 a 2015. Para os objetivos desta pesquisa, é um contrassenso a existência de tão pouco casos de atuação das OIs em países não livres, os quais deveriam ser os mais assessorados. Isso pode ser explicado pela restrição da classificação dos *status* do FH em apenas três categorias de democracia e, em termos gerais: 1) pela existência de um país considerado não livre em todo o marco temporal selecionado (2000-2015), que é o Estado Cubano e no qual não há inserção das atividades da ONU e da OEA desde o período da Guerra Fria; 2) as quatro atividades em países não-livres foram no Haiti, que foi não livre entre 2000 a 2005; e 3) a Venezuela passou a ser considerado não livre em 2015 e não teve atividade das OIs nesse ano (FREEDOM HOUSE, 2017c).

Tabela 5 - Cruzamento entre ano e o *status* do país

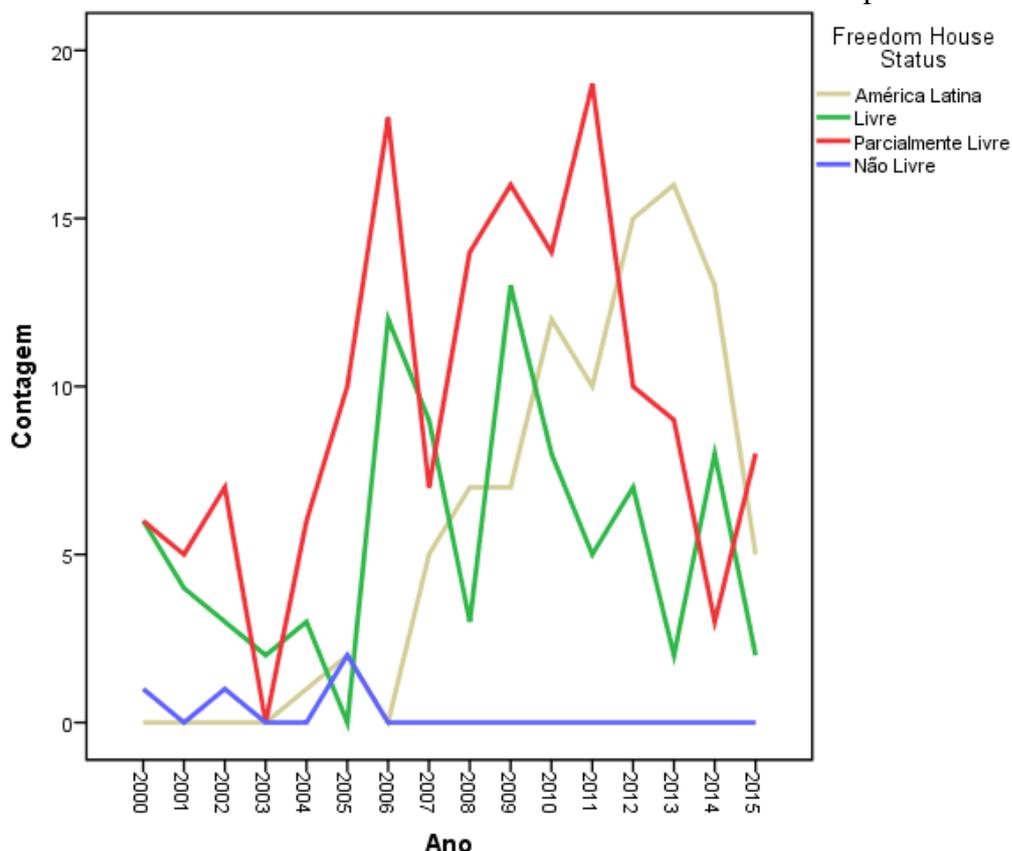
		Freedom House Status				Total
		-	Livre	Parcialmente Livre	Não livre	
Ano	2000	0	6	6	1	13
	2001	0	4	5	0	9
	2002	0	3	7	1	11
	2003	0	2	0	0	2
	2004	1	3	6	0	10
	2005	2	0	10	2	14
	2006	0	12	18	0	30
	2007	5	9	7	0	21
	2008	7	3	14	0	24
	2009	7	13	16	0	36
	2010	12	8	14	0	34
	2011	10	5	19	0	34
	2012	15	7	10	0	32
	2013	16	2	9	0	27
	2014	13	8	3	0	24
	2015	5	2	8	0	15
Total		93	87	152	4	336

Nota: O traço “-” refere-se as atividades para a América Latina em geral e para a qual não há status do FH. O teste Qui-Quadrado não pode ser adequadamente computado, porque há várias células com contagem inferior ao mínimo esperado.<sup>114</sup>

Fonte: Elaboração própria.

Por meio do gráfico 6 a seguir, é interessante observar o comportamento das linhas de cada status do FH (eixo vertical) variando em porcentagem ao longo dos anos (eixo horizontal), observa-se que: 1) a maioria das atividades em países não livres foi até 2006, já que ocorreram no Haiti e o país foi classificado como não livre até o ano de 2005; 2) as atividades em países livres ocorreram majoritariamente entre 2005 e 2013; e 3) as atividades em países parcialmente livres são mais dispersas ao longo dos anos e possuem maior incidência de 2003 a 2014.

<sup>114</sup> Não foi utilizado o Teste de Fisher ao longo deste capítulo, pois não os dados aqui analisados não se enquadram nos pressupostos de um teste para amostras pequenas e que deve cumprir os seguintes pressupostos: i) o valor de  $N < 20$  ou ii)  $20 < N < 40$  e a menor frequência esperada for menor que 5 (BEIGUELMAN, 2002).

Gráfico 6 – Gráfico de linhas do cruzamento entre ano e o *status* do país

Nota: Para as atividades para a América Latina em geral, não há status do FH.  
 Fonte: Elaboração própria.

O banco de dados também permite observar a relação entre os tipos de atividade evento e publicação, já que em algumas dessas atividades havia tanto a ocorrência de evento quanto uma publicação decorrente dele. Como pode ser visualizado na tabela 6 abaixo, há 61 casos de evento e publicação concomitante, o que representa 18,2% do total. Para os objetivos da tese, a observação dessa junção entre as duas atividades pode ser interpretada como um maior empenho na promoção da democracia na região.

Tabela 6 – Frequência das atividades que tiveram evento e publicação conjuntos

	Frequência	Percentual
Eventos sem publicação	275	81,8
Eventos com publicação	61	18,2
Total	336	100,0

Fonte: Elaboração própria.

O *ACE Project* é apontado em materiais do PNUD como banco dessa burocracia no tocante à Assistência Eleitoral, compondo uma das oito organizações parceiras desde 2006 (PNUD, s/d; ONU, 2017c) e por esse motivo foram coletados todos os dados sobre a região das Américas, especialmente focando na América Latina e com cada país latino-americano. Os dados de outros atores internacionais<sup>115</sup> foram importantes para observar se houve cooperação com a ONU /ou OEA e se as duas organizações estudadas cooperaram nessas missões eleitorais. Vale destacar que, em análise qualitativa de todos os relatórios das missões, foram compreendidas como cooperação entre os atores internacionais todas as interações em comum com o objetivo de prestar o serviço de suporte eleitoral nos países. Segundo dados descritivos contidos na Tabela 7 e no gráfico 7, há 81,5% dos casos que são atividades da ONU ou da OEA.

Tabela 7 – Frequências das Atividades da ONU ou da OEA

	Frequência	Percentual
Atividades sem ONU nem OEA	62	18,5
Atividades da ONU ou da OEA	274	81,5
Total	336	100,0

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 7 – Gráfico de barras das frequências das atividades da ONU ou da OEA



Fonte: Elaboração própria.

<sup>115</sup> Por exemplo, há atividades da União Europeia, do *Carter Center*, do *National Democratic Institute* (NDI), do Parlamento Europeu, do *International Republican Institute* (IRI), do *Wilson Center*, do *International IDEA*, entre outros.

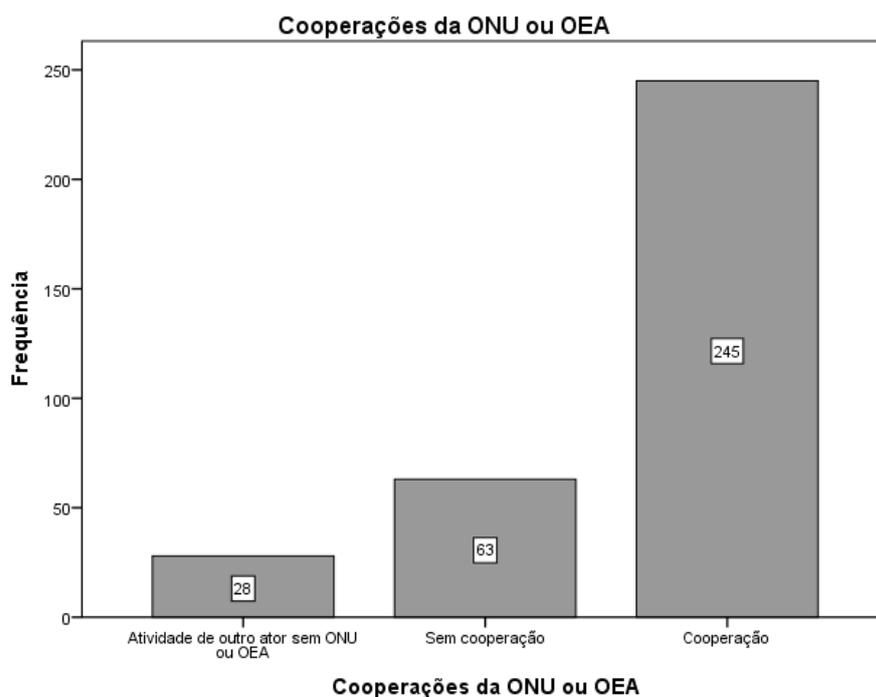
O banco de dados buscou mapear também as cooperações da ONU ou da OEA nas diversas atividades coletadas, sendo observado que: 28 (8,3%) não seriam atividades dessas organizações e nem tiveram a participação delas; em 63 (18,8%) não houve cooperação nas atividades das organizações, inserindo tanto as suas atividades quanto as de outros atores; e em 245 atividades (72,9%) houve cooperação da ONU ou da OEA com os mais diversos atores internacionais. Seguem a tabela 8 e gráfico 8:

Tabela 8 – Frequências das cooperações da ONU ou da OEA nas suas atividades e nas de outros atores

	Frequência	Percentual
atividades de outros atores sem ONU nem OEA	28	8,3
sem cooperação da ONU ou OEA (ação individual)	63	18,8
com cooperação da ONU ou OEA	245	72,9
<b>Total</b>	<b>336</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 8 – Gráfico de barras das frequências das cooperações da ONU ou da OEA nas suas atividades e nas de outros atores



Fonte: Elaboração própria.

As tabelas 7 e 8 diferem, já que a primeira busca observar quantas são as atividades da ONU ou da OEA, já a segunda tabela busca mapear se houve cooperação da ONU ou OEA nas suas atividades e nas de outros atores, sendo uma das motivações para inserir os dados de outros atores no banco de dados desta tese (além de estarem no banco de dados do banco base do PNUD, o banco do *ACE Project*). Assim, reitera-se que só 28 (8,3%) são atividades de outros atores em que não houve atuação nem da ONU e nem da OEA.

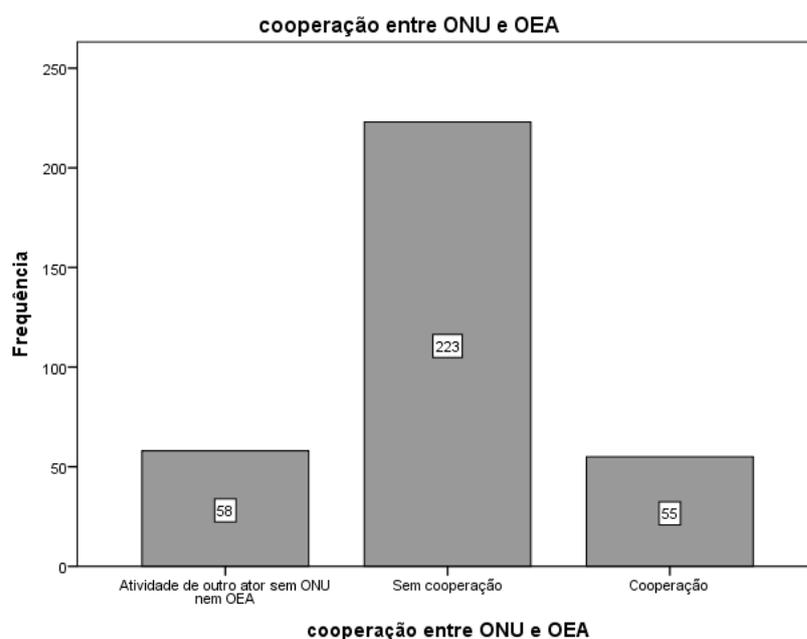
Dentre as cooperações entre as OIs estudadas, a hipótese desta tese é que a cooperação entre ONU e OEA melhora os índices de democracia na América Latina e, assim, é necessário delimitar a frequência das cooperações entre essas OIs no banco de dados. Conforme a tabela 9 e o gráfico 9 abaixo, em 58 atividades (17,3%) não há participação das organizações; em 223 atividades (66,4%) não ocorreu cooperação entre a ONU e a OEA; e em 55 (16,4%) ocorreram cooperação entre as OIs analisadas.

Tabela 9 – Frequências das cooperações entre ONU e OEA

	Frequências	Percentual
outras OIs sem ONU nem OEA	58	17,3
sem cooperação	223	66,4
com cooperação	55	16,4
Total	336	100,0

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 9 – Gráfico de barras das frequências das cooperações entre ONU e OEA



Fonte: Elaboração própria.

Com isso, visualiza-se que o número de atividades em cooperação entre ONU e OEA é consideravelmente mais baixo que as cooperações gerais, que foi 72,9%, conforme anteriormente observado na tabela 8. Contudo, ao longo deste capítulo, pretende-se verificar se essas cooperações, tanto entre as OIs quanto as mais gerais, afetam o nível de democracia dos países latino-americanos.

De acordo com a complexidade das atividades realizadas pelas organizações internacionais, foram atribuídos pesos a essas atividades, sendo: peso 1 para eventos; peso 2 para publicações; e peso 3 para missões eleitorais. Além disso, em caso de cooperação entre ONU e OEA, o peso anteriormente referido foi multiplicado por 2, com o objetivo de distinguir os graus de cooperação entre as organizações. Como aponta a tabela 10 a seguir, as 55 atividades de cooperação tiveram a seguinte distribuição de pesos: 13 eventos, com peso de cooperação 2; 11 publicações, com peso de cooperação 4; e 31 missões, com peso de cooperação 6.

Tabela 10 – Frequências dos pesos das cooperações entre ONU e OEA

	Atividade/cooperação	Frequência	Percentual
-	Atividade de outras organizações sem ONU ou OEA	58	17,3
0	Atividades sem cooperação	223	66,4
2	Eventos com cooperação	13	3,9
4	Publicações com cooperação	11	3,3
6	Missões com cooperação	31	9,2
Total		336	100,0

Fonte: Elaboração própria.

Indo além da cooperação entre ONU e OEA, busca-se atribuir também o peso da cooperação dessas organizações com outros atores internacionais, incluindo a cooperação entre elas e com Estados. Ficou observado que: 1) 28 casos (8,3%) não são das OIs estudadas e nem tem a participação delas; 2) em 62 casos (18,5%) não houve cooperação; 3) 31 casos (9,2%) de cooperação foram eventos e com peso de cooperação 2; 4) 67 casos (19,9%) de cooperação foram publicações e com peso de cooperação 4; e 5) 148 casos (44%) de cooperação foram em missões eleitorais e com peso de cooperação 6. Segue a tabela 11 desses dados:

Tabela 11 – Frequências dos pesos das cooperações com outros atores

	Atividade/cooperação	Frequência	Percentual
-	Atividade de outras organizações sem ONU ou OEA	28	8,3
0	Atividades sem cooperação	62	18,5
2	Eventos com cooperação	31	9,2
4	Publicações com cooperação	67	19,9
6	Missões com cooperação	148	44,0
Total		336	100,0

Fonte: Elaboração própria.

Concomitantemente, foi elaborada uma variável com peso de cooperação entre os atores internacionais, mas sem a presença dos Estados (Tabela 12 abaixo). Assim, os casos em que não há cooperação aumentaram para 157 (46,7%) e houve redução nos casos de cooperação do seguinte modo: os casos de cooperações em eventos com peso de cooperação 2 foram 28 (8,3%); 40 casos de cooperações em publicações (11,9%); e 83 casos de cooperações em missões eleitorais.

Tabela 12 – Frequências dos pesos das cooperações com outros atores (sem os Estados)

	Atividade/cooperação	Frequência	Percentual
-	Atividade de outras organizações sem ONU ou OEA	28	8,3
0	Atividades sem cooperação	157	46,7
2	Eventos com cooperação	28	8,3
4	Publicações com cooperação	40	11,9
6	Missões com cooperação	83	24,7
Total		336	100,0

Fonte: Elaboração própria.

Nesse contexto, conforme observa-se na tabela 13 a seguir, em uma nova variável foi possível observar em quantos casos houve cooperação com Estados. Os dados apontam que não houve cooperação com os Estados em 160 atividades (47,6%) e que houve cooperação em 176 (52,4%).

Tabela 13 – Frequências das Cooperações com Estados

	Frequência	Percentual
sem cooperação	160	47,6
Com cooperação	176	52,4
Total	336	100,0

Fonte: Elaboração própria.

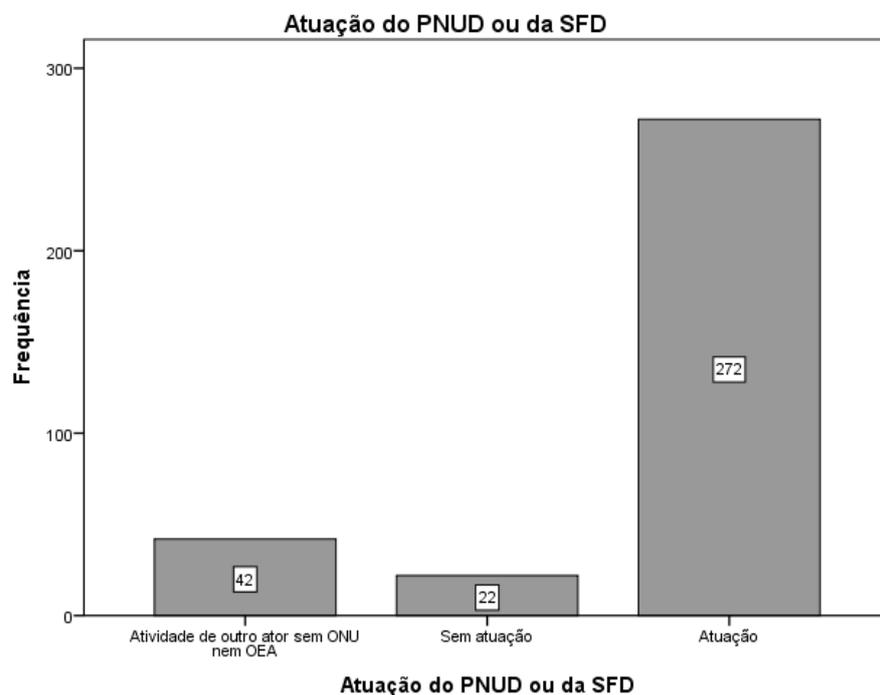
Uma variável de destaque para a presente pesquisa foi a atuação das burocracias em sentido estrito nas atividades (Tabela 14 e gráfico 10 abaixo), como o PNUD, a SFD, o Secretariado, a CEPAL, entre outros. Com isso: 1) em 42 atividades (12,5%) não houve participação dessas burocracias internacionais em atividades de outras organizações internacionais; 2) em 22 atividades (6,5%) não houve participação desses atores internacionais; e 3) em 212 (81%) houve atuação direta das burocracias internacionais em sentido estrito nas atividades de promoção e defesa da democracia na América Latina. Portanto, os dados corroboram com a proposição desta tese de que as burocracias internacionais das organizações internacionais são importantes elementos na atuação dessas organizações na política internacional.

Tabela 14 – Frequências das atuações do PNUD ou da SFD, ou de outro corpo burocrático

	Frequência	Percentual
Atividades de outros atores sem a ONU ou OEA	42	12,5
Sem atuação	22	6,5
Com atuação	272	81,0
Total	336	100,0

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 10 - Frequências das atuações do PNUD ou da SFD, ou de outro corpo burocrático



Fonte: Elaboração própria.

No tópico seguinte é interessante analisar como, onde e sob que condições as cooperações das OIs estudadas ocorrem na democracia latino-americana. Sobretudo, destaca-se aqui a centralidade da atuação dos corpos burocráticos da OIs com agência na área temática da democracia e também na visualização das diversas cooperações que as organizações realizam na realidade da região analisada.

## 7.2 DESCRIÇÃO DAS COOPERAÇÕES ENTRE OIS OU “INTERORGANIZACIONISMO”

Foram elaborados algumas tabelas e gráficos de referência cruzada entre tipo de atividades e as mais diversas cooperações da ONU e/ou OEA, cooperações dos atores internacionais com a presença dos Estados e cooperações entre ONU e OEA. Objetivou-se verificar em que tipo de atividades há maior número de cooperações.

Assim, em um primeiro momento, conforme tabela 15 e gráfico 11 abaixo, observou-se: 1) um maior número de cooperações em Missões, com 143 atividades (76,1%), de um total de 188 (desses, 14,4% são atividades de outros atores internacionais e não tiveram a participação dessas OIs estudadas); 2) houve 82,5% de cooperações em eventos, de um total de

40 eventos; e 3) 63,9% de cooperação em publicações, de um total de 108 publicações. Sendo assim, ficou evidenciado que a ONU e/ou OEA majoritariamente cooperam na realização das ações de promoção e defesa da democracia na América Latina. O teste de associação entre as variáveis indicou uma associação significativa entre os tipos das atividades e a cooperação ou não da ONU ou OEA, já que  $p < 0,01$ .

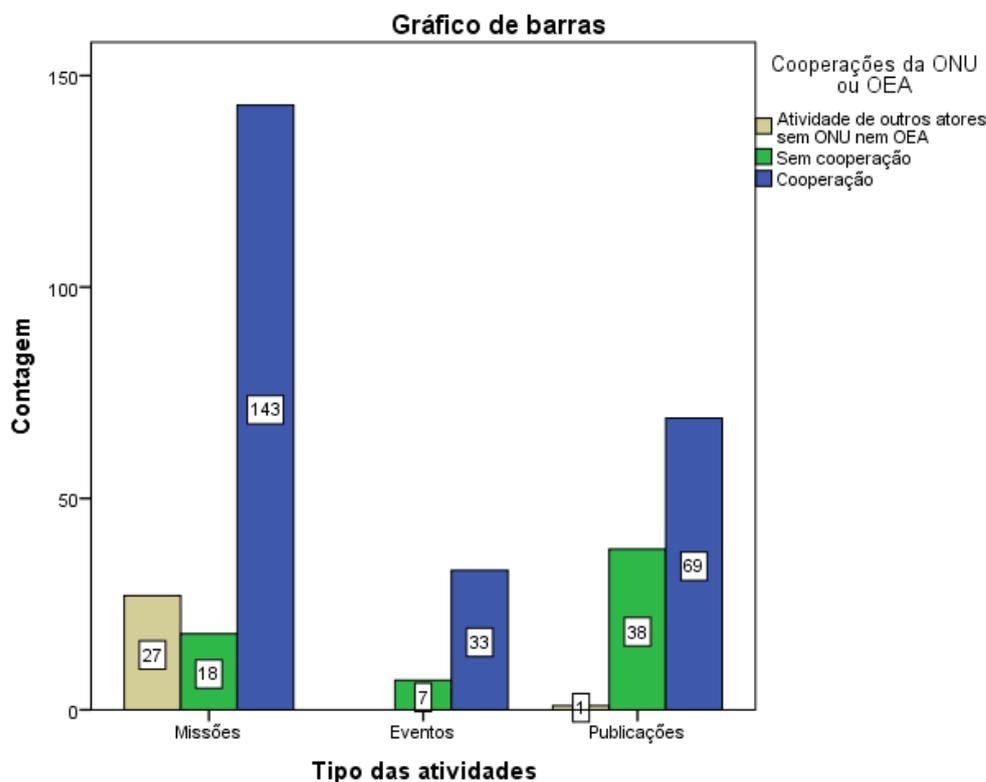
Tabela 15 – Cruzamento entre os tipos de atividades e cooperações da ONU ou OEA

		Porcentagem das cooperações da ONU ou OEA			Total
		Atv. de outros atores sem a ONU/ OEA	Sem cooperação	Com cooperação	
Tipo das atividades	Missões	14,4%	9,6%	76,1%	100,0% (N=188)
	Eventos	0,0%	17,5%	82,5%	100,0% (N=40)
	Publicações	0,9%	35,2%	63,9%	100,0% (N=108)
Total		8,3%	18,8%	72,9%	100,0% (N=336)

Nota: O teste Qui-Quadrado não pode ser adequadamente computado, porque há várias células com contagem inferior ao mínimo.

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 11 – Gráfico de barras do cruzamento entre os tipos de atividades e cooperações da ONU ou OEA



Fonte: Elaboração própria.

Em segundo momento, conforme tabela 16 e gráfico 12 abaixo, há o cruzamento entre tipo de atividades e cooperação entre ONU e OEA. Pode-se verificar que: a cooperação entre as organizações estudadas é maior em números absolutos nas missões eleitorais, com 31 casos, mas representa apenas 16,5% de um total de 188 missões; há cooperação em 32,5% eventos, de um total de 40 eventos e representando a maior cooperação em dados percentuais; e cooperações de 10,2% nas publicações, de um total de 108 publicações. Acima de tudo, esses dados descritivos evidenciam que a cooperação entre as organizações internacionais estudadas é bem menor que o total das atividades, o que fica bem ilustrado no gráfico 12 abaixo. Vale ressaltar que o teste de associação entre as variáveis indicou uma associação significativa entre os tipos das atividades e as cooperações da ONU e OEA, já que  $p < 0,01$ .

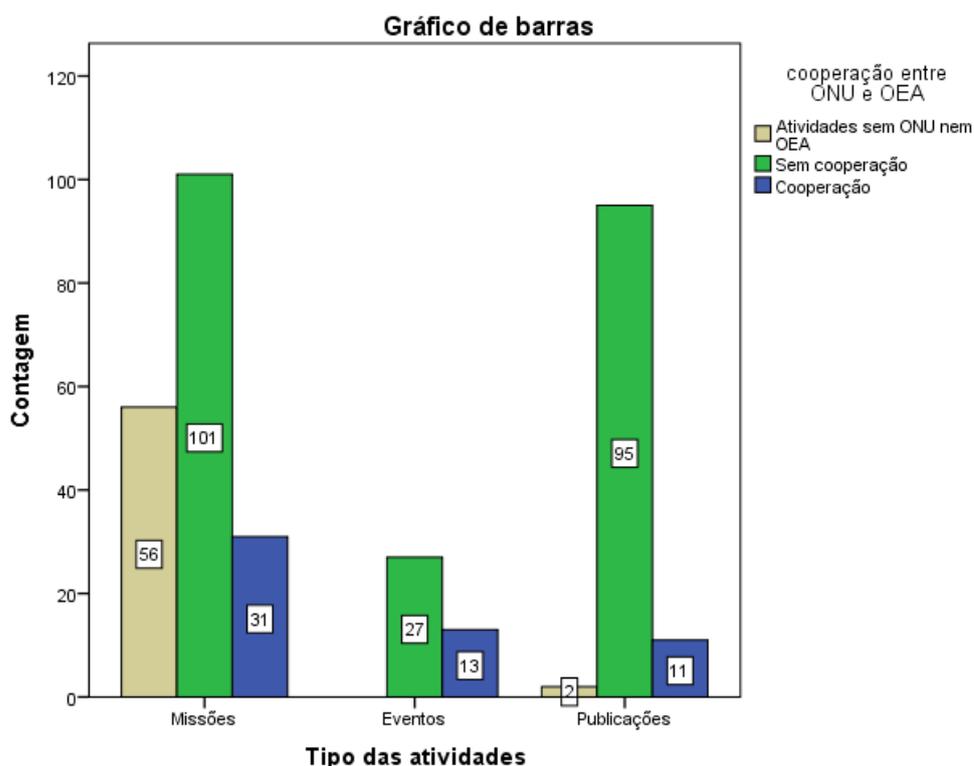
Tabela 16 – Cruzamento entre os tipos de atividades e cooperação entre ONU e OEA

		Cooperação entre ONU e OEA			Total
		Atv. de outros atores sem a ONU/ OEA	Sem cooperação	Com cooperação	
Tipo das atividades	Missões	29,8%	53,7%	16,5% (N=31)	100,0% (N=188)
	Eventos	0,0%	67,5%	32,5% (N=13)	100,0% (N=40)
	Publicações	1,9%	88,0%	10,2% (N=11)	100,0% (N=108)
Total		17,3%	66,4%	16,4% (N=55)	100,0% (N=336)

Qui-Quadrado de Person: 59,857 e  $p < 0,01$ .

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 12 - Gráfico de barras do cruzamento entre os tipos de atividades e cooperação entre ONU e OEA



Fonte: Elaboração própria.

Conforme a tabela 17 e gráfico 13 a seguir, há um cruzamento entre tipos de atividades e cooperação com Estados, sendo possível observar que: há uma maior cooperação dos Estados

em missões eleitorais, com 61,7% de um total de 188; há uma cooperação menor em termos de eventos, com 40% casos de 40 eventos; e também há uma cooperação menor em casos de publicações, com 40,7% de um total de 108 publicações. Portanto, fica evidenciado que os Estados cooperam mais com os atores internacionais quando há interferência nos Estados solicitantes de missões racionais-legais para monitoramento e melhoria das eleições. O teste de associação entre as variáveis indicou uma associação significativa entre os tipos das atividades e ter ou não cooperação com os Estados, já que  $p < 0,01$ .

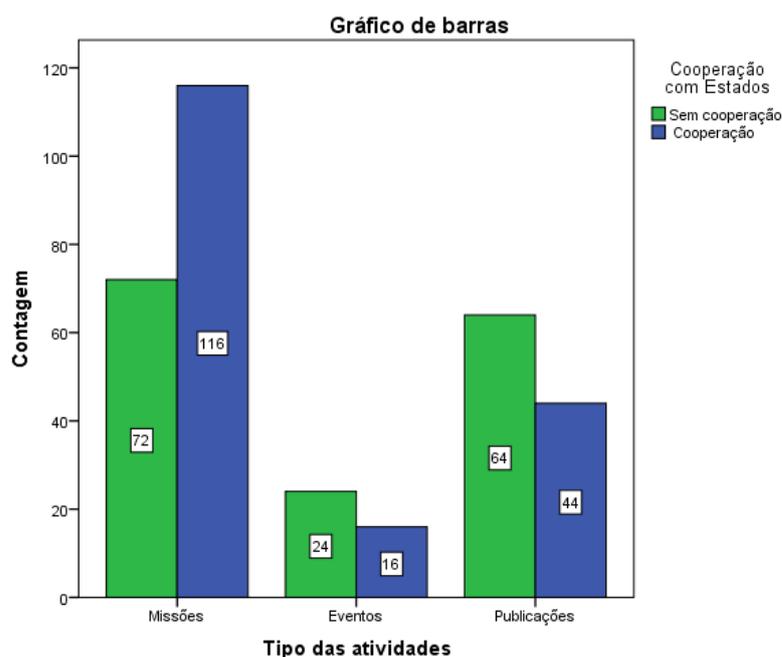
Tabela 17 – Cruzamento entre os tipos de atividades e cooperação com os Estados

		Cooperação com Estados		Total
		Sem cooperação	Com cooperação	
Tipo das atividades	Missões	38,3%	61,7%	100,0% (N=188)
	Eventos	60,0%	40,0%	100,0% (N=40)
	Publicações	59,3%	40,7%	100,0% (N=108)
Total		47,6%	52,4%	100,0% (N=336)

Qui-Quadrado: 14,873 e  $p < 0,01$ .

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 13 - Gráfico de barras do cruzamento entre os tipos de atividades e cooperação com os Estados



Fonte: Elaboração própria.

É possível relacionar informações também quanto ao *status* do *Freedom House* e as mais diversas cooperações entre ONU e/ou OEA, o que apresenta as seguintes informações: 1) o maior número absoluto de cooperações ocorre em países parcialmente livre (*status* 2), com 114, de um total de 245 cooperações em geral; 2) houve cooperação em todas as 4 atividades em países não livres; e 3) em 93 casos foram obtidos dados da América Latina em geral e, com isso, não foi atribuído *status* do FH, bem como em 8,3% das atividades não houve cooperações da ONU ou OEA em virtude das atividades serem de outros atores internacionais e sem participação dessas organizações. Seguem tabela 18 e gráfico 14 dos dados mencionados:

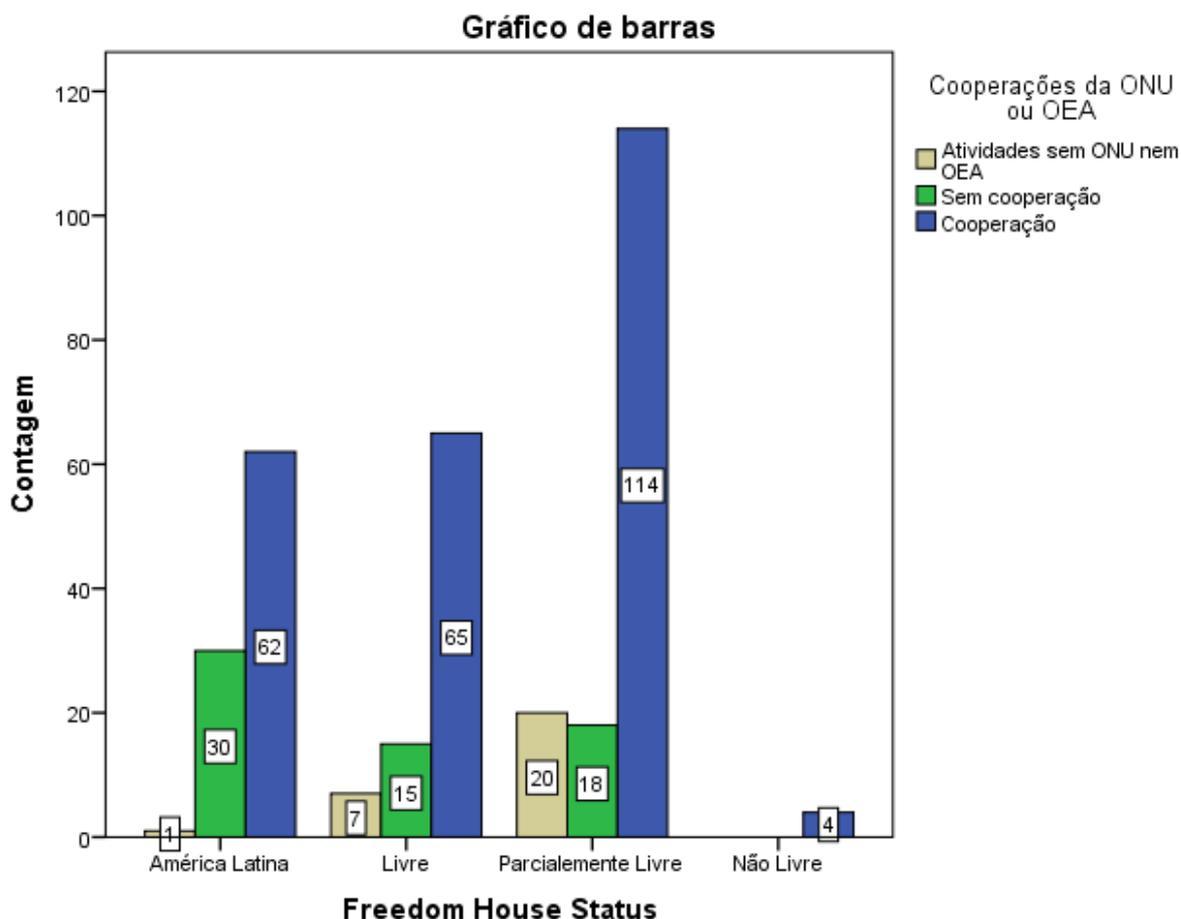
Tabela 18 – Cruzamento entre *status* do FH e cooperação da ONU ou OEA

		Cooperações da ONU ou OEA			Total
		Atv. de outros atores sem a ONU/OEA	Sem cooperação	Com cooperação	
<i>Freedom House Status</i>	-	1,1%	32,3%	66,7% (N=62)	100,0% (N=93)
	Livre	8,0%	17,2%	74,7% (N=65)	100,0% (N=87)
	Parcialmente Livre	13,2%	11,8%	75,0% (N=114)	100,0% (N=152)
	Não livre	0,0%	0,0%	100,0% (N=4)	100,0% (N=4)
Total		8,3%	18,8%	72,9% (N=245)	100,0% (N=336)

Nota: O traço “-” refere-se a atividades nos países da América Latina em geral para a qual não há *status* do FH. O teste Qui-Quadrado não pode ser adequadamente computado, porque há várias células com contagem inferior ao mínimo esperado.

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 14 – Gráfico de barras do cruzamento entre *status* do FH e cooperação da ONU ou OEA



Nota: Para as atividades para a América Latina em geral, não há status do FH.  
Fonte: Elaboração própria.

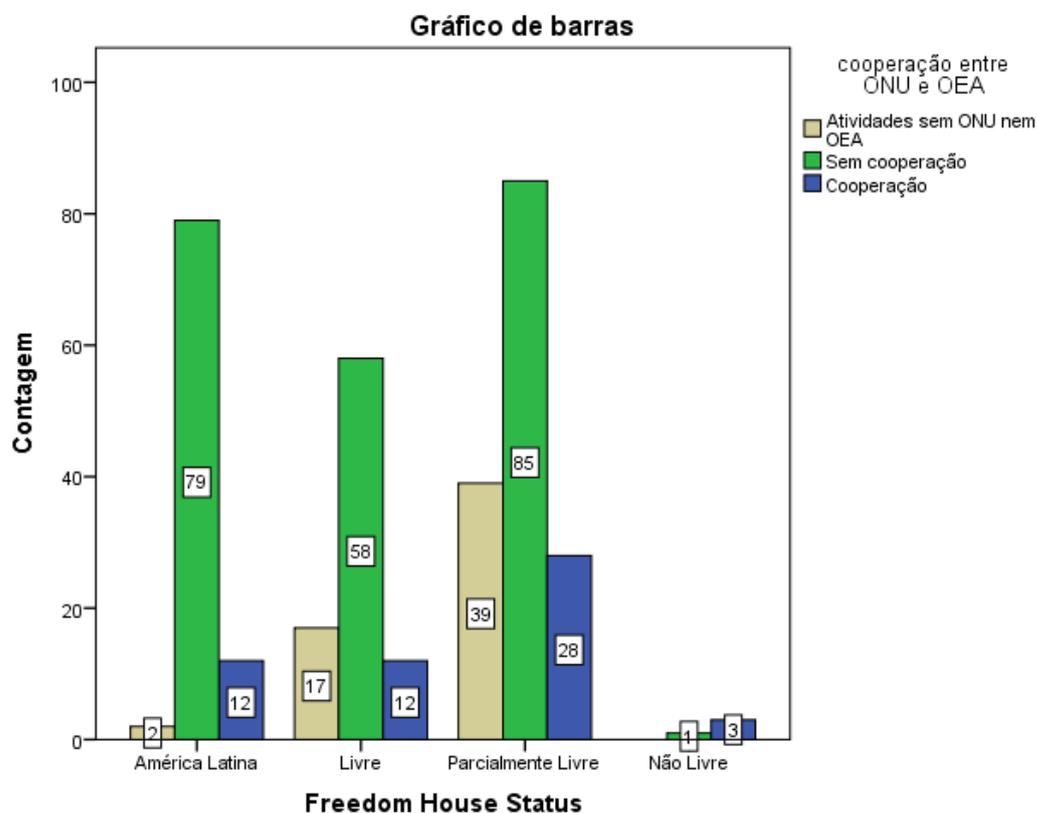
Mais um cruzamento foi feito para observar os *status* do FH na cooperação entre ONU e OEA (tabela 19 e gráfico 15 abaixo) e foi possível verificar que a maior parte dessa cooperação em números absolutos ocorreu em países parcialmente livres (28 casos), bem como, em termos de maior porcentagem, em 3 (75%) das 4 atividades em países não livres houve a cooperação entre as organizações estudadas. Ressalta-se que a cooperação entre elas ainda é bastante menor que o total de atividades e do que as cooperações em geral, conforme visto na tabela 20 e no gráfico 14 anteriores.

Tabela 19 – Cruzamento entre os *status* do FH e as cooperação entre ONU e OEA

		cooperação entre ONU e OEA			Total
		Atv. de outros atores sem a ONU/OEA	Sem cooperação	Com cooperação	
<i>Freedom House Status</i>	-	2,2%	84,9%	12,9% (N=12)	100,0% (N=93)
	Livre	19,5%	66,7%	13,8% (N=12)	100,0% (N=87)
	Parcialmente Livre	25,7%	55,9%	18,4% (N=28)	100,0% (N=152)
	Não livre	0,0%	25,0%	75,0% (N=3)	100,0% (N=4)
Total		17,3%	66,4%	16,4% (N=55)	100,0% (N=336)

Nota: O traço “-” refere-se a atividades nos países da América Latina em geral para a qual não há *status* do FH. O teste Qui-Quadrado não pode ser adequadamente computado, porque há várias células com contagem inferior ao mínimo esperado.

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 15 – Gráfico de barras do cruzamento entre os *status* do FH e as cooperação entre ONU e OEA

Fonte: Elaboração própria.

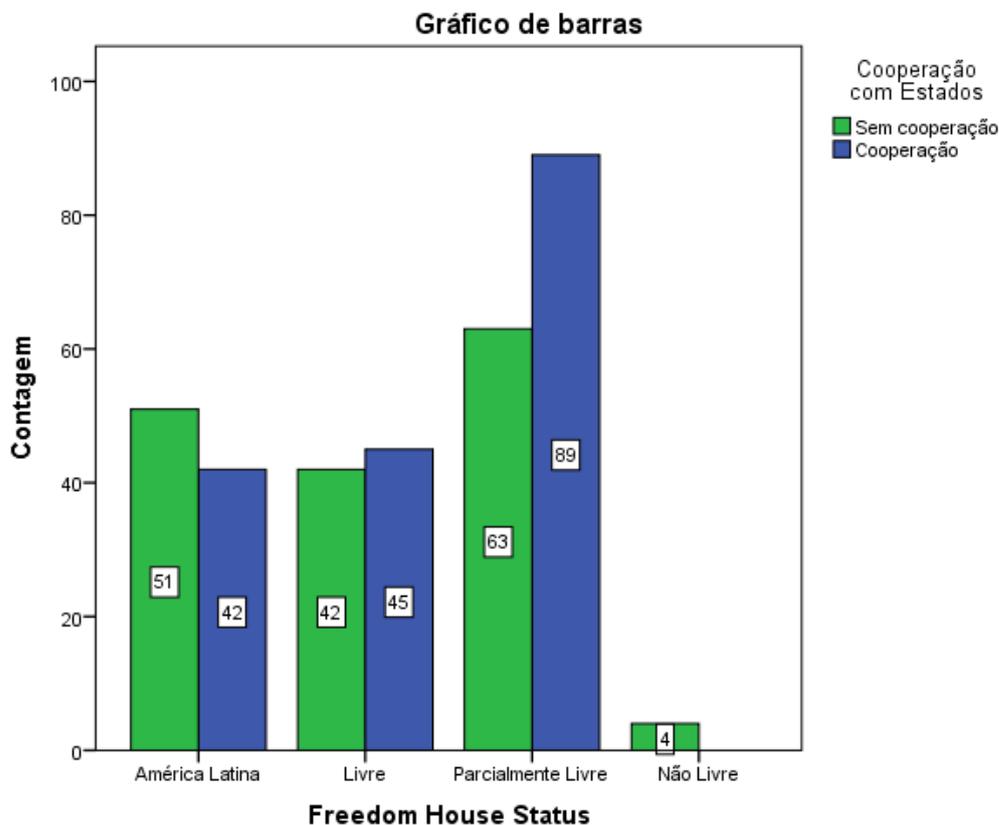
Consoante tabela 22 a seguir, há a visualização de que existe maior cooperação com Estados também nos países parcialmente livres, com 89 de um total de 176 casos dessa cooperação. Vale ressaltar que não houve nenhuma cooperação com esses atores estatais nos 4 casos de países não livres, o que por si só já evidencia a importância da atuação das OIs e das suas cooperações nas crises desses países. Seguem a tabela 20 e gráfico 16 correspondentes às análises:

Tabela 20 – Cruzamento entre os *status* do FH e a cooperação com Estados

		Cooperação com Estados		Total
		Sem cooperação	Com cooperação	
<i>Freedom House Status</i>	-	54,8%	45,2% (N=42)	100,0% (N=93)
	Livre	48,3%	51,7% (N=45)	100,0% (N=87)
	Parcialmente Livre	41,4%	58,6% (N=89)	100,0% (N=152)
	Não livre	100,0%	0,0% (N=0)	100,0% (N=4)
Total		47,6%	52,4% (N=176)	100,0% (N=336)

Nota: O traço “-” refere-se a atividades nos países da América Latina em geral para a qual não há status do FH. O teste Qui-Quadrado não pode ser adequadamente computado, porque há várias células com contagem inferior ao mínimo esperado.

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 16 – Gráfico de barras do cruzamento entre os *status* do FH e a cooperação com Estados

Fonte: Elaboração própria.

Nesse contexto, como um dos objetivos centrais da tese é analisar a influência das burocracias das OIs estudadas, é interessante fazer os cruzamentos entre os *status* do FH e a atuação do PNUD, da OEA e de outros corpos burocráticos. Foi verificado que: 1) 92,5% dos casos de atividades para a América Latina em geral foram realizados com a atuação das burocracias internacionais; 2) 81,6% dos casos de atuação desses atores em atividades para países livres; 3) 73% das atividades para países parcialmente livres, mas é importante ressaltar que é o maior número absoluto de atuações, com 111 atividades, das 152 para esses países; e 4) em 100% dos casos de atuações para países não livres houve atuação das burocracias. Portanto, ampla maioria de ação e influência dos corpos burocráticos das OIs estudadas. Ver tabela 21 e gráfico 17 a seguir:

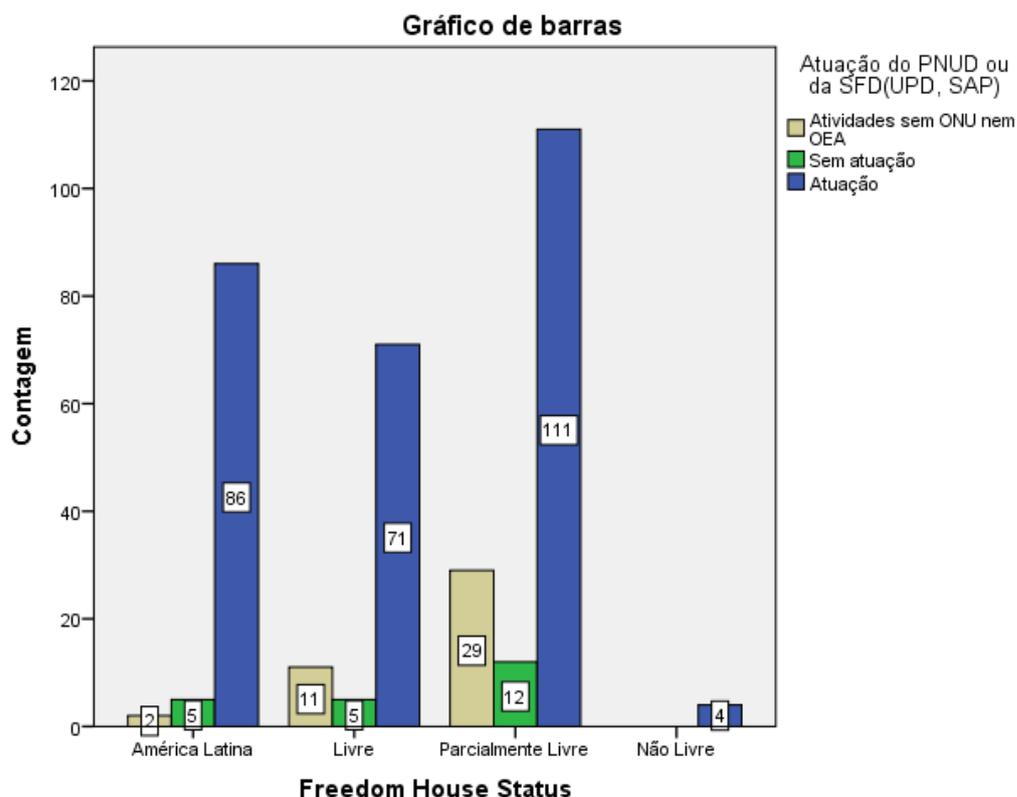
Tabela 21 – Cruzamento entre os *status* do FH e a atuação do PNUD, ou da SFD, ou de outro corpo burocrático das OIs estudadas

			Atuação do PNUD e/ou da SFD (UPD, SAP), ou outra burocracia em sentido estrito			Total	
			Atv. de outros atores sem a ONU/OEA	Sem atuação	Atuação		
<i>FH Status</i>	-	Contagem	2	5	86	93	
		%	2,2%	5,4%	92,5%	100,0%	
	Livre	Contagem	11	5	71	87	
		%	12,6%	5,7%	81,6%	100,0%	
	Parcialmente livre	Contagem	29	12	111	152	
		%	19,1%	7,9%	73,0%	100,0%	
	Não livre	Contagem	0	0	4	4	
		%	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%	
	Total		Contagem	42	22	272	336
			%	12,5%	6,5%	81,0%	100,0%

Nota: O traço “-” refere-se a atividades nos países da América Latina em geral para a qual não há status do FH. O teste Qui-Quadrado não pode ser adequadamente computado, porque há várias células com contagem inferior ao mínimo esperado.

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 17 – Gráfico de barras agrupado do cruzamento entre os *status* do FH e a atuação do PNUD ou da SFD



Fonte: Elaboração própria.

No cruzamento entre evento e publicação conjuntas com cooperações da ONU ou OEA foi observado que em 47 dos 61 casos de evento e publicação juntos, houve cooperações das OIs em geral, conforme tabela 22 a seguir:

Tabela 22 – Cruzamento entre evento e publicação conjuntas com as cooperações da ONU e/ou OEA

		cooperações da ONU ou OEA			Total
		Atv. de outros atores sem a ONU/OEA	Sem cooperação	Com cooperação	
evento e publicação	Não foram em conjunto	27	50	198	275
	Foram em conjunto	1	13	47	61
Total		28	63	245	336

Fonte: Elaboração própria.

Já o cruzamento entre evento e publicações com a cooperação entre as OIs estudadas, verificou-se que em 14 dos 61 casos houve cooperação entre as organizações estudadas. Seguem a tabela 23 das relações entre as referidas variáveis:

Tabela 23 – Cruzamento entre evento e publicação conjuntas com as cooperações entre ONU e OEA

		cooperação entre ONU e OEA			Total
		Atv. de outros atores sem a ONU/ OEA	Sem cooperação	Com cooperação	
evento e publicação	Não foram em conjunto	57	177	41	275
	Foram em conjunto	1	46	14	61
Total		58	223	55	336

Fonte: Elaboração própria.

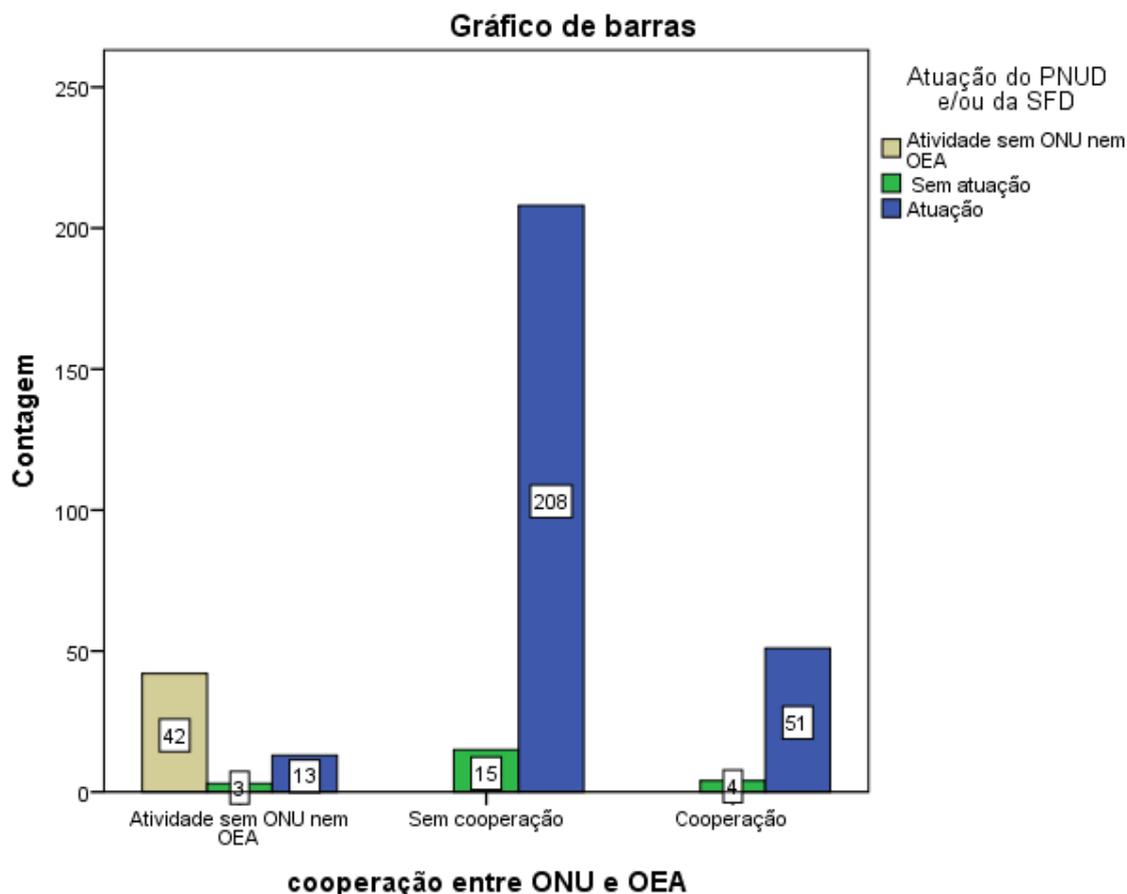
O cruzamento abaixo (Tabela 24 e gráfico 18) evidencia a relação entre a cooperação entre ONU e OEA e a atuação das burocracias em sentido estrito – PNUD e SFD, sendo observado que do total de 55 cooperações entre as OIs analisadas, em 51 (92,7%) houve atuação das burocracias com agência no tema de democracia. A atuação desses corpos burocráticos é majoritária tanto na cooperação quanto na não cooperação (93,3% de atuação nas atividades) entre as OIs estudadas.

Tabela 24 - Cruzamento entre cooperação entre ONU e OEA e atuação dos corpos burocráticos

		Atuação do PNUD e/ou da SFD, ou outros corpos burocráticos			Total
		Atv. sem a ONU/ OEA	Sem atuação	atuação	
cooperação entre ONU e OEA	Atv. de outros atores sem a ONU/ OEA	72,4%	5,2%	22,4% (N=13)	100,0% (N=58)
	Sem cooperação	0,0%	6,7%	93,3% (N=208)	100,0% (N=223)
	Com cooperação	0,0%	7,3%	92,7% (N=51)	100,0% (N=55)
Total		12,5%	6,5%	81,0% (N=272)	100,0% (N=336)

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 18 – Gráfico de Barras do cruzamento entre cooperação entre ONU e OEA e atuação dos corpos burocráticos



Fonte: elaboração própria.

Na relação entre as diversas cooperações da ONU ou OEA e a atuação das burocracias em sentido estrito, foi possível observar que houve atuação dessas burocracias em 209 atividades (85,3%), de um total de 245 cooperações das OIs estudadas. Para maiores observações, segue tabela 25 e gráfico 19 sobre a expressiva atuação das burocracias:

Tabela 25 – Cruzamento entre cooperações da ONU ou da OEA com a atuação dos corpos burocráticos

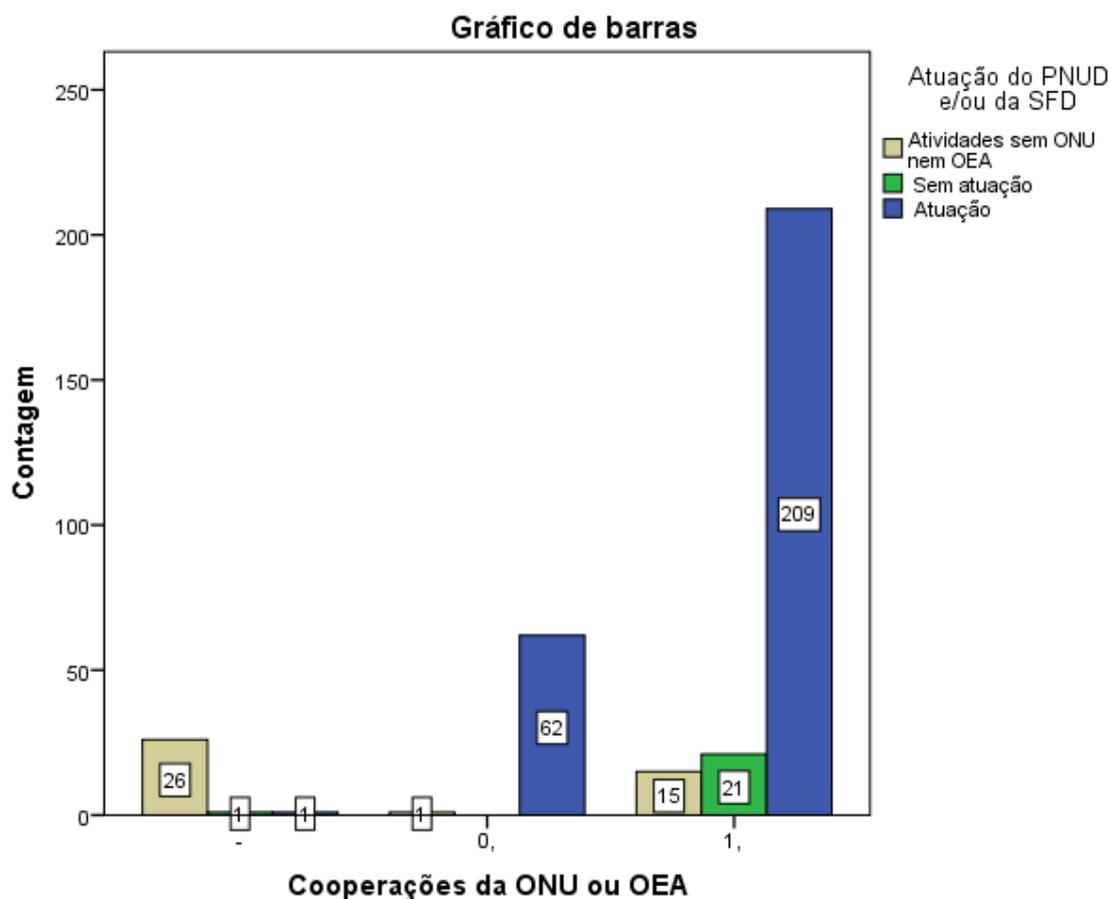
		Atuação do PNUD e/ou da SFD, ou de outros corpos burocráticos			Total
		Atv. sem a ONU/OEA	Sem atuação	Com atuação	
Cooperações da ONU ou OEA	Atv. de outros atores sem	92,9%	3,6%	3,6% (N=1)	100,0% (N=28)

	a ONU/ OEA				
	Sem cooperaçã o	1,6%	0,0%	98,4% (N=62)	100,0% (N=63)
	Com cooperaçã o	6,1%	8,6%	85,3% (N=209)	100,0% (N=245)
<b>Total</b>		<b>12,5%</b>	<b>6,5%</b>	<b>81,0%</b> (N=272)	<b>100,0%</b> (N=336)

Nota: O teste Qui-Quadrado não pode ser adequadamente computado, porque há várias células com contagem inferior ao mínimo esperado.

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 19 – Gráfico de barras da tabulação cruzada entre cooperações da ONU ou da OEA com a atuação dos corpos burocráticos



Fonte: elaboração própria.

Na relação entre a variável país e a atuação das burocracias em sentido estrito, fica clara a ampla atuação desses atores tanto na América Latina em geral (representada pelo traço “-”) quanto nas atividades de todos os países latino-americanos, conforme aponta a tabela 26 abaixo:

Tabela 26 – Cruzamento entre países e atuação do PNUD e/ou da SFD, ou de outros corpos burocráticos

		Atuação do PNUD e/ou da SFD (UPD, SAP), ou outra burocracia em sentido estrito			Total
		Atv. sem ONU/OEA	Sem atuação	Atuação	
Países	AMÉRICA LATINA EM GERAL	2	5	86	93
	ARGENTINA	3	0	1	4
	BOLÍVIA	6	1	21	28
	BRASIL	1	0	2	3
	CHILE	0	0	4	4
	COLOMBIA	1	0	15	16
	COSTA RICA	0	0	7	7
	EL SALVADOR	0	0	12	12
	EQUADOR	5	2	13	20
	GUATEMALA	2	3	8	13
	HAITI	0	1	10	11
	HONDURAS	0	0	10	10
	MEXICO	3	4	22	29
	NICARAGUA	5	1	11	17
	PANAMA	0	2	7	9
	PARAGUAI	3	0	9	12
	PERU	3	1	14	18
	REPUBLICA DOMINICANA	1	0	12	13
	URUGUAI	0	2	2	4
VENEZUELA	7	0	6	13	
Total		42	22	272	336

Fonte: elaboração própria.

Uma relação interessante é quando há cooperação com os Estados e em que países isso ocorre com maior incidência, conforme ilustra a tabela 27 a seguir. Fica evidenciado que: 1) quando a atividade é sobre a América Latina em geral, principalmente na realização de publicações, em 51, dos 93 casos do banco de dados, não há cooperação com os Estados; e 2) Os Estados com maior cooperação através das ações das OIs estudadas são Bolívia, Colômbia, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Paraguai, e Republica Dominicana. Nesse último ponto, há destaque para as cooperações com Nicarágua, Peru e Venezuela que, apesar de expressivas, não chegam a superar o número de não cooperações com Estados.

Tabela 27 – Cruzamento entre país e cooperação com Estados

		Cooperação com Estados		Total
		Sem cooperação	Com cooperação	
Países	AMÉRICA LATINA EM GERAL	51	42	93
	ARGENTINA	2	2	4
	BOLÍVIA	10	18	28
	BRASIL	3	0	3
	CHILE	2	2	4
	COLOMBIA	8	8	16
	COSTA RICA	3	4	7
	EL SALVADOR	4	8	12
	EQUADOR	9	11	20
	GUATEMALA	5	8	13
	HAITI	6	5	11
	HONDURAS	2	8	10
	MEXICO	10	19	29
	NICARAGUA	10	7	17
	PANAMA	5	4	9
	PARAGUAI	5	7	12
	PERU	10	8	18
	REPUBLICA DOMINICANA	4	9	13
	URUGUAI	4	0	4
VENEZUELA	7	6	13	
Total		160	176	336

Fonte: elaboração própria.

Com isso, por meio do panorama do banco de dados das atividades das OIs estudadas agregadas, foi possível analisar como, onde e sob que condições a ONU, a OEA e seus corpos burocráticos cooperaram. Acima de tudo, foi visto que a cooperação entre as OIs estudadas ainda é em número muito menor que as interações com outras organizações, já que o banco traz cooperações com outras OIs, Organizações Financeiras Internacionais, ONGs, Universidades e Processos de Integração Regional (PIRs). No tocante à atuação das burocracias das OIs com agência na área temática da democracia, ficou evidenciada a influência desses atores nas atividades das organizações nessa área temática, com grande número de ações na mais ampla gama de atividades coletadas no banco de dados.

### 7.3 ANÁLISES ESTATÍSTICAS: o impacto das cooperações entre OIs nas democracias latino-americanas

A hipótese principal da presente tese foi construída a partir da análise empírica da atuação da ONU, da OEA e de seus corpos burocráticos na área temática da democracia na América Latina, principalmente ao verificar a existência de cooperações entre essas organizações na promoção e na defesa da democracia latino-americana. Com isso, pretende-se observar se os mecanismos de cooperação entre a organização global e suas regionais (OEA, 1948; TIAR, 1947; ONU, 1945) realmente funciona na prática e qual seu impacto na democracia na região da América Latina.

Na estruturação do banco de dados das atividades das OIs estudadas na área temática da democracia, observam-se variáveis como: 1) a cooperação entre ONU e/ou OEA com outros atores internacionais; e 2) a cooperação entre ONU e OEA com outros atores internacionais, mas sem os Estados. Por meio da literatura sobre cooperação entre organizações e atuação das burocracias internacionais, o quadro 9 abaixo sistematiza as hipóteses formuladas, indo além da hipótese principal desta tese:

Quadro 9 – Hipóteses de Trabalho

<b>Hipóteses</b>	<b>Base na literatura</b>
<b>H1</b>	A cooperação entre ONU e OEA impacta positivamente na democracia latino-americana
<b>H2</b>	A cooperação da ONU ou da OEA com outros atores internacionais impacta positivamente na democracia latino-americana
<b>H3</b>	A cooperação da ONU ou da OEA com outros atores internacionais (exceto os Estados) impacta positivamente na democracia latino-americana
	Biermann e Koops (2017), Santiso (2002), Lacerda (2013a), Biermann (2008), Gawrich (2017) e Coma, Nai e Norris (2016)
	Biermann e Koops (2017), Santiso (2002), Lacerda (2013a), Biermann (2008), Gawrich (2017) e Coma, Nai e Norris (2016)
	Biermann e Koops (2017), Santiso (2002), Lacerda (2013a), Biermann (2008), Gawrich (2017) e Coma, Nai e Norris (2016)

Fonte: elaboração do autor.

O corte temporal é o período de 2000 a 2015, devido à disponibilidade de dados das OIs estudadas. Foram analisados vinte países latino-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México,

Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Assim, para a análise inferencial, as atividades descritas na seção anterior foram agregadas por ano/país em um banco de dados estruturado em formato de painel, com conjugação de séries temporal de 2000 a 2015 e os casos selecionados – os países latino americanos. Essa mudança na estruturação para análise estatística dos dados justifica-se pela elevação do número de observações e nos ganhos inferenciais que os dados em painel possibilitam (FREES, 2003, COSTA, 2006, DOS SANTOS LIMA, 2017; ALVES, 2017; GUJARATI; PORTER, 2011).

A Variável Dependente (VD) é o índice de democracia dos países da América Latina (*Freedom House/ Imputed Polity*), que varia de 0 a 10, onde 0 é menos democrático e 10 é mais democrático, disponibilizado pelo *QOG Institute* (2017b e 2017c).<sup>116</sup>

Foram realizados testes de estacionaridade (aleatoriedade no tempo da variável dependente), a função de autocorrelação parcial da VD e o teste de Varsoc (teste para a definição do número de defasagens da VD), indicando a estacionaridade da série. Esses testes foram essenciais para a escolha da VD nível de democracia (*Freedom House/ Imputed Polity*) e possibilitando a sua utilização no banco de dados em painel, já que implicará que as variáveis independentes surtirão efeitos na VD adotada e tendo dinâmica temporal real (COSTA, 2016, p. 82).

As variáveis independentes são três: VI1) peso da cooperação entre ONU e OEA; VI2) peso da cooperação da ONU e/ou da OEA com outros atores internacionais; e VI3) peso da cooperação entre ONU e/ou OEA com outros atores internacionais, exceto os Estados. Essas variáveis foram operacionalizadas da seguinte forma para o banco em painel:

VII, VI2 e VI3) Soma dos pesos da cooperação nas atividades em cada ano. Os pesos foram atribuídos a cada atividade (eventos receberam peso 1, publicações peso 2 e missões peso 3) e depois foram somados para compor o peso da cooperação em cada ano. Quando houve a ocorrência de cooperação entre ONU e OEA o peso foi multiplicado por dois.

Além dessas variáveis independentes de interesse, há as variáveis de controle, que são introduzidas para controle estatístico e para considerar as explicações alternativas (AGRESTI; FINLAY, 2012). As variáveis de controle (VC) selecionadas foram: crescimento econômico, eficácia de governo, estabilidade política, autonomia dos Órgãos de Gestão Eleitoral (*EMB*

<sup>116</sup> De acordo com o *codebook* do QOG (2017b, p. 59, tradução livre): “fh\_ipolity2 Nível de Democracia (Freedom House / Imputed Polity): Escala varia entre 0-10, onde 0 é menos democrático e 10 mais democrático. Média da Freedom House (fh\_pr e fh\_cl) é transformado em uma escala 0-10 e Polity (p\_polity2) é transformado em uma escala 0-10. Essas variáveis são médias em fh\_polity2. A versão imputada imputou valores para países em que os dados sobre a Polity estão perdidos regredindo a Polity na medida média da Freedom House. Hadenius & Teorell (2005) mostram que esse índice médio funciona melhor em termos de validade e Confiabilidade do que suas partes constituintes”.

*autonomy*), capacidade dos Órgãos de Gestão Eleitoral (*EMB capacity*) e equilíbrio de poder (*check and balances*). Seguem as parametrizações das variáveis controle escolhidas:

A variável crescimento econômico foi obtida através do logaritmo natural do Produto Interno Bruto (PIB), que é o logaritmo do montante do PIB de cada país em dólares, disponibilizado pelo Banco Mundial (2017). Espera-se encontrar que o crescimento econômico impacte positivamente no nível de democracia dos países da América Latina.

Algumas variáveis de controle foram obtidas do banco de dados do projeto V-DEM, no qual especialistas respondem questões, com opções de respostas ordinais, de 0 a 4, que depois são agregadas para cada país e ano com índices construídos com o recurso do IRT – Teoria da Resposta ao Item. A variável eficácia de governo é a combinação em um único grupo de respostas sobre a qualidade da prestação de serviços públicos, a qualidade da burocracia, a competência dos funcionários públicos, a independência do serviço público e a credibilidade do compromisso do governo com as políticas (V-DEM, 2017d, p. 334). O foco do índice são os “insumos” (*inputs*) necessários para que o governo possa produzir e implementar boas políticas e entregar bens públicos, disponibilizado pelo V-DEM (2017c e 2017d) e pelo Banco Mundial e proposto por Kaufmann et al. (2016 apud V-DEM, 2017d, p. 334). Espera-se observar que quanto mais eficácia de governo mais qualidade de democracia.

A estabilidade política é a combinação de vários indicadores que medem percepções da probabilidade de que o governo seja desestabilizado ou derrubado por meios possivelmente inconstitucionais e/ou violentos, podendo incluir violência doméstica e terrorismo (VDEM, 2017d, p. 334-335). É disponibilizado pelo VDEM (2017c e 2017d) e pelo Banco Mundial e também proposto por Kaufmann et al. (2016 apud VDEM, 2017d, p. 334-335). Enseja-se verificar que a estabilidade política afete positivamente no nível de democracia.

A autonomia dos Órgãos de Gestão Eleitoral (*Electoral Management Body* – EBM, em inglês) refere-se à percepção da autonomia desses órgãos na administração das eleições nacionais,<sup>117</sup> disponível no banco do V-DEM. Espera-se visualizar um impacto positivo dessa variável no nível de democracia dos países latino-americanos.

---

<sup>117</sup> De acordo com o *codebook* do VDEM (2017d, p. 86-87, tradução livre), pergunta “O órgão de gerenciamento eleitoral (EMB) possui autonomia governo para aplicar leis eleitorais e regras administrativas de forma imparcial em eleições?” e tem como possibilidades de “respostas: 0: Não. O EMB é controlado pelo governo em exercício, o militar ou outro órgão governante de facto. 1: um pouco. O EMB tem alguma autonomia em alguns problemas, mas em questões críticas que influenciam o resultado das eleições, o EMB é parcial em relação ao órgão dirigente. 2: ambíguo. O EMB possui alguma autonomia, mas também é parcial e não está claro até que ponto isso influencia o resultado da eleição. 3: quase. O EMB tem autonomia e age de maneira imparcial quase que todo o tempo. Pode ser influenciado pelo órgão de decisão de fato de algumas maneiras menores que não influenciam o resultado das eleições. 4: Sim. O EMB é autônomo e aplica de forma imparcial as leis eleitorais e regras administrativas.” As respostas ordinais de vários especialistas são agregadas em um índice construído com o recurso do IRT – Teoria da Resposta ao Item, conforme metodologia elaborada por Lindbergh (2017 apud V-DEM 2017d, p. 86-87).

A capacidade dos Órgãos de Gestão Eleitoral refere-se à percepção da capacidade em termos de pessoal e recursos para administrar bem uma eleição nacional,<sup>118</sup> disponível no banco do projeto V-DEM (2017c e 2017d). Enseja-se observar que a capacidade desses órgãos impacte positivamente no nível de democracia.

Por fim, a variável pesos e contrapesos (*checks and balances*) é disponibilizada pelo V-DEM (2017c e 2017b) e pelo QoG (2017c) e proposta por Beck et al. (2013 apud VDEM, 2017, p. 289). Espera-se visualizar um impacto positivo do equilíbrio de poder no nível de democracia nos países da América Latina.<sup>119</sup>

O quadro 8 a seguir apresenta as variáveis selecionadas destacando a parametrização e as fontes dos dados brutos, do seguinte modo:

Quadro 10 – Parametrização das variáveis selecionadas

Variáveis	Parametrização	Tipo	Fonte dos dados
<b>VD: Nível da democracia (<i>Freedom House/ Imputed Polity</i>)</b>	Escala de 0 a 10, com 0 para menos democrático e 10 para mais democrático.	Contínua	QoG Institute (2017b e 2017c).
<b>VI1) Peso da cooperação entre ONU e OEA</b>	Soma dos pesos da cooperação para cada ano da série temporal.	Escala	Elaboração própria.
<b>VI2) Peso da cooperação da ONU e/ou da OEA com outros atores internacionais</b>	Soma dos pesos da cooperação para cada ano da série temporal.	Escala	Elaboração própria.
<b>VI3) Peso da cooperação entre ONU e/ou OEA com outros</b>	Soma dos pesos da cooperação para cada ano da série temporal.	Escala	Elaboração própria.

<sup>118</sup> De acordo com o *codebook* do VDEM (2017d, p. 87, tradução livre), pergunta “O órgão de gestão eleitoral (EMB) possui pessoal suficiente e recursos para administrar uma eleição nacional bem gerida?” e tem como possibilidades de “respostas: 0: Não. Há déficits flagrantes em recursos humanos, financeiros ou outros que afetam a organização em todo o território. 1: na verdade não. Os déficits não são flagrantes, mas, no entanto, comprometem seriamente a organização de eleições administrativamente bem-executadas em muitas partes do país. 2: ambíguo. Pode haver graves deficiências que comprometem a organização das eleições, mas também pode ser produto de erros humanos ou outros fatores fora do controle do EMB. 3: Majoritariamente. Existem déficits parciais em recursos, mas estes não são sérios nem generalizados. 4: Sim. O EMB possui pessoal adequado e outros recursos para administrar uma eleição bem-executada.” Também metodologia elaborada por Lindbergh (2017 apud V-DEM 2017d, p. 87).

<sup>119</sup> Outras variáveis foram coletadas dos bancos do V-DEM e do QOG, mas foram retiradas do modelo devido a um número reduzido de observações nos dados em painel e isso reduzia bastante o número de observações das regressões multivariadas. Exemplo de algumas variáveis testadas como controles foram: importações de energia, gastos militares e PIB per capita, do QOG (2017c); e índice de Liberdade e Pobreza e declínio econômico, do VDEM (2017c).

<b>atores internacionais, mas sem os Estados</b>				
<b>VC1) Crescimento econômico</b>	Logarítimo natural dos montantes anuais do PIB.	Contínua	Banco Mundial (2017)	
<b>VC2) Eficácia de governo</b>	Combinação em um único grupo de respostas sobre a qualidade de governo.	Contínua	VDEM (2017c) e Banco Mundial (2017)	
<b>VC3) Estabilidade Política</b>	Combinação de vários indicadores que medem percepções da estabilidade política.	Contínua	VDEM (2017c) e Banco Mundial (2017)	
<b>VC4) Autonomia do Órgãos de Gestão Eleitoral</b>	Percepção da autonomia desses órgãos na administração das eleições nacionais.	Contínua	VDEM (2017c)	
<b>VC5) Capacidade dos Órgãos de Gestão Eleitoral</b>	Percepção da autonomia desses órgãos na administração das eleições nacionais.	Contínua	VDEM (2017c)	
<b>VC6) Pesos e contrapesos</b>	Índice de pesos e contrapesos	Contínua	VDEM (2017c) e QoG (2017b e 2017c)	

Fonte: elaboração do autor.

Em seguida, a tabela 28 abaixo apresenta uma análise descritiva das variáveis selecionadas acima:

Tabela 28 – Estatística Descritiva das Variáveis Selecionadas

<b>Variáveis</b>	<b>Observações</b>	<b>Média</b>	<b>Desvio padrão</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>
<b>Nível de democracia</b>	320	7,83	1,93	1,46	10
<b>Peso da cooperação entre ONU e OEA</b>	320	0,63	1,90	0	12
<b>Peso da cooperação entre ONU e/ou OEA com outros atores</b>	320	2,99	4,82	0	24
<b>Peso da cooperação entre</b>	320	1,79	3,80	0	24

<b>ONU e/ou OEA com outros atores, mas sem Estados</b>					
<b>Crescimento Econômico</b>	318	24,69	1,55	21,81	28,59
<b>Eficácia de Governos</b>	300	-0,31	0,61	-2,03	1,26
<b>Estabilidade Política</b>	300	-0,33	0,67	-2,39	1,00
<b>Autonomia dos Órgãos de Gestão Eleitoral</b>	320	2,83	0,90	0,5	4
<b>Capacidade dos Órgãos de Gestão Eleitoral</b>	320	3,02	0,63	0,8	4
<b>Pesos e contrapesos</b>	251	3,43	1,23	1	5

Fonte: Elaboração própria.

A técnica de análise de dados em painel utilizada será as estimações por Mínimos Quadrados Generalizados (MQG) (ou *GLS - Generalized Least Squares*, em inglês) pelos fixos e efeitos aleatórios dos parâmetros. Há a combinação de séries temporais e de observações em um corte transversal (*cross-section*) distribuídos pelo período de tempo de 2000 a 2015. Foram realizados o teste de Hausman sobre efeitos fixos versus aleatórios, adotando o modelo de estimação 1 pelos efeitos aleatórios<sup>120</sup> e os modelos 2 e 3 pelos efeitos fixos (CAMERON; TRIVEDI, 2005; GUJARATI; PORTER, 2011; FÁVERO, 2015). Assim, a tabela 29 evidencia os modelos de estimação do seguinte modo:

<sup>120</sup> Também foi realizado o teste multiplicador de Lagrange para testar os efeitos aleatórios.

Tabela 29 – Modelos de Estimação

Variáveis Independentes	Variável Dependente		
	Nível de Democracia ( <i>Freedom House/Imputed Polity</i> )		
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
<b>Peso da cooperação entre ONU e OEA</b>	<b>0.036**</b> (0.145)		
<b>Peso da cooperação da ONU ou da OEA com outros atores internacionais</b>		<b>0.013**</b> (0.006)	
<b>Peso da cooperação entre ONU ou OEA com outros atores internacionais, exceto os Estados</b>			<b>0.017**</b> (0.01)
<b>Crescimento econômico</b>	0.116* (0.065)	0.081 (0.071)	0.097 (0.070)
<b>Eficácia de governo</b>	0.871*** (0.215)	0.810*** (0.236)	0.794*** (0.236)
<b>Estabilidade política</b>	0.163 (0.133)	0.149 (0.139)	0.161 (0.139)
<b>Autonomia dos Órgãos de Gestão Eleitoral</b>	0.886*** (0.118)	0.766*** (0.122)	0.774*** (0.122)
<b>Capacidade dos Órgãos de Gestão Eleitoral</b>	-0.397** (0.162)	-0.365** (0.171)	-0.385** (0.170)
<b>Pesos e contrapesos</b>	0.084** (0.030)	0.082*** (0.030)	0.085*** (0.030)
<b>Constante</b>	3.715** (1.776)	4.779** (1.118)	4.413** (1.897)
<b>N</b>	231	231	231
<b>R<sup>2</sup> dentro</b>	0.271	0.268	0.272
<b>R<sup>2</sup> entre</b>	0.641	0.645	0.645
<b>R<sup>2</sup> global</b>	0.618	0.620	0.620
<b>Wald</b>	106.62		
<b>Prob&gt;chi<sup>2</sup></b>	0.000		
<b>F</b>		10.67	10.91
<b>Prob&gt;F</b>		0.000	0.000
<b>Hausman</b>	10.47	28.68	19.58
<b>Prob&gt;chi<sup>2</sup></b>	0.163	0.000	0.007

Nota: coeficientes reportados. Erros-padrão em parênteses. \*p < 0.10, \*\*p < 0.05, \*\*\*p < 0.01. Regressão MQG usando XTREG no STATA 13. Regressões: (1) MQG com efeitos aleatórios; e (2) e (3) MQG com efeitos fixos. Fonte: Elaborado pelo autor.

Na tabela 29 acima, são destacados os coeficientes encontrados e seus níveis de significância, o que permite a comparação dos resultados com as hipóteses adotadas nesta tese. Todas as variáveis de interesse impactaram positivamente a VD – nível de democracia, confirmando as hipóteses H1, H2 e H3. Sobretudo, destaca-se a hipótese principal (H1) e a observação do impacto da cooperação entre ONU e OEA na democracia latino-americana, tendo o maior impacto se comparado às hipóteses alternativas também de cooperação, as H2 e H3 – respectivamente, cooperação da ONU e/ou da OEA com outros atores internacionais, com e sem a cooperação com Estados.

Para maiores discussões, no modelo 1, o aumento de uma unidade no grau de cooperação entre ONU e OEA nas atividades de promoção e defesa da democracia impacta positivamente em 0,036 unidades do nível de democracia do país no ano analisado, como o índice de democracia adotado nesta pesquisa varia entre zero (autoritário) e dez (democrático), este impacto representa 3,6% no nível de democracia e sua interação foi positiva no nível de significância menor que 5% ( $p < 0.05$ ). Assim, confirma-se a hipótese principal da tese de que a cooperação entre ONU e OEA afeta positivamente as democracias latino-americanas.

Nesse contexto, corrobora-se, em parte, com as contribuições teóricas de Teorell (2010), que examinou que as organizações regionais democráticas estão fortemente relacionadas aos aumentos positivos no nível de democracia, particularmente em retomadas democráticas (*upturns*). Pevehouse (2005, p. 94-95) também verificou empiricamente que as OIs regionais estão associadas à liberalização política (retomada democrática), principalmente quando há a existência de membros democráticos pressionando os países à liberalização política.

Além disso, Pevehouse (2005, p. 166-167) analisou também o impacto das OIs regionais na consolidação ou na sobrevivência das democracias. O autor comprovou que a adesão às organizações regionais mais democráticas leva a um declínio na taxa de ruptura democrática, principalmente se conjugado a muitos Estados membros democráticos. Novamente o autor ressalta a importância da quantidade de Estados membros democráticos inseridos nas organizações como um dos fatores que ajudam no impacto dessas OIs.

No entanto, Teorell (2010, p. 82) testa o argumento de Pevehouse e verifica que realmente as organizações regionais, durante a terceira onda de democratização, precipitaram os aumentos no nível de democracia dos países (resultado extremamente robusto), mas que a principal descoberta é que o nível atual de democracia da associação de Estados de organização regional é que importa, e não a ideia de que os países mais democráticos que se juntam às organizações pressionariam na retomada e consolidação democrática. Os resultados são

expressivos só em longo prazo, com aumento de 3.48 no nível de democracia, e configuram que quanto mais democrática a associação de Estados de uma organização regional mais impacto no nível de democracia de um país. Em curto prazo, os outros modelos de estimação analisados por Teorell (2010, p. 80) abordaram o impacto da democratização das organizações regionais em retomadas democráticas (*upturns*), declínios democráticos (*downturns*) e em termos gerais, mas verificou-se que não foram estatisticamente significativos e tiveram impactos de, respectivamente, 0,029, 0,001 e 0,28.

Em resumo, para a presente tese, essas contribuições teóricas reforçam o impacto da OEA no nível de democracia. Abordou-se de forma mais amplamente ao adicionar a cooperação com a ONU, com estatísticas significativas e representando o diferencial desta pesquisa, já que evidencia uma explicação sobre a atuação conjunta das organizações com mandato de ação na promoção e na defesa da democracia latino-americana.

Confirmou-se também, em parte, o que Coma, Nai e Norris (2016, p.18) obtiveram em suas análises empíricas, que as recomendações dos relatórios das missões de observação eleitoral da OEA, durante o período de 1999 a 2015, são consideravelmente implementadas pelos países (50%), tanto parcial quanto totalmente. Também visualizou que as democracias não estabelecidas implementam em maior proporção (55%) do que as democracias estabelecidas (44%), ou seja, um impacto positivo da OI regional OEA na difusão democrática. As análises da presente tese vão além ao incorporar também eventos e publicações nas estimações, bem como o foco são as interações entre OEA e ONU, combinando as atividades das duas OIs.

Quanto à ONU, Lührmann (2016, p. 17) analisou que a probabilidade de alocação de assistência eleitoral da ONU (*United Nations Electoral Assistance – UNEA*, em inglês) é menor em autocracias fechadas e maior em contextos de transição democrática. Na presente tese, reitera-se que o foco foi diferente ao abordar a cooperação entre a ONU e a OEA afetando as democracias latino-americanas, mas que de todo modo incorpora as ações do *UNEA*.

Na construção dos bancos de dados em *cross-section* e em painel, surgiu a necessidade de abranger um maior número de variáveis de interesse e, com isso, outros modelos de estimação para explicar outras relações interorganizacionais observadas. Nos modelos 2 e 3, observou-se a cooperação da ONU e/ou da OEA com outros atores internacionais, com e sem a cooperação com Estados, apontando que, no modelo 2, o aumento de uma unidade no grau de cooperação geral com todos atores internacionais impacta positivamente em 0.013 o nível de democracia e sua interação foi positiva no nível de significância menor que 5% ( $p < 0.05$ ). Como o

índice de democracia adotado nesta pesquisa varia entre zero (autoritário) e dez (democrático), este impacto representa em 1,3% no nível de democracia.

No modelo 3, o incremento de uma unidade do grau da cooperação com outros atores internacionais, mas sem os Estados, impacta positivamente em 0.017 unidades do nível de democracia, representando 1,7% e democracia e sua interação foi positiva no nível de significância menor que 5% ( $p < 0.05$ ). Vale ressaltar que as variáveis independentes de interesse Vi1, Vi2 e Vi3 são altamente correlacionadas e, por isso, não foram inseridas em um mesmo modelo para evitar multicolinearidade, bem como, apesar dos impactos baixos das variáveis de interesses, o gráfico do comportamento do nível da democracia para cada país da América Latina em apêndice (Apêndice B) evidencia que em maior parte dos países não há grande variação dos níveis de democracia em geral e, assim, reitera-se que os impactos encontrados mostram-se relevantes.

Assim sendo, esses dois últimos modelos alternativos evidenciam que a presença dos Estados em meio às cooperações globais das OIs estudadas tem impacto menor sobre o nível de democracia do que a sua ausência, o que pode ser explicado pela atuação dos Estados em atividades das OIs em que há interesses deles nos países em interferência das organizações. Esses interesses estatais podem ser explicados pelas contribuições teóricas do neorealismo e do construtivismo das Relações Internacionais, já que, respectivamente: 1) os Estados utilizariam as OIs e suas atividades como ferramenta de suas políticas externas e, com isso, justificariam a atuação em determinado país (WALTZ, 1978; HERZ; HOFFMAN, 2004; LACERDA, 2013b; BAUER et al., 2009); e 2) o construtivismo defende que os atores internacionais estão interessados tanto em aspectos materiais quanto ideacionais, o que daria sentido à atuação dos Estados (WENDT, 2000; HERZ; HOFFMAN, 2004; LACERDA, 2013a; LACERDA, 2013b; BAUER et al., 2009). Para a presente tese, os Estados podem agir segundo interesses próprios ao invés dos ideais de promoção e da defesa da democracia para a região da América Latina.

Quanto aos comportamentos das estimações das variáveis de controle, verificou-se a confirmação de que o crescimento econômico na América Latina impacta positivamente no nível de democracia em todos os modelos, mas é apenas significativa a 10% ( $p < 0.10$ ) no modelo 1 e não é estatisticamente significativa nos outros dois. Esse resultado segue algumas literaturas que abordam que não há evidências de que o crescimento econômico afete as democracias, conforme Teorell (2010, p. 84). O autor encontrou que, em termos globais, o volume de comércio (ou mesmo crescimento econômico) impacta negativamente como determinante internacional de democratização durante a terceira onda, mas ressalta que: “Não encontro

efeitos do comércio quando apenas a variação dentro do país é retida, e o impacto é sensível à escolha da medida da democracia” (TEORELL, 2010, p. 84, tradução livre). Diferentemente do autor, os achados dos modelos da presente tese encontraram efeitos positivos do crescimento econômico em se tratando de países da América Latina.

Outras variáveis de controle que afetaram positivamente foram: eficácia de governo, autonomia dos Órgãos de Gestão Eleitoral e pesos e contrapesos (*check and balances*). Vale destacar que os achados dos modelos de estimação sobre eficácia de governo divergem-se das análises teóricas de Charron e Lapuente (2009) e de Weyland (1998), haja vista que sugerem que há diminuição da qualidade ou eficácia de governo em processos de democratização na América Latina.

Diferentemente das variáveis acima que seguiram as tendências esperadas, a variável de capacidade dos Órgãos de Gestão Eleitoral impacta negativamente nos níveis de democracia na América Latina. Lührmann (2016, p. 18-19) observou que as melhorias da capacidade desses órgãos são mais prováveis em contextos em que as capacidades anteriores são fracas. Para a região da América Latina, os modelos desta tese evidenciaram que as capacidades desses órgãos impactam negativamente no nível de democracia da região, contrariando a relação causal esperada.

Tusalem (2015) ao observar que a literatura afirma que os mais altos níveis de democracia estão positivamente correlacionados com os mais altos níveis de estabilidade política. Do mesmo modo que verificado na literatura, a variável controle estabilidade política impacta positivamente no nível de democracia para os países da América Latina, mas não é estatisticamente significativa.

Nesse contexto, é importante ponderar algumas limitações dos modelos de estimações da presente pesquisa: 1) a disponibilidade dos dados de 2000 a 2015, o que dificulta uma a formação de causalidade mais ampla, pois seria necessário que a variável dependente fosse medida em um período de vários anos posteriores ao ano a que se referem as variáveis independentes de interesse, até mesmo porque é razoável esperar a mudança no nível de democracia seja lento. Assim, há mais indícios de que há impacto do que causalidade; 2) há a possibilidade de existir uma causalidade reversa entre as variáveis, ou seja, de a variável dependente estar causando as variáveis independentes de interesse. Isso significaria que uma cooperação maior ocorreria na medida em que os Estados fossem mais democráticos. Contudo, foi uma opção adotada com base na literatura sobre determinantes internacionais afetando a democratização; e 3) faltou a esta tese mostrar o mecanismo causal operando, ou seja, visualizar

como as atividades das OIs e até que ponto fizeram o nível de democracia melhorar nos países, o que só seria possível através de estudos de casos, os quais não foram objetivados por esta tese e ficam em aberto para futuras pesquisas.

Vale destacar que, no que tange a essa última limitação, é possível preencher relativamente a falta de estudos de casos, pelo menos no caso da OEA, com a investigação empírica de Coma, Nai e Norris (2016) sobre as recomendações das Missões de Observação Eleitoral da OEA entre 1999 e 2015, conforme anteriormente examinado no capítulo cinco desta tese. Investigou-se que houve cerca de 50% de implementação das recomendações feitas pelas missões.

Portanto, apesar das limitações acima mencionadas, as análises estatísticas permitiram investigar o impacto da cooperação entre ONU e OEA nas democracias latino-americanas, que se mostrou maior que o impacto das demais cooperações. Conforme observado nas análises descritivas dos tópicos anteriores, apesar de um menor número de ocorrências das cooperações entre ONU e OEA, essa relação interorganizações teve impacto maior no aumento do nível de democracia dos países da América Latina.

#### 7.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente capítulo foi analisar os dados sobre a promoção e a defesa da democracia na América Latina, especialmente nas ações da ONU, da OEA e das interações entre elas, durante o corte temporal de 2000 a 2015. Em primeiro momento, apresentaram-se as análises descritivas do banco de dados em corte transversal (*cross-section*), abordando aprofundadamente as atividades das organizações na área temática da democracia.

Observou-se, principalmente: 1) houve uma maior atuação das OIs estudadas no período de 2006 a 2015; 2) houve uma maior quantidade do tipo de atividade missões, com 56% dos casos, sendo seguida pelas publicações (32,1%) e eventos (11,9%); 3) ocorrem mais ações das OIs em países classificados pelo *Freedom House* como parcialmente livres, correspondendo a 45,2% (25,9% em países livres, 1,2% em países não livres) e tendo atuação mais dispersa em todo o corte temporal, de 2000 a 2015; 4) atuação direta expressiva das burocracias em sentido restrito nas atividades das OI, com 81% de atuação (6,5% de não atuação e 12,5% não se aplicam por não serem atividades das OIs estudadas e nem ter a participação delas); e 5) 81,5% das atividades são da ONU e/ou da OEA, sendo as demais atividades de outras organizações.

Quanto às cooperações: 1) há cooperações das mais diversas com atores internacionais, além do Estado solicitante, em 72,9% das ações das organizações e apenas 18,8% de ação isolada, evidenciando a importância das relações interorganizacionais. Os outros 8,3% foram atividades de outras organizações e que não tiveram a participação das OIs estudadas; 2) quanto à cooperação central para a presente tese, verificou-se que há 16,4% dos casos de cooperação entre ONU e OEA nas atividades na área temática da democracia, contra 66,4% de não cooperação; 3) também se examinou a cooperação entre ONU e/ou OEA com outros atores internacionais, mas sem a presença dos Estados, tendo 44,9% de cooperações e 46,7% de não cooperações sem Estados.

Algumas descrições das cooperações entre as OIs foram realizadas com o objetivo de analisar como, onde e sob que condições ocorrem. Destacou-se que:

1) a maior parte das cooperações gerais da ONU e/ou da OEA foram em missões, com 143 casos. Os eventos e as publicações corresponderam a 33 e 69, subsequentemente;

2) há majoritariamente cooperação com Estados nas atividades com OIs em missões, representando 116 ocorrências (contra 16 em eventos e 44 em publicações);

3) também se evidencia maior ocorrência das cooperações entre ONU e OEA em missões (contra 13 em eventos e 11 em publicações);

4) há maior atuação das cooperações gerais em países parcialmente livres, com 114 ocorrências (contra 65 em países livres e 4 em países não livres);

5) também ocorre mais atuação da cooperação entre ONU e OEA em países parcialmente livres, com 28 ocorrências (contra 12 em países livres e 3 em países não livres), bem como ressalta-se que essas organizações atuam em 3 das 4 ocorrências em países não livres;

6) a mesma tendência também ocorre nas cooperações com Estados nas atividades, com 89 ocorrências em países parcialmente livres (contra 45 em países livres e 0 em países não livres), mas também se alerta que os Estados não cooperaram em nenhuma das 4 ocorrências de atividades em países não livres, que são supostamente os mais necessitados e o que reitera a compreensão desta tese de que os Estados agem segundo interesses próprios e não somente em virtude de ideais democráticos para a região;

7) a atuação das burocracias em sentido estrito também ocorre majoritariamente nos países parcialmente livres, com 111 ocorrências (contra 71 em países livres e 4 em países não livres). Destaca-se que esses corpos burocráticos atuaram em todas as ocorrências em países

não livres e houve grande presença em todas as atividades nos mais diversos países e na América Latina como um todo;

8) houve atuação das burocracias em sentido estrito em 51 das 55 ocorrências de cooperação entre ONU e OEA, reiterando a importância desses corpos burocráticos nas configurações das cooperações;

9) a mesma tendência ocorreu nas cooperações em geral, com 209 das 245 ocorrências de atuação das burocracias nessas interações mais universais;

10) foi verificado que a atuação dessas burocracias é dispersa em todos os países e na América Latina como um todo, tendo atuação de destaque na maior parte das atividades e em todos os países; e por fim,

11) seguindo a ideia dos interesses dos Estados, observou-se que em alguns países houve maior cooperação estatal, como na Bolívia, Colômbia, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Paraguai, e República Dominicana.

Para analisar o impacto do peso dessas cooperações nas democracias latino-americanas, as análises estatísticas realizadas foram estruturadas em um banco de dados em formato de painel. A técnica adotada foi a regressão por *GLS* – ou em português Mínimos Quadrados Generalizados em painel. Assim, verificou-se que o maior impacto positivo dentre as variáveis foi a da cooperação entre ONU e OEA, de 3,6% no nível de democracia.

Com isso, observou-se que o impacto da cooperação sem os Estados é maior que o impacto da cooperação com o Estados, o que pode corroborar com a teoria neorrealista das RI ao compreender que os Estados cooperam quando há interesses próprios e também na utilização das organizações como ferramentas dos seus interesses (WALTZ, 1978; HERZ; HOFFMAN, 2004; LACERDA, 2013b; BAUER et al., 2009). A teoria construtivista das RI também pode corroborar com os achados ao afirmar que os Estados cooperam em virtude tanto de interesses materiais quanto ideacionais (WENDT, 2000; HERZ; HOFFMAN, 2004; LACERDA, 2013a; LACERDA, 2013b; BAUER et al., 2009), podendo os Estados agir por interesses próprios, ao invés de ideias de promoção e defesa da democracia para a região. Ou seja, os Estados terceiros nem sempre cooperam com nas atividades das OIs e isso diminui o impacto das cooperações mais gerais da ONU e da OEA (modelo 2 da Tabela 35). Vale ressaltar que, apesar do foco desta tese nas organizações e nas burocracias, há o reconhecimento reiterado da essencialidade dos Estados na promoção e na defesa da democracia.

Sendo assim, corroborou-se a hipótese de que a cooperação entre ONU e OEA nas atividades de promoção e de defesa da democracia na América Latina impacta no nível de

democracia da região, tendo mais efeito do que se comparado com as cooperações gerais dessas organizações, com e sem Estados. Os resultados das análises estatísticas evidenciaram explicações inéditas para a literatura sobre determinantes da democratização por meio da atuação conjunta de atores externos na promoção e na defesa da democracia.

## 8 CONCLUSÕES

Na presente tese, trabalhou-se com o argumento de que as Organizações Internacionais, seus corpos burocráticos e suas interações administrativas influenciam e atuam na democratização da América Latina. Focou-se na análise da ONU, da OEA e de suas burocracias internacionais na área temática da democracia na América Latina, agindo tanto isoladamente quanto em cooperação com os mais diversos atores internacionais. Sobretudo, destacam-se as relações interorganizacionais entre OIs, que são amplas no sistema internacional, mas houve o afunilamento para o exame do impacto dessa cooperação no nível da democracia latino-americana.

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.

Ao combinar teorias esta tese inovou em sua abordagem ao tratar o conceito de burocracias internacionais através dos sentidos “mais amplo” (perspectiva construtivista) e “mais restrito” (perspectiva síntese). Assim, respectivamente: 1) as OIs analisadas são burocracias internacionais, pois são formas sociais distintas de organização com lógica interna e que geram certas tendências comportamentais, com características qualificadoras de hierarquia, continuidade, impessoalidade e conhecimento especializado (BARNETT; FINNEMORE, 2004); e 2) em termos mais restritos, as OIs são arranjos institucionais que combinam a existência de um grupo de burocracias e uma estrutura normativa, sendo configuradas por atores estatais e não estatais (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009). A primeira permite trabalhar com a ONU e OEA em termos amplos como burocracias internacionais, com poder e autoridade de influência na política mundial, e a segunda com o PNUD e a SFD em termos mais restritos, com influência e semiautoridade.

No entanto, alertou-se sobre uma contradição da utilização dos termos OI e burocracia internacional como sinônimos, conforme feito por Barnett e Finnemore (2004), pois há uma redução ou esquecimento da importância dos Estados como componentes cruciais na autoridade da OI, apesar de serem reiteradamente descritos pelos autores (BIERMANN, 2017, p. 254). Para a presente tese, faz-se essa ressalva e destaca-se a relevância dos atores estatais na análise

das organizações internacionais, inclusive ao passo que constitui uma das variáveis explicativas nas análises estatísticas. De acordo com Biermann (2017, p. 254), essa contradição teórica é o que motiva os autores da emergente área de estudos da Administração Pública Internacional (API) a combinar o institucionalismo sociológico e conhecimentos teóricos da Administração Pública (AP) para aprimorar a compreensão das burocracias internacionais.

A perspectiva da API representou uma evolução teórica dos estudos sobre burocracias e coadunou com o trabalho ao trazer uma junção das disciplinas da Administração Pública (AP) e das Relações Internacionais (RI), observando que a primeira é melhor ao explicar o dia-a-dia da criação de políticas das organizações e a segunda na explicação do porquê da criação das OIs. Há a combinação dos ramos organizacionais políticos e administrativos das APIs. Nesse contexto, assim como Biermann e Koops (2017) ao analisar as relações interorganizacionais, esta tese pretendeu trazer uma abordagem aberta (*open-minded approach*), disposta a receber mais conhecimentos teóricos e ferramentas analíticas associadas para compreender o fenômeno estudado.

As burocracias internacionais exercem influência na política mundial principalmente por meio de sua capacidade de criar normas e do uso de seu conhecimento, modificando a realidade social através dessas influências normativa e cognitiva (BARNETT; FINNEMORE, 2004; BIERMANN et al., 2009). Há também a influência executiva, que é a capacidade das equipes das burocracias internacionais. Esses três tipos de variação são interligados e indissociáveis nas análises dos fenômenos (BIERMANN et al., 2009).

As APIs ganham autonomia por diversos fatores organizacionais e, sobretudo, destaca-se a capacidade de construção de redes administrativas e/ou ainda de coordenação administrativa multinível, com ramificações tanto nacionais quanto internacionais (TRONDAL, 2016; BAUER; KNILL; ECKHARD, 2017). É o que se buscou verificar na atuação da ONU, da OEA e de seus corpos burocráticos na área temática da democracia e a criação de redes administrativas e/ou de coordenação administrativa multinível.

Outros conceitos centrais da contribuição teórica da API foram os estilos administrativos e o empreendedorismo burocrático (KNILL et al., 2017; BAUER et al., 2017). Cada organização internacional estudada tem um estilo administrativo diferente e essas diferenças as levam a cooperar entre si para alcançar seus objetivos na governança global. Na área temática da democracia, há centralidade do Secretário-Geral da ONU e do PNUD na organização global, tendo o PNUD uma maior autonomia de ação, tanto dentro do sistema da ONU quanto fora dele, e é o que permite construir conceitos de democracia para a América

Latina próprios para o programa e para a ONU, já que não há uma norma universal de democracia institucionalizada. Já na OEA, há a relevância do SG da OEA e da sua Secretaria de Fortalecimento da Democracia (SFD), tendo a burocracia em sentido restrito uma autonomia menor em relação à Secretaria Geral e há maior presença do SG na área temática da democracia.

Os estilos administrativos trazem também a importância de verificar os procedimentos de agência das OIs, como pode-se observar a realização de relatórios ou informes de estudos sobre determinada realidade e a criação de fóruns de debates. Essas atividades são essenciais para a promoção da democracia e, para a presente tese, as suas análises qualitativas e quantitativas são um diferencial desta pesquisa. Em outras palavras, grande parte dos estudos sobre as OIs e a promoção da democracia focam na análise normativa e nas missões de assistência eleitoral, diferentemente desta tese ao incorporar à reflexão, além das missões eleitorais, também as publicações e os eventos.

Outra prática diferente entre as OIs estudadas é que a OEA está mais preocupada em construir uma rede de *experts* na área temática da democracia, já a ONU, apesar de valer-se de redes administrativas, aparenta estar mais preocupada com suas próprias redes nacionais – as redes locais do PNUD – e cooperações pontuais ou particulares internacionalmente. Essa atitude configura-se mais em relação à OEA (NOTO, 2012 apud LACERDA, 2013a, p. 189-90), já que o PNUD tem uma parceria formal com a União Europeia em assistência eleitoral desde o ano de 2006 (UE; PNUD, 2013, p. 12). Portanto, esta tese alerta que essa parceria formal não há com a OEA, mesmo apesar haver mecanismos formais nas cartas constitutivas da ONU e da OEA que as relacionam de forma complementar em campos de atuação global e regional.

Quanto ao empreendedorismo administrativo, consiste no trabalho das OIs irem além dos seus mandatos e da subserviência aos Estados, sendo atores empreendedores no sistema internacional. Assim, conclui-se que a ONU, a OEA e seus corpos burocráticos são empreendedores na área temática da democracia, com significativa atuação das burocracias em sentido estrito PNUD e SFD.

A variável cognitiva da democracia ganha considerável importância nas Relações Internacionais como variável explicativa dos fenômenos internacionais e, nesta tese, observa-se essa variável na atuação da ONU, da OEA e de seus corpos burocráticos na promoção e na defesa da democracia na América Latina. Há atuação tanto teórica quanto prática, desde princípios e objetivos gerais das OIs e a criação de um quadro de referência de normas

democráticas até a realização de atividades práticas por meio das missões de apoio eleitoral, das publicações e dos eventos.

As concepções de democracia promovidas e defendidas pelas OIs estudadas variam entre conceitos procedimentais e substantivos, compreendendo, respectivamente, a democracia como mero procedimento de escolha de representantes e como forma substancial de participação dos cidadãos (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998; SANTOS, AVRITZER, 2003). Por isso, fez-se uma discussão teórica sobre as duas formas de democracias e suas aplicações na realidade. Adotaram-se as contribuições teóricas de Dahl (2005) e O'Donnell (1996), com a observação do conceito de democracia poliárquica, que é uma forma de política em que todos os cidadãos têm oportunidade de contestar e participar ativamente na arena política. No entanto, a democracia latino-americana seria uma poliarquia incompleta, compreendida por O'Donnell (1996) como democracia delegativa, na qual o povo delega excessivo grau de confiança ao governante eleito.

A singularidade da democracia na América Latina chama a atenção da ONU, da OEA e de seus corpos burocráticos devido às constantes crises democráticas, aos problemas socioeconômicos, à existência de grande número de países parcialmente livres e não livres e aos distúrbios de princípios da democracia observados na própria percepção da população da região, como verificado pelo Latinobarômetro em pesquisa de opinião sobre a preferência dos latino-americanos por desenvolvimento econômico, ao invés da democracia (PNUD, 2004). Além das outras especificidades da região, essa percepção alertou o PNUD sobre a necessidade de estudar melhor a realidade política da região, tendo posteriormente o auxílio da OEA nessa tarefa.

A relação entre a democracia e as instituições internacionais, em especial as OIs e suas burocracias, foram examinadas de forma transnacional, além das dicotomias entre doméstico e internacional, já que se incorpora uma gama de ações transfronteiriças de atores estatais, multilaterais e não-estatais (LEGLER; LEAN; BONIFACE, 2007, p. 5). Portanto, conclui-se que as organizações internacionais e suas burocracias são atores externos cruciais na democratização dos países e devem ser analisados conjuntamente com os atores domésticos (HERZ, 2011; HUNTINGTON, 1991; MAINWARING; PÉREZ-LIÑÁN, 2013; LEGLER; LEAN; BONIFACE, 2007).

Na organização global, há um quadro de referências sobre a democracia, mas sem contemplar um conceito taxativo de democracia. Há também algumas resoluções, recomendações e relatórios – sobretudo, do SG da ONU – que versam sobre a percepção da

ONU sobre a democracia. Apesar disso, Newman (2004) defende que, devido à diversidade e complexidade da democracia no globo, é necessário defender uma concepção que vá além da democracia liberal e que dependa da realidade de cada região. Para a presente tese, a não configuração de uma concepção de democracia universal abre espaço para a agência da ONU para o desenvolvimento (PNUD) para liderar a governança democrática na organização, em especial na América Latina, como ficou exteriorizado no informe de 2004 e na publicação de 2008 do PNUD.

Antes mesmo das publicações, as missões de construção pós-conflito do PNUD na América Latina na década de 1990 foram experiências que geraram aprimoramento desses instrumentos da ONU para assistência eleitoral, com a necessidade de ir além dos aportes eleitorais nos países e no aprofundamento das políticas e estratégias do programa em nível operacional (SANTISO, 2002; ANNAN, 2002). Houve então incremento do seu papel na organização na governança democrática, com maiores recursos financeiros e de pessoal (PONZIO, 2004).

Ao longo de seu desenvolvimento burocrático, o PNUD atinge uma ampla inserção local, com escritórios nos mais diversos países membros da ONU. Há a construção de uma rede administrativa e/ou de uma coordenação multinível entre atores domésticos e internacionais tanto da organização quanto de fora dela. Em muitas vezes, como no caso do PNUD Brasil, o escritório configura-se também como ator de relevâncias nas políticas públicas domésticas, especialmente atuando nos ODM – ou ODS (PNUD BRASIL, 2017b; LASMAR; CASARÕES, 2006).

O informe de 2004 do PNUD e a publicação de 2008 defendem um conceito mais substancial de democracia para a América Latina, a denominada democracia de cidadania, que defende um Estado de cidadãos plenos (PNUD, 2004; PNUD, 2008). A publicação de 2008 chega a ter a contribuição da União Europeia, parceira formal do PNUD desde 2006, na realização de um texto que incentiva o debate aberto sobre a democracia latino-americana, inclusive com uma formatação de uma comunidade epistêmica, com contribuições de servidores civis internacionais e autores acadêmicos e teóricos. Isto é, a influência cognitiva e o conhecimento administrativo do programa ganham cada vez mais incrementos para promover e defender a democracia latino-americana.

Em âmbito regional, a OEA defende o conceito de democracia representativa e o institucionaliza em quatro instrumentos principais – a Carta da OEA (1948) e sua reforma no Protocolo de Cartagena (1985), a Resolução 1080 da Assembleia Geral (1985), o Protocolo de

Washington de 1992 e a Carta Democrática Interamericana (2001). O Manual de Observações Eleitorais da OEA (2008) aponta que há uma variedade de resoluções da Assembleia Geral que abordam a promoção e o fortalecimento da democracia tanto em termos de democracia representativa como participativa. Assim, evidencia-se que, apesar do primeiro conceito ser o privilegiado, já há discussões sobre a necessidade de adotar uma concepção mais substancial na organização, conforme também visualizado no informe da reunião do Estados-membros de comemoração dos dez anos da Carta Democrática (2011).

Há o surgimento do Regime Democrático Interamericano (REDI), com instrumentos políticos e jurídicos e com avanços burocráticos na área temática da democracia. Esse avanço se dá com o desenvolvimento organizacional da Unidade para Promoção da Democracia (UDP), que depois tornou-se departamento (DPD), Secretaria de Assuntos Políticos (SAP) e hoje é a Secretaria de Fortalecimento da Democracia. Também há a institucionalização das práticas das missões de observação eleitoral (MOEs), com a atuação prática da OEA e da SFD na democratização dos países no hemisfério americano.

No estudo da OEA, há a incorporação de mais uma atividade de promoção e defesa da democracia, com a realização de eventos sobre a temática na região. Por isso, examinou-se o FIAPP; o “*Foro sobre la Estabilidad Democrática de las Américas: El Rol Institucional de la OEA*” e seu subsequente relatório (2006); e o “*Foro La Dimensión Política de la Gobernabilidad Democrática*” e seu subsequente informe (2007). A partir desses fóruns, ficou evidenciada a importância do SG da OEA, da SFD, dos servidores civis internacionais, das Missões Eleitorais e Especiais da OEA e, acima de tudo, da estratégia da organização de criar uma rede de *experts* (conhecedores) sobre a democracia americana. Portanto, a organização ficou mais focada na realização desses eventos e, como verificou-se com o *Foro da Democracia Latino-Americana* (2010-2016), houve consolidação dessa diversificação de relações e parcerias (por exemplo, com o IDEA, IFE, FLASCO, CEPAL, PNUD, Universidades e de instituições financeiras internacionais).

Vale ressaltar que esta tese pretendeu trazer capítulos descritivos sobre a ONU e a OEA alicerçados em literaturas oficiais e acadêmicas na área temática da democracia, como forma de contribuir para a literatura sobre a atuação individual e em conjunto desses atores internacionais. Sobretudo, há o enfoque nos avanços institucionais das organizações nessa área e, para tanto, se traz novos elementos de análise, como os corpos burocráticos, as publicações e os fóruns (eventos). Adiciona-se isso aos enfoques tradicionais que focam nos atores estatais,

nas normas e nas missões de assistência eleitoral, permitindo a construção de uma visão mais ampla acerca da ação dessas organizações.

Através da análise individual de cada organização, foi possível observar como cada uma age individualmente na política internacional. Nos casos aqui estudados, a ONU, a OEA e seus corpos burocráticos agem diferentemente, pois a organização global atua de forma mais ampla, por meio da governança democrática, e sem adotar um conceito de democracia taxativo – uma democracia que vá além do aspecto eleitoral. Já a OI regional configura um regime internacional de defesa da democracia, o REDI, e defende normativamente o conceito de democracia representativa. Por sua característica regional e complementar ao sistema ONU, é compreensível para esta tese a menor abrangência de ação. Acima de tudo, só o orçamento global do PNUD e o da área de governança democrática em 2017 são significativamente maiores que o orçamento total da OEA e da SFD do mesmo ano.

Já se discutem nas segunda e terceira OIs (burocracia internacional e as ONGs, *experts*, acadêmicos e outras organizações) conceitos mais substantivos de democracia, como a democracia de cidadania (PNUD, 2004 e 2008), democracia republicana (INSULZA, 2011b) e democracia participativa (OEA, 2008 e 2011). Quanto às primeiras OIs (arenas dos Estados), aparenta haver consenso sobre a democracia representativa entre a maioria dos Estados-membros das organizações, sendo o denominador comum para os Estados.

Destaca-se a capacidade executiva das equipes das OIs para construírem avanços burocráticos, administrativos e políticos na construção de novos elementos – ressaltam-se as publicações e os eventos – de promoção e de defesa de conceitos de democracia, tanto procedimental quanto substantivo. Há que mencionar também a rede executiva ampla de atuação local do PNUD nos países, agindo com mais inserção nacional do que a OEA e a SFD.

As relações entre as OIs e suas cooperações foram estudadas como forma de aumentar a margem de autonomia das organizações e de seus corpos burocráticos (TRONDAL, 2016; HOOGHE; MARKS, 2014). Há cooperação abrangente entre a ONU e a OEA, principalmente pela complementariedade delas no sistema ONU ou por suas interações de forma aninhada (*nested institutions*), que consiste em uma OI estar inserida em outra e interagir dentro dela (ANNAN, 2005 apud OEA, 2005, p. 2; NOTO, 2012 apud LACERDA, 2013a, p. 189-190; HAMANN, 2002; BIERMANN; KOOPS, 2017). No entanto, apesar das relações encaixadas, adota-se que a OEA é uma OI autônoma e diferente da ONU.

Na área temática da democracia, a cooperação entre as OIs fica evidenciada através dos relatórios do Secretário Geral da OEA sobre a cooperação entre a Secretária-geral da OEA, da

ONU, da Comunidade do Caribe e do Sistema de Integração Centro-Americana (OEA, 2005; 2006c), com a existência de um grande número de mecanismos de diálogo e cooperação para a governança democrática no sistema interamericano. Para a presente tese, há maior destaque para as reuniões, os relatórios e os fóruns realizados em conjunto pela ONU e OEA, especialmente as reuniões preparatórias (2008-2010), o relatório parcial de 2009, o relatório final de 2010 – o *Nuestra Democracia* – e o informe de 2011. Também houve cooperação na realização da primeira e sexta edições do Fórum da Democracia Latino Americana (INE, 2010 e 2015).

Os relatórios de estudos sobre as democracias latino-americanas de 2009, 2010 e 2011 elencaram os conceitos de democracia exigível e sustentável como principais contribuições das duas organizações estudadas. A ideia é que há mínimos aceitáveis de cidadania e avanços de sua sustentabilidade nas sociedades em questão, construindo uma escala de evolução em que a democracia exigível em determinada sociedade vai criando espaços de cidadania, de forma sustentável, para então chegar ao máximo da democracia de cidadania (PNUD; OEA, 2009 e 2010). No informe de 2011, há o propósito de analisar prospectivamente cenários políticos futuros para as democracias latino-americanas em meio a choques externos, mas aqui destaca-se atuação direta de dois setores das duas burocracias, o PAPED do PNUD e a SAPEM da OEA.

Para esta tese, em termos conceituais, as organizações constroem conceitos de democracia que se assemelham aos graus de democratização de Dahl (2005) em seu conceito de democracia poliárquica e as variações bidimensionais de contestação e de participação para alcançar o tipo ideal da poliarquia. É o caso das organizações e suas burocracias na visualização dos conceitos de democracia sustentável e o ideal a ser alcançado da democracia de cidadania (PNUD; OEA, 2009 e 2010). Assim, justifica-se a adoção do conceito de Dahl e também se compreende que os conceitos das OIs são uma forma mais realista para a construção de uma democracia mais substancial para a América Latina – a democracia de cidadania.

As edições do Fórum da Democracia Latino-americana representaram a consolidação da cooperação entre OEA e INE do México para a realização de fóruns específicos sobre a democracia latino-americana, iniciando em 2010, com a participação também do PNUD por causa da utilização do informe de 2010 como documento base do evento. As edições evidenciaram uma gama de novos atores internacionais em parceria com a OEA, com destaque para o IDEA e a nova participação do PNUD na sexta edição, em 2015 (INE, 2010 e 2015). Assim, fica evidenciada a criação da rede de *experts* na área temática da democracia (OEA,

2006a e 2007) e a continuidade na realização de fóruns como parte da caixa de ferramentas de prevenção de conflitos e de manutenção da estabilidade democrática (HERZ, 2008).

A presente tese compreendeu que a cooperação entre as OIs estudadas foi fundamental para o fortalecimento da atuação das duas burocracias no sistema internacional, principalmente na realidade política da América Latina e foi mola impulsora para que a OEA e sua SFD começasse a construir mais conhecimento sobre a democracia latino-americana. Sobretudo, examinou-se a essencialidade das burocracias em sentido estrito e dos seus servidores civis internacionais. Além disso, há a importância das relações ou interações interorganizacionais nos mais diversos níveis – doméstico, internacional e transnacional – e na variedade dos atores – indivíduos, acadêmicos, universidades, servidores civis internacionais, OIs, corpos burocráticos, ONGs, Estados, agências estatais, entre outros (BIERMANN; KOOPS, 2017).

Nesse ínterim, coube a esta tese, por meio de análises quanti-qualitativas, configurar um banco de dados em corte transversal (*cross-section*) sobre as atividades das ONU e da OEA na área temática da democracia. Codificaram-se os eventos, as publicações e as missões especiais e de assistência eleitoral das duas organizações, com objetivo de analisar como, sob que condições e quais impactos das relações inteorganizacionais na democracia latino-americana. Com isso, buscou-se observar em que atividades houve cooperação entre a ONU e a OEA, sendo o foco da estruturação do banco de dados, abarcando atividades das duas OIs. Além disso, outras variáveis de interesse surgiram para a pesquisa: duas variáveis sobre a cooperação entre ONU ou OEA com outros atores internacionais, com e sem a presença dos Estados.

As análises descritivas quanto às cooperações evidenciaram que as atividades das organizações tiveram a cooperação de uma variedade de atores internacionais, além dos Estados nos quais ocorrem. Ou seja, as relações interorganizacionais são fulcrais para a área temática da democracia.

As atividades, tomadas como unidade de análise, foram objeto da parte descritiva do capítulo sete, enquanto para as análises de estimação, o banco de dados em corte transversal foi transformado em painel com a agregação de atividades por ano e país. Por meio de modelos de regressão multivariada, confirmou-se a hipótese central da pesquisa de que a cooperação entre ONU e OEA impactam positivamente no aumento do nível da democracia latino-americana.

As hipóteses alternativas que surgiram na estruturação dos bancos de dados sobre peso da cooperação também foram confirmadas ao observar-se que o aumento do grau da cooperação aumenta o nível de democracia. Para a presente tese, isso reitera a importância das relações entre as OIs e evidencia a necessidade de ampliar as cooperações entre a organização global e

a regional, possivelmente em formato similar ao acordo formal do PNUD com a União Europeia para assistência eleitoral em conjunto. Sobretudo, traz-se uma contribuição inédita, salvo melhor juízo, sobre a atuação conjunta de atores externos na promoção e defesa da democracia.

O teste do efeito da presença dos Estados na cooperação foi incluído como forma de visualizar o impacto desses atores estatais nas atividades das OI, principalmente com o objetivo de refutar a teoria neorrealista das relações internacionais para a possível cooperação estatal por motivações de interesses próprios, ao invés de motivações ideacionais da promoção e da defesa da democracia. Contudo, confirmou-se esse pensamento ao passo que a inserção dos Estados em meio às cooperações gerais diminuiu o impacto no nível de democracia na América Latina para o período analisado. Isso pode ser justificado pela atuação desses atores estatais em virtude de seus interesses próprios para com o Estado a ser ajudado pelas OIs, bem como uso dessas organizações como instrumentos de seus interesses (WALTZ, 1978; HERZ; HOFFMAN, 2004; LACERDA, 2013b; BAUER et al. 2009).

Ao mesmo tempo, para esta tese, a teoria construtivista das RI também pode confirmar esse comportamento dos Estados, já que a teoria compreende que os atores estatais cooperam em virtude de interesses materiais e ideacionais, podendo então selecionar quais desses elementos justificam sua cooperação ou não (WENDT, 2000; HERZ; HOFFMAN, 2004; LACERDA, 2013a; LACERDA, 2013b; BAUER et al. 2009). Isso diminui a possibilidade de existir cooperação dos Estados com as atividades das OIs em determinados Estados e impactou em uma redução sensível no aumento do nível da democracia dos países latino-americanos, se comparado ao modelo de estimação sem a presença dos atores estatais.

Enfim, a presente tese 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, focou-se na explicação das relações interorganizacionais entre as organizações estudadas como forma de melhorar a atuação desses atores na área temática da democracia. Confirmou-se a hipótese principal de que a cooperação entre ONU e OEA nas atividades de promoção e de defesa da democracia afeta positivamente o nível de democracia dos países da América Latina. Além do mais, visualizou-se a importante atuação das burocracias internacionais em sentido estrito PNUD e SFD em ampla maioria das ações coletadas pelo banco de dados pioneiro desta tese.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Priscila Assis de. **Democracia em discursos**: Investigação dos Pronunciamentos Parlamentares da Câmara Legislativa do Distrito Federal. 2007. 86 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2921/1/2007\\_PriscilaAssisdeAbreu.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2921/1/2007_PriscilaAssisdeAbreu.pdf)> . Acesso em: 30 set. 2017.
- ACE PROJECT. **Home**. Disponível em: <<http://aceproject.org/>>. Acesso em: 22 de julho de 2017a.
- \_\_\_\_\_. **Américas**. Disponível em: <[http://aceproject.org/regions-en/regions/americas?set\\_language=en](http://aceproject.org/regions-en/regions/americas?set_language=en)>. Acesso em: 22 de julho de 2017b.
- ADLER, Emanuel. O construtivismo no estudo das relações internacionais. **Lua Nova**, CEDEC, São Paulo, n. 47, 1999. p. 201-246.
- AGRESTI, A.; FINLAY, B. **Métodos Estatísticos para as Ciências Sociais**. Tradução de Lori Viali. 4. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.
- ALER, Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica. **Início**. Disponível em: <<https://aler.org/index.php/>>. Acesso em: 12 out. 2017.
- ALVES, Elia Elisa Cia. **Da brisa aos quatro ventos**: uma análise multimétodo da difusão internacional de políticas de energia renovável. Um olhar para o setor eólico no Brasil (2005-2015). 2017. 206 f. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2017.
- 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.

BALL, Terence. Democracy. In: DOBSON, Andrew; ECKERSLEY, Robyn (Eds.). **Political Theory and the Ecological Challenge**. Cambridge University Press: New York, 2006.

BANCO MUNDIAL. **World Bank Open Data**. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/>> . Acesso em: 20 jul. 2017.

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.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael T.. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. **Rev. bras. polít. int.**, v. 47, n.2, 2004. p. 100-130. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292004000200004>>. Acesso em: 15 de mar. de 2017.

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.

BEIGUELMAN, B. **Curso prático de bioestatística**. 5 ed. Ribeirão Preto: FUNPEC Editora, 2002.

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. Towards a Theory of Inter-organizational Networking: The Euro-Atlantic Security Institutions Interacting. **Review of International Organizations**, v. 3, n. 2, 2008. Pp. 151-177.

\_\_\_\_\_. The Role of International Bureaucracies. In: BIERMANN, R.; KOOPS, J.A. (Eds). **Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics**. London: Palgrave Macmillan, 2017.

\_\_\_\_\_. 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.

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

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

BIZZARRO, Fernando; COPPEDGE, Michael. Variedades da Democracia no Brasil. **Opinião Pública**, v. 23, n. 1, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8650169>>. Acesso em: 9 out. 2017.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C. Varrialle, Gaetano Loiaí 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/proppex/recrue/numero1/recrietexto22009.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2017.

BUSCH, Per-Olof. The independent influence of international public administrations: contours and future directions of an emerging research strand. In: KIM, S.; ASHLEY, S.; LAMBRIGHT, W. H. (Eds.). **Public Administration in the Context 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.

CAMERON, A. Colin; TRIVEDI, Pravin K. **Microeconometrics: Methods and Applications**, Cambridge U. Press, 2005.

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 out. 2017.

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

CHARRON, N.; LAPUENTE, V. 2009. Does Democracy Produce Quality of Government? **QoG Working Paper Series 2009:1**. Disponível em:  
<[http://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1350/1350706\\_2009\\_1\\_charron\\_lapuate.pdf](http://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1350/1350706_2009_1_charron_lapuate.pdf)> . Acesso em: 19 out. 2017.

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.

CLARK, Helen. Presentación. In: OEA, Organización dos Estados Americanos; PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Nuestra Democracia**. 2010. Disponível em: <[http://www.oas.org/es/sap/docs/Nuestra\\_Dem\\_s.pdf](http://www.oas.org/es/sap/docs/Nuestra_Dem_s.pdf) pdf >. Acesso em: 11 nov. 2011.

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.

COPPEDGE, Michael; LINDBERG, Staffan I.; SKAANING, Svend-Erik; TEORELL, Jan. **Measuring High Level Democratic Principles Using the V-Dem Data**. 2015. V-Dem Working Paper 2015:6. Disponível em: < [https://www.v-dem.net/media/filer\\_public/61/64/6164b8a0-656c-4840-8ac0-ce9e4a7c2b2f/v-dem\\_working\\_paper\\_2015\\_6.pdf](https://www.v-dem.net/media/filer_public/61/64/6164b8a0-656c-4840-8ac0-ce9e4a7c2b2f/v-dem_working_paper_2015_6.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2017.

CORTELL, Andrew P.; PETERSON, Susan. **The Independence of International Organizations: Unpacking the Member State-IO Relationship**. Paper apresentado na 45th Annual Convention of the International Studies Association, 17–20 March, Montreal (Quebec), Canada, 2004.

COSTA, Saulo Felipe. **Ciclos políticos partidários e desigualdade na América Latina: evidências empíricas para os governos de esquerda (1994-2013)?** 122f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2016.

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.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>> Acesso em: 25 set. 2017.

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

\_\_\_\_\_. **Um prefácio à teoria democrática**. 1956. Trad. de Ruy Jungmann. Rio de

Janeiro: Zahar, 1989.

\_\_\_\_\_. **Sobre a Democracia**. Brasília: Ed. UnB, 2001.

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

\_\_\_\_\_. **A democracia e seus críticos**. 1989. Trad. de Patrícia F. Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

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.

DOS SANTOS LIMA, João Antônio. **Which Factors Explain the Allocation of the Brazilian Humanitarian Cooperation (2007-2014)?** 58f. Dissertação (Mestrado em Avaliação e Gestão de Desenvolvimento). University Of Antwerp, Institute of Development Policy and Management, Antwerp, 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.

DUPAS, Gilberto (Coord.). **América Latina no início do século XXI: perspectivas econômicas sociais e políticas**. Rio de Janeiro: Editora da UNESP, 2005.

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.). **Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996. pp. 29-51.

\_\_\_\_\_. The promotion of democracy: International law and norms. In: NEWMAN, Edward; RICH, Roland. **The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality**. New York: United Nations University Press, 2004.

FÁVERO, Luiz Paulo. **Análise de dados: modelos de regressão com Excel, Stata e SPSS**. 1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

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.

FREEDOM HOUSE. **Freedom House Annual Report 2010**. Disponível em: <[https://freedomhouse.org/sites/default/files/inline\\_images/2010.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/2010.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Home**. Disponível em: < <http://www.freedomhouse.org/> >. Acesso em: 20 mar. 2017a.

\_\_\_\_\_. **Freedom in the World**. Disponível em: < [https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH\\_FIW\\_2017\\_Report\\_Final.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FIW_2017_Report_Final.pdf) >. Acesso em: 20 set. 2017b.

\_\_\_\_\_. **FIW 2017 Data**. Disponível em: < <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017>>. Acesso em: 20 set. 2017c.

FREES, E.W. **Longitudinal and Panel Data: Analysis and Applications in the Social Sciences**, Cambridge University Press, New York, 2003.

GALIMBERTI, Rafael Riva Palacio. Entrevista com Rafael Riva Palacio Galimberti, em 23 de novembro de 2012. Entrevista concedida ao autor. Por internet. 2012. In: LACERDA, Jan Marcel de Almeida Freitas. **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.

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.

GAWRICH, Andrea. Inter-Organizational Relations in the Field of Democratisation: Cooperation or Delegation? The European Union, the OSCE, and the Council of Europe. In: BIERMANN, R.; KOOPS, J.A. (Eds.). **Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics**. London: Palgrave Macmillan, 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.

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.

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.

GUJARATI, D.; PORTER, D. **Econometria Básica**. 5ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Bookman, 2011. 920p.

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.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. São Paulo: Loyola, 2004.

HAMANN, Eduarda Passarelli. **A Resolução Imediata da “Guerra do Futebol”, entre Honduras e El Salvador, pela Organização dos Estados Americanos (1969)**. 159f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2002.

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.

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

HÄRTEL, A. The Council of Europe and Cooperation with Civil Society. In: BIERMANN, R.; KOOPS, J.A. (Eds). **Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics**. London: Palgrave Macmillan, 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.

HOOGE, L.; MARKS, G. Delegation and pooling in international organizations. **Review of International Organizations**, n. 10 v. 3, 2014. pp. 305-328. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s11558-014-9194-4>>. Acesso em: 13 out. 2017.

HUNTINGTON, Samuel P. Democracy's Third Wave. **Journal of Democracy**, v. 2, n.2, 1991. pp. 12-34.

IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance. **About us**. Disponível em: <<https://www.idea.int/about-us>>. Acesso em: 17 out. 2017.

IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance; KOFI ANNAN FOUNDATION. **Informe de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad**. 2012. Disponível em: <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/profundizando-la-democracia.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

INE, Instituto Nacional Electoral. **I Foro de la Democracia Latinoamericana**. 2010. Disponível em: <[http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Detalle\\_Internacional-id-cb847612fe35b210VgnVCM1000000c68000aRCRD/](http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Detalle_Internacional-id-cb847612fe35b210VgnVCM1000000c68000aRCRD/)>. Acesso em: 2 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **II Foro de la Democracia Latinoamericana**. 2011. Disponível em: <[http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Detalle\\_Internacional-id-94365302be4f2310VgnVCM1000000c68000aRCRD/](http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Detalle_Internacional-id-94365302be4f2310VgnVCM1000000c68000aRCRD/)>. Acesso em: 21 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **III Foro de la Democracia Latinoamericana**. 2012. Disponível em: <[http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu\\_Principal-id-b7077d26f2469310VgnVCM1000000c68000aRCRD/](http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu_Principal-id-b7077d26f2469310VgnVCM1000000c68000aRCRD/)>. Acesso em: 1 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **IV Foro de la Democracia Latinoamericana**. 2013. Disponível em: <[http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu\\_Principal-id-b7077d26f2469310VgnVCM1000000c68000aRCRD/](http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu_Principal-id-b7077d26f2469310VgnVCM1000000c68000aRCRD/)>. Acesso em: 1 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **V Foro de la Democracia Latinoamericana**. 2014. Disponível em: <[http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu\\_Principal-id-V\\_Foro\\_Democracia/](http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu_Principal-id-V_Foro_Democracia/)>. Acesso em: 1 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **VI Foro de la Democracia Latinoamericana**. 2015. Disponível em: <[http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu\\_Principal-id-VI\\_Foro\\_Democracia/](http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu_Principal-id-VI_Foro_Democracia/)>. Acesso em: 1 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **VII Foro de la Democracia Latinoamericana**. 2016. Disponível em: <[http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu\\_Principal-id-VII\\_Foro\\_Democracia/](http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu_Principal-id-VII_Foro_Democracia/)>. Acesso em: 1 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **¿Qué es el Instituto Nacional Electoral?** 9/02/2017. Disponível em: <[http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Que\\_es/](http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Que_es/)>. Acesso em: 10 out. 2017.

INSULZA, José Miguel. Apresentação. 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.

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

\_\_\_\_\_. Apresentação. In: OEA, Organização 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.

\_\_\_\_\_. Apresentação. 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.

\_\_\_\_\_. Apresentação. In: OEA, Organização dos Estados Americanos. **Política, Dinero y Poder: un dilema para las democracias de las Américas**. 2011. 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.

KANT, I. **À paz perpétua**. Um Projecto Filosófico. 1975. Tradução de Artur Morão. Universidade da Beira Interior, Covilhã, 2008. Disponível em: <[http://www.lusosofia.net/textos/kant\\_immanuel\\_paz\\_perpetua.pdf](http://www.lusosofia.net/textos/kant_immanuel_paz_perpetua.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2017.

KARNS, Margaret P. e MINGST, Karen A. International Organizations and Foreign Policy: Influence and Instrumentality. In: HERMANN, Charles F.; KEGLEY JR., Charles W.; ROSENAU, James N. (eds.). **New Directions of Foreign Policy**. London: Unwin Hyman, 1987. p. 454-474.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony**: cooperation and discord in the world politics. Princeton: Princeton University Press, 1984.

\_\_\_\_\_. **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.

KRATOCHWILL, Friedrich & RUGGIE, John G. International Organization: a State of the Art on an Art of the State. **International Organization**, v. 40, n. 4, 1986. p. 753-775.

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

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.revistadeestudosinternacionais.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.

LEVY, Marc A.; YOUNG, Oran R.; ZÜRN, Michael. **The Study of International Regimes**. 1994. Disponível em: <<http://webarchive.iiasa.ac.at/Admin/PUB/Documents/WP-94-113.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2017.

LIJPHART, Arendt. **Thinking about Democracy: power sharing and majority rule in theory and practice**. London e NY: Routledge, 2008.

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.

LOPES, Dawisson Belém. Relações Econômicas Internacionais, Isomorfismo Institucional e Democracia na América Latina. Explicando as Convergências (Inesperadas?) entre Uruguai, Brasil e Honduras. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007. pp. 611-652. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582007000300006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582007000300006&script=sci_arttext)> . Acesso em: 20 jun. 2017.

LÜHRMANN, Anna. UN Electoral Assistance: Does it Matter for Election Management? June 2016. **V-Dem Working Paper 2016:27**. Disponível: <<https://ssrn.com/abstract=2771022>>. Acesso em: 17 out. 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.

MAINWARING, Scott; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal S. **Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. 368 pp.

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.

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

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.

NOHLEN, Dieter. Desafíos de la democracia contemporánea. **Elecciones**, v. 2, n.11, 2003. Disponível em: <<https://www.yumpu.com/es/document/view/28525592/desafios-de-la-democracia-contemporanea-onpe/12>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

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

NOTO, Gerardo. Entrevista com Gerardo Noto, em 6 de dezembro de 2012. Entrevista concedida ao autor. Por internet e telefone. 2012. In: LACERDA, Jan Marcel de Almeida Freitas. **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.

NYE, Joseph S. Jr.; KEOHANE, Robert O. Transnational Relations and World Politics: An Introduction. **International Organization**, v. 25, n. 3, 1971. pp. 329-349. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2706043>>. Acesso em: 3 out. 2017.

O'DONNELL, Guillermo. Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. **Lua Nova**, São Paulo, n. 37, 1996. pp. 5-31. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451996000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451996000100002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 17 out. 2017.

\_\_\_\_\_. 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/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.

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/xxxiiga/portugues/documentos/democracia\\_repres.pdf](http://www.oas.org/xxxiiga/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%20la%20Americas%20ESP.pdf>> . Acesso em: 12 ago. 2017.

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

\_\_\_\_\_. **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**. 2006c. Disponível em: <[http://scm.oas.org/doc\\_public/PORTUGUESE/HIST\\_06/CP16479P08.DOC](http://scm.oas.org/doc_public/PORTUGUESE/HIST_06/CP16479P08.DOC)> . Acesso em: 30 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Foro Internacional “La Dimensión Política de la Governabilidad 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.

\_\_\_\_\_. **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.

\_\_\_\_\_. **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 em: <[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.&classNum=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 de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales.** Disponível

em: < <http://www.oas.org/es/sap/dsdme/acerca.asp>>. Acesso em: 17 set. 2017i.

\_\_\_\_\_. **Departamento para la Gestión Pública Efectiva.** Disponível em: <

<http://www.oas.org/es/sap/dgpe/>>. Acesso em: 17 set. 2017j.

\_\_\_\_\_. **Organismos Especializados.** Disponível em: <

[http://www.oas.org/pt/sobre/organismos\\_especializados.asp](http://www.oas.org/pt/sobre/organismos_especializados.asp) >. Acesso em: 17 set. 2017k.

\_\_\_\_\_. **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. 2017l.

\_\_\_\_\_. **OAS Political Missions Map.** Disponível em:

<<http://www.oas.org/sap/peacefund/PeaceMissions/PoliticalMissionsMap.html> >. Acesso em: 17 out. 2017m.

\_\_\_\_\_. **Publicaciones.** Disponível em: < <http://www.oas.org/es/sap/recursos.asp>>. Acesso em: 22 de julho de 2017n.

\_\_\_\_\_. **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 2017o.

\_\_\_\_\_. **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.

\_\_\_\_\_. **Los caminos diferenciados de la democracia en América Latina:** Lecciones aprendidas de la gestión política de la crisis económica internacional. 2011. Disponível em:  
 <[http://www.oas.org/es/sap/docs/caminos\\_s.pdf](http://www.oas.org/es/sap/docs/caminos_s.pdf)> . Acesso em: 12 out. 2017.

OEA, Organização dos Estados Americanos; PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; IFE, Instituto Federal Electoral. **Presentación del Segundo Informe sobre la Democracia en América Latina: Nuestra Democracia.** 2010. Disponível em:  
 <<http://aceproject.org/regions-en/countries-and-territories/MX/docs-foro-de-la-democracia-latinoamericana/bfque-es-el-foro-de-la-democracia-latinoamericana>> . Acesso em: 31 mar. 2017.

OEA, Organização dos Estados Americanos; PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; IDEA INTERNACIONAL, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. **Diálogo Democrático – Un Manual para Practicantes.** 2008. Disponível em:  
 <[http://www.democraticdialoguenetwork.org/app/files/documents/1322/attachment/MANUAL\\_DIALOGO\\_DEMOCRATICO.pdf](http://www.democraticdialoguenetwork.org/app/files/documents/1322/attachment/MANUAL_DIALOGO_DEMOCRATICO.pdf)> . Acesso em: 29 set. 2017.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Carta da ONU.** 1945. Disponível em: < -  
[http://unicrio.org.br/img/CartadaONU\\_VersoInternet.pdf](http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.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 Civis 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\\_CEDAW\\_portugues.pdf](http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2012/11/SPM2006_CEDAW_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/execboard/files/A-51-950\\_Renewing\\_the\\_UN-ODS-English.pdf](https://www.unicef.org/about/execboard/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.

\_\_\_\_\_. **General Assembly Resolutions.** 2017d. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sections/documents/general-assembly-resolutions/>>. Acesso em: 10 out. 2017.

ONUBR, ONU Brasil. **PNUD debate sustentabilidade democrática e construção de cidadania em seminário internacional.** Publicado em 27/04/2010. Atualizado em 27/04/2010. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pnud-debate-sustentabilidade-democratica-e-construcao-de-cidadania-em-seminario-internacional/>>. Acesso em: 15 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Conheça os novos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.** Publicado em 25/09/2015. Atualizado em 12/04/2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>> . Acesso em: 10 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **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.

\_\_\_\_\_. **Global Issues Overview**. 2017f. Disponível em: <  
<http://www.un.org/en/sections/issues-depth/global-issues-overview/index.html>  
 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.

PEVEHOUSE, J. C. **Democracy from Above**. Regional Organizations and Democratization. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

PINHEIRO, Vinícius C. **Modelos de Desenvolvimento e políticas na América Latina em uma perspectiva histórica**. 1995. Disponível em:  
 <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4017/4/PPP\\_n12\\_Modelos.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4017/4/PPP_n12_Modelos.pdf)>. Acesso em: 20 de jun. de 2017.

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/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.

\_\_\_\_\_. **Se lanza campaña para promover los valores democráticos**. 2010. Disponível em: < <http://www.undp.org/content/undp/es/home/presscenter/pressreleases/2010/10/25/se-lanza-campaa-para-promover-los-valores-democrticos.html> >. Acesso em: 1 mar. 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](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.

\_\_\_\_\_. **Prevenção de Conflitos e Diálogo do PNUD.** Disponível em: < <http://www.democraticdialoguenetwork.org/app/es>>. Acesso em: 10 set. 2017h.

\_\_\_\_\_. **Online Toolkit for Electoral Assistance.** Home. Disponível em: < <http://toolkit-elections.unteamworks.org/?q=node/1>>. Acesso em: 22 jul. 2017i.

\_\_\_\_\_. **Global mapping of ongoing and past UNDP electoral assistance.** Disponível em: < <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.

\_\_\_\_\_. **Home.** Disponível em: < <http://www.undp.org/content/undp/en/home/> >. Acesso em: 22 jul. 2017l.

\_\_\_\_\_. **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.

\_\_\_\_\_. **UNDP and Electoral Systems and Processes**. s/d. . Disponível em: <  
<http://www.pogar.org/publications/other/undp/elections/Elections-syst-processes-05e.pdf>>.  
 Acesso em: 22 set. 2017.

PNUD AMÉRICA LATINA E CARIBE. **Featured publications**. Disponível em: <  
[http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/democratic\\_governance.html](http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/democratic_governance.html)  
 >. Acesso em: 22 de julho de 2017.

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 GENEVRA. **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.

QOG, Quality of Government Institute. **Home**. Disponível em: < <http://qog.pol.gu.se/>>. Acesso em: 22 de julho de 2017a.

\_\_\_\_\_. **The QoG Basic Codebook**. 2017b. Disponível em: <  
[http://www.qogdata.pol.gu.se/data/qog\\_bas\\_jan17.pdf](http://www.qogdata.pol.gu.se/data/qog_bas_jan17.pdf)>. Acesso em: 22 de julho de 2017.

\_\_\_\_\_. **The QoG Basic Time-Series Data** (version January 2017). Disponível em: <  
<http://qog.pol.gu.se/data/datadownloads/qogbasicdata>>. Acesso em: 22 de julho de 2017c.

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/DemoIntoIntLaw.pdf](http://archives.cap.anu.edu.au/cdi_anu_edu_au/CDIwebsite_1998-2004/1998-2004/research_publications/research_downloads/DemoIntoIntLaw.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2017.

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

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. P. B. **Metodologia de Pesquisa**. Tradução de Daisy Vaz de Moraes; revisão técnica de Ana Gracinda Queluz Garcia, Dirceu da Silva, Marcos Júlio. 5. ed. Porto Alegre, Penso, 2013.

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.

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

SOUSA, Helena Massote de Moura e. **A Organização dos Estados Americanos e o compromisso coletivo com a democracia representativa**: Do Compromisso de Santiago à Carta democrática interamericana. 2007. 114 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais. PUC-Rio: Rio de Janeiro.

SCHUMPETER, Joseph A. [1942] **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Trad. de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

TALLBERG, J.; SOMMERER, T.; SQUATRITO, T.; LUNDGREN, M. The performance of international organizations: a policy output approach. **Journal of European Public Policy**, v. 23, n. 7, 2016. pp. 1077-1096.

TEORELL, J. **Determinants of Democratization**: Explaining Regime Change in the World, 1972-2006. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010.

TEORELL, Jan; COPPEDGE, Michael; SKAANING, Svend-Erik; LINDBERG, Stefan I. **Measuring Electoral Democracy with V-Dem Data**: Introducing a New Polyarchy Index. 2016. V-Dem Working Paper 2016:25. Disponível em: <[https://www.v-dem.net/media/filer\\_public/b7/1f/b71f18e0-852e-4e52-adc4-9923f7baaac6/v-dem\\_working\\_paper\\_2016\\_25\\_edited.pdf](https://www.v-dem.net/media/filer_public/b7/1f/b71f18e0-852e-4e52-adc4-9923f7baaac6/v-dem_working_paper_2016_25_edited.pdf)>. Acesso em: 10 out. 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.

TIERNEY, M. J. **Delegation of authority in International Relations: the promise and limits of agency theory**. Trabalho apresentado na Conference on Delegating Sovereignty: Constitutional and Political Perspectives, Duke University, 3-4 mar. 2006. Disponível em: <<https://www.law.duke.edu/publiclaw/pdf/workshop06sp/tierney.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 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.

TUSALEM, Rollin F. Democracies, Autocracies, and Political Stability. **International Social Science Review**, v. 90: Iss. 1, 2015. Disponível em: <<http://digitalcommons.northgeorgia.edu/issr/vol90/iss1/1>>. Acesso em: 18 out. 2017.

UE, União Europeia; UNDP, United Nations Development Programme. **Working together in electoral assistance**: Formulating and implementing electoral assistance projects in the context of the EC-UNDP partnership. 2013. EC-UNDP Joint Task Force on Electoral Assistance, Operational Paper II. Disponível em: <<http://www.ec-undp-electoralassistance.org/wp-content/uploads/2017/02/undp-contents-publications-EU-and-UNDP-working-in-electoral-assistance-English.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2017.

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.

V-DEM, Varieties of Democracy. **Online Analysis**. Disponível em: < <https://www.v-dem.net/en/analysis/analysis/> >. Acesso em: 12 out. 2017a.

\_\_\_\_\_. **About**. Disponível em: < <https://www.v-dem.net/en/about/>>. Acesso em 18 out. 2017b.

\_\_\_\_\_. **V-Dem Data - Version 7.1**. Country-Year: V-Dem + other. Disponível em: <https://www.v-dem.net/en/data/data-version-7-1/>>. Acesso em 18 out. 2017c.

\_\_\_\_\_. **Country-Year: V-Dem**. Codebook V7.1. Disponível em: < <https://www.v-dem.net/en/data/data-version-7-1/>>. Acesso em 18 out. 2017d.

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.

1979. **Teoria das Relações Internacionais**. Gradiva: Lisboa, 2002.

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.

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.

WENDLER, F. The Cooperation of The European Union with Employer and Labor Associations. In: BIERMANN, R.; KOOPS, J.A. (Eds). **Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics**. London: Palgrave Macmillan, 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.

WEYLAND, K. 1998. The Politics of Corruption in Latin America. **Journal of Democracy**, v. 9, n. 2, 1998. pp. 108-121.

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/ieaple/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.

## APÊNDICES

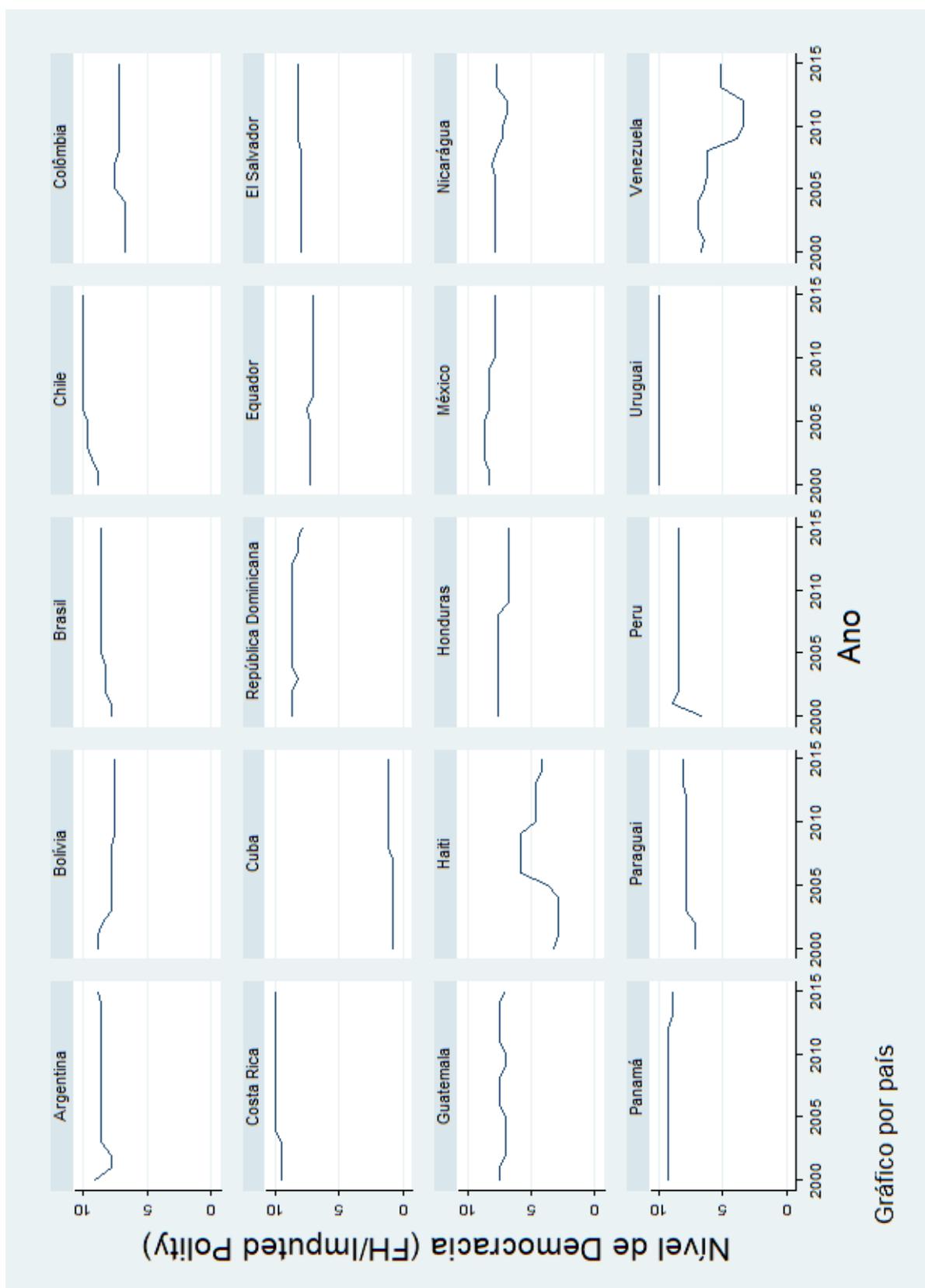
APÊNDICE A - Tabela dos *status* dos países da América Latina, *Freedom House*

2017

Survey Edition	2017		
Year(s) Under Review	2016		
	Political Rights	Civil Liberties	Status
Argentina	2	2	Free
Bolivia	3	3	Partly Free
Brazil	2	2	Free
Chile	1	1	Free
Colombia	3	3	Free
Costa Rica	1	1	Free
Cuba	7	6	Not Free
Dominican Republic	3	3	Partly Free
Ecuador	3	4	Partly Free
El Salvador	2	3	Free
Guatemala	4	4	Partly Free
Haiti	5	5	Partly Free
Honduras	4	4	Partly Free
Mexico	3	3	Partly Free
Nicaragua	5	4	Partly Free
Panama	2	2	Free
Paraguay	3	3	Partly Free
Peru	2	3	Free
Uruguay	1	1	Free
Venezuela	6	5	Not Free

Fonte: elaboração própria, baseado no *Freedom House* (2017c).

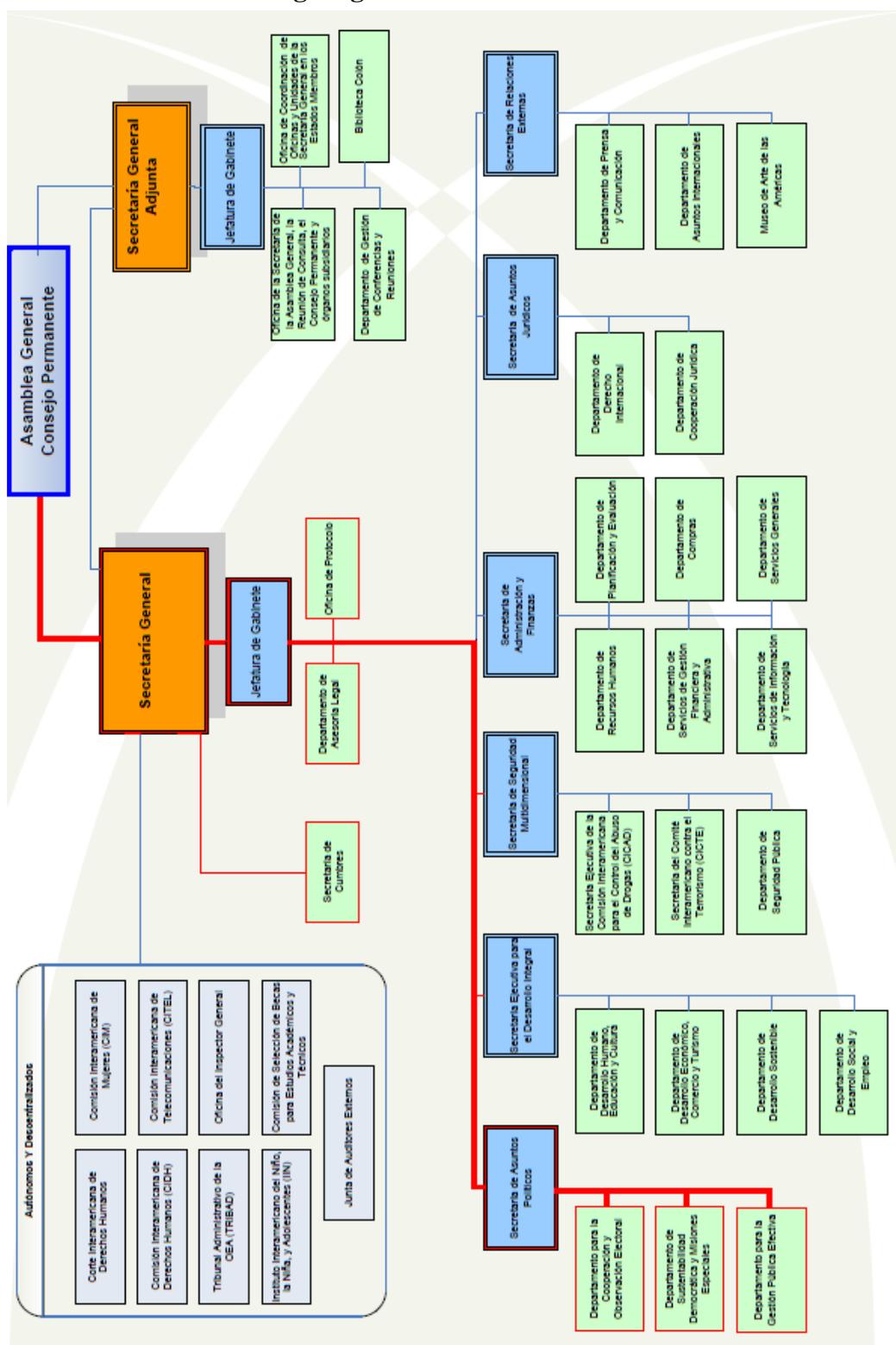
**APÊNDICE B – Gráfico do comportamento do nível da democracia para cada país da América Latina**



Fonte: elaboração própria.

## ANEXOS

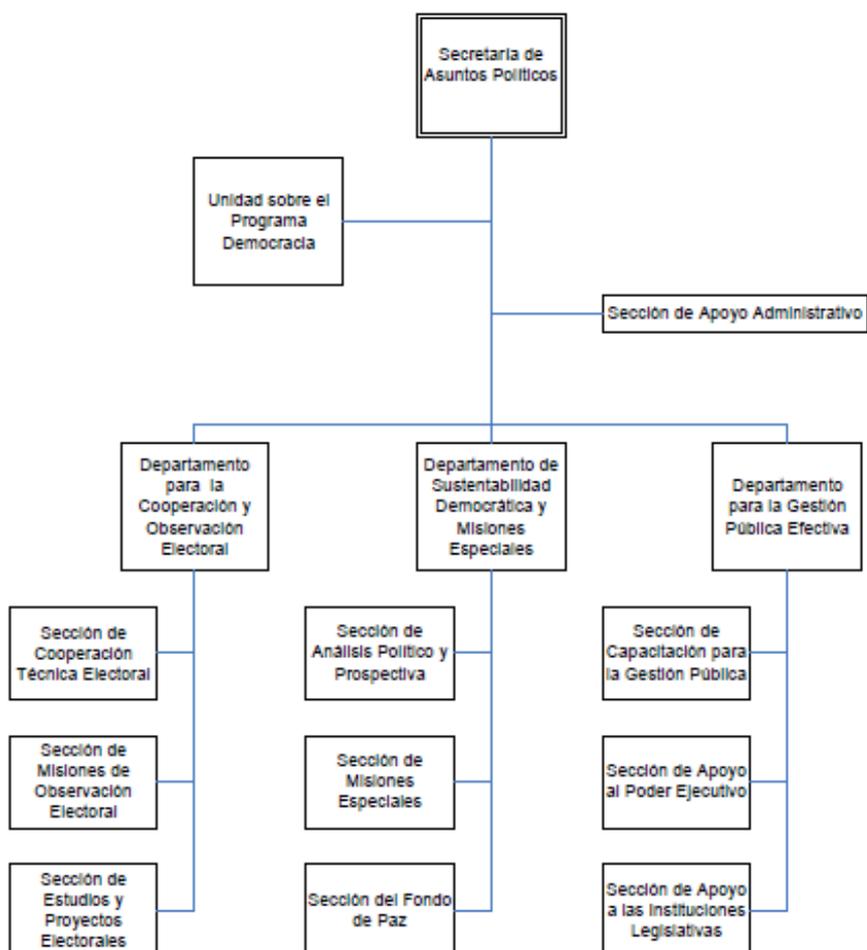
## ANEXO A – Organograma da OEA



**Fonte:** Organograma modificado, com enfoque à Assembleia Geral e Conselho Permanente – arena dos Estados – e à Secretaria Geral e a subunidade Secretara de Assuntos Políticos – nível burocrata das OEA e em destaque devido ao caso estudado. (OEA, 2015a).

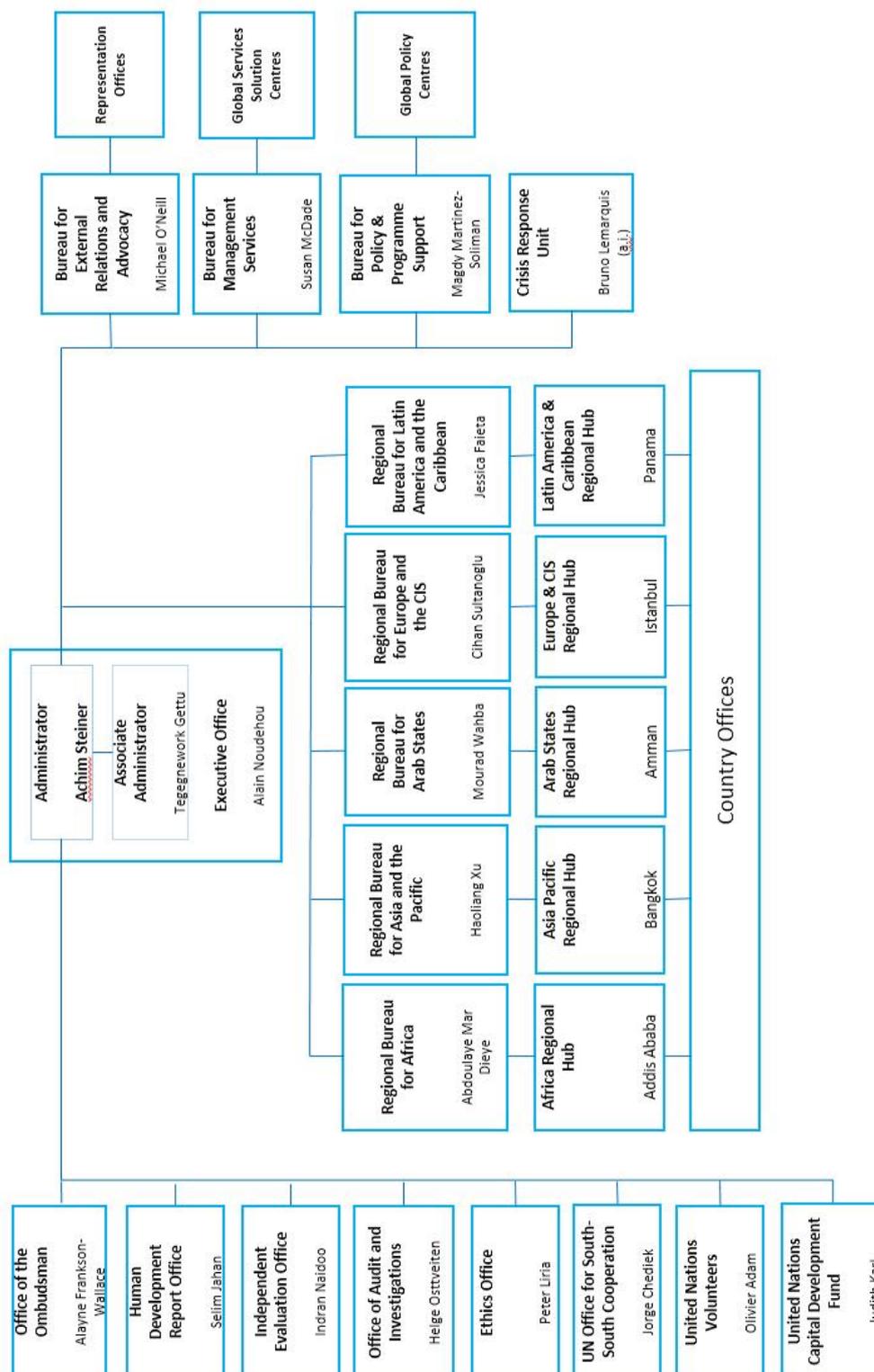
## ANEXO B – Estructura Organizacional da Secretaria de Assuntos Políticos

### Estructura Organizativa Apertura de la Secretaria de Asuntos Políticos



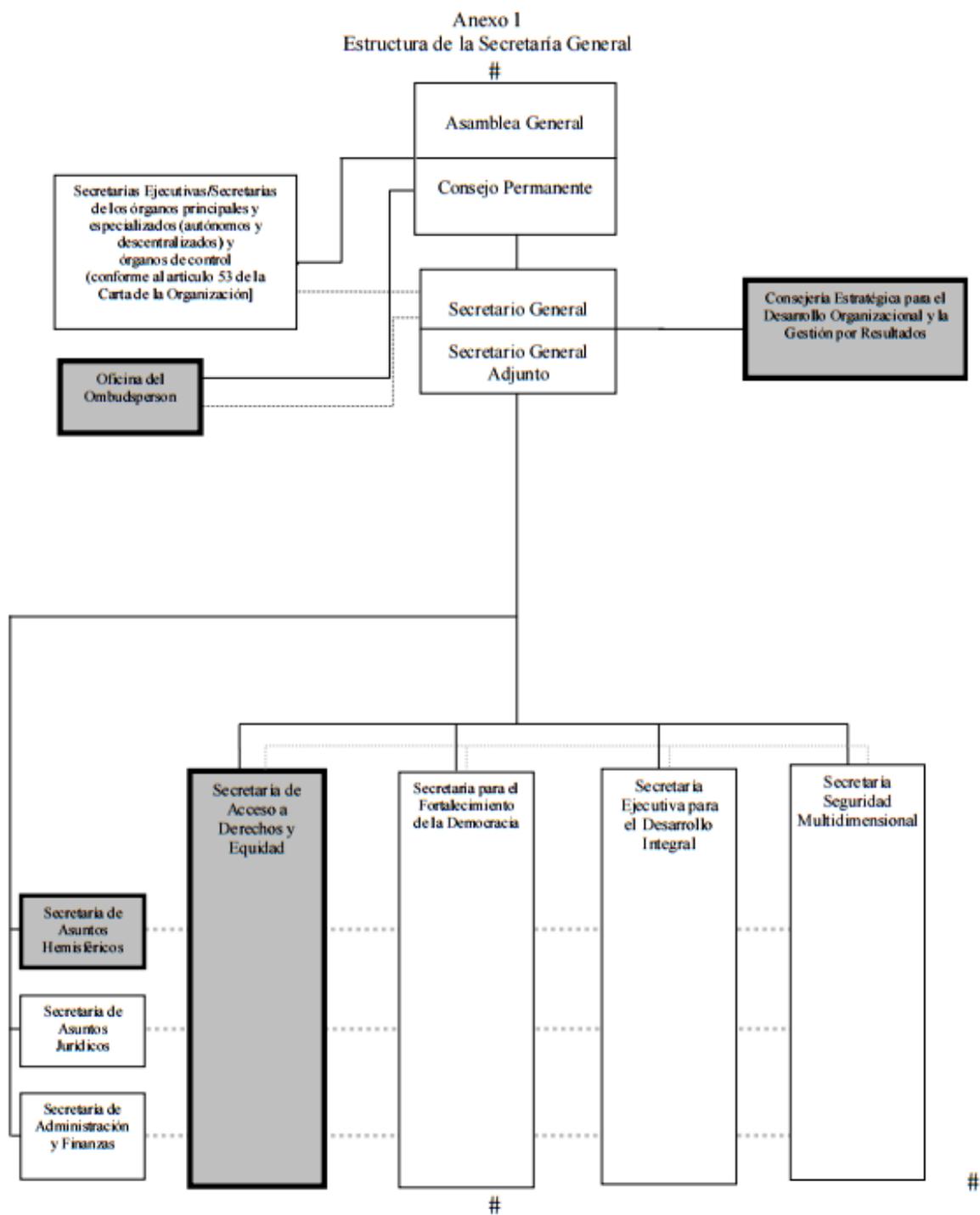
Fonte: OEA (2015a, p. 4).

## ANEXO C – Estrutura Organizacional do PNUD 2017



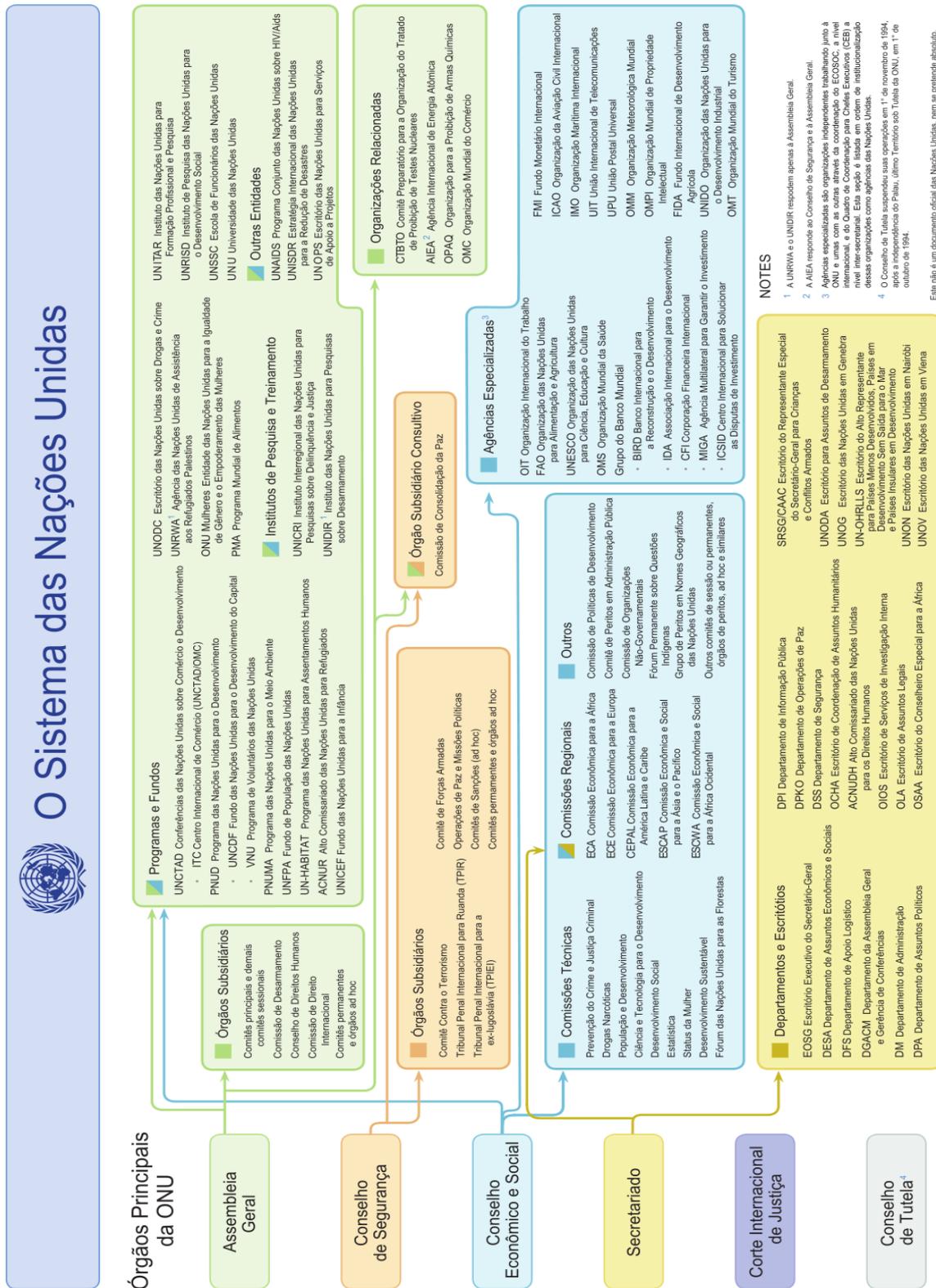
Fonte: PNUD (2017k).

## ANEXO D – Estrutura da Secretaria Geral da OEA



Fonte: (OEA, 2015b, p. 5)

# ANEXO E – Organograma do Sistema ONU



Fonte: (ONUBR, 2017d).

Publicado pelo Departamento de Informação Pública das Nações Unidas DPI/2470—10-00133—abril de 2011

**NOTES**

- 1 A UNRWA e o UNDIRR respondem apenas à Assembleia Geral.
- 2 A AIEA responde ao Conselho de Segurança e à Assembleia Geral.
- 3 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 (CEB) a nível inter-seccional. Esta seção é listada em ordem de institucionalização dessas organizações como agências das Nações Unidas.
- 4 O Conselho de Tutela suspendeu suas operações em 1.º de novembro de 1994, após a independência do Paláu, último território sob Tutela da ONU, em 1.º de outubro de 1994.

Este não é um documento oficial das Nações Unidas, nem se pretende absoluto.

**ANEXO F – Quadro: Lista de países onde o PNUD promoveu assistência, 1991-1999**

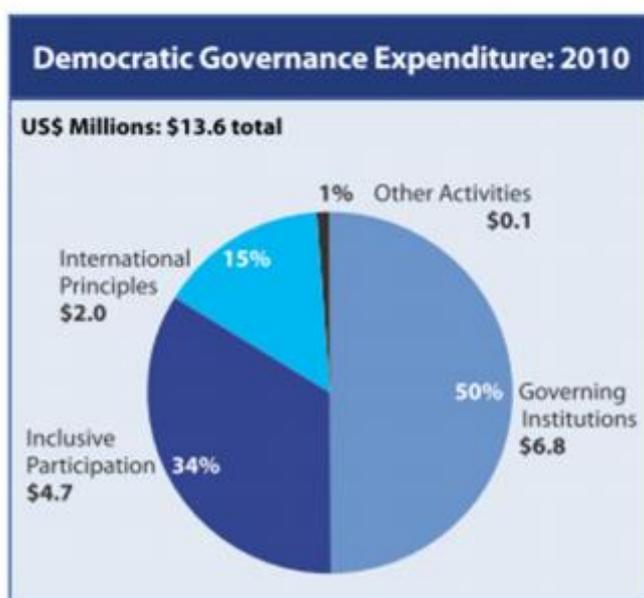
Table 9.2 List of countries where the UNDP provided assistance, 1991–1999

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 G – FAST FACT: orçamento em governança democrática

Global Programmes (GP) in Democratic Governance	Budget 2011
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

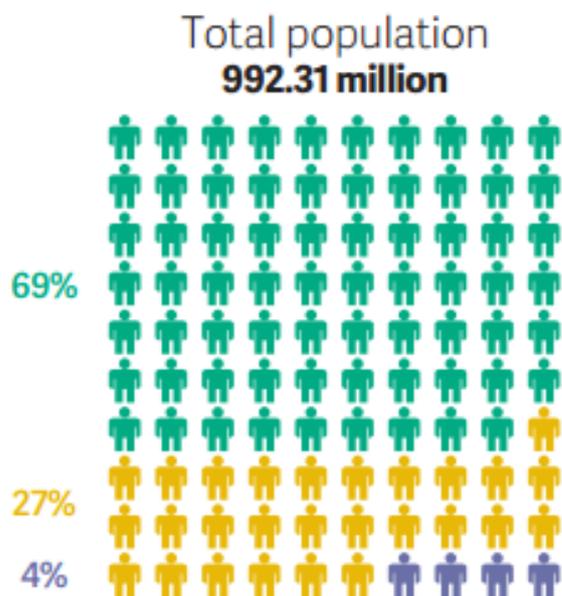
Fonte: (PNUD, 2011, p. 2).

**ANEXO H – Figura: Mapa *Freedom House* para as Américas**

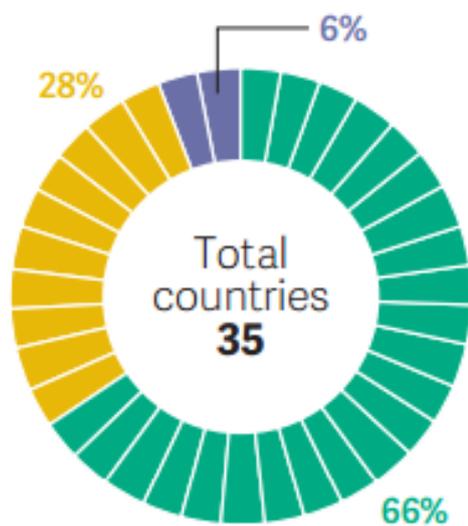
Fonte: (FREEDOM HOUSE, 2017b, p. 12).

## ANEXO I – Figura: *Freedom House* para as Américas

### AMERICAS: STATUS BY POPULATION



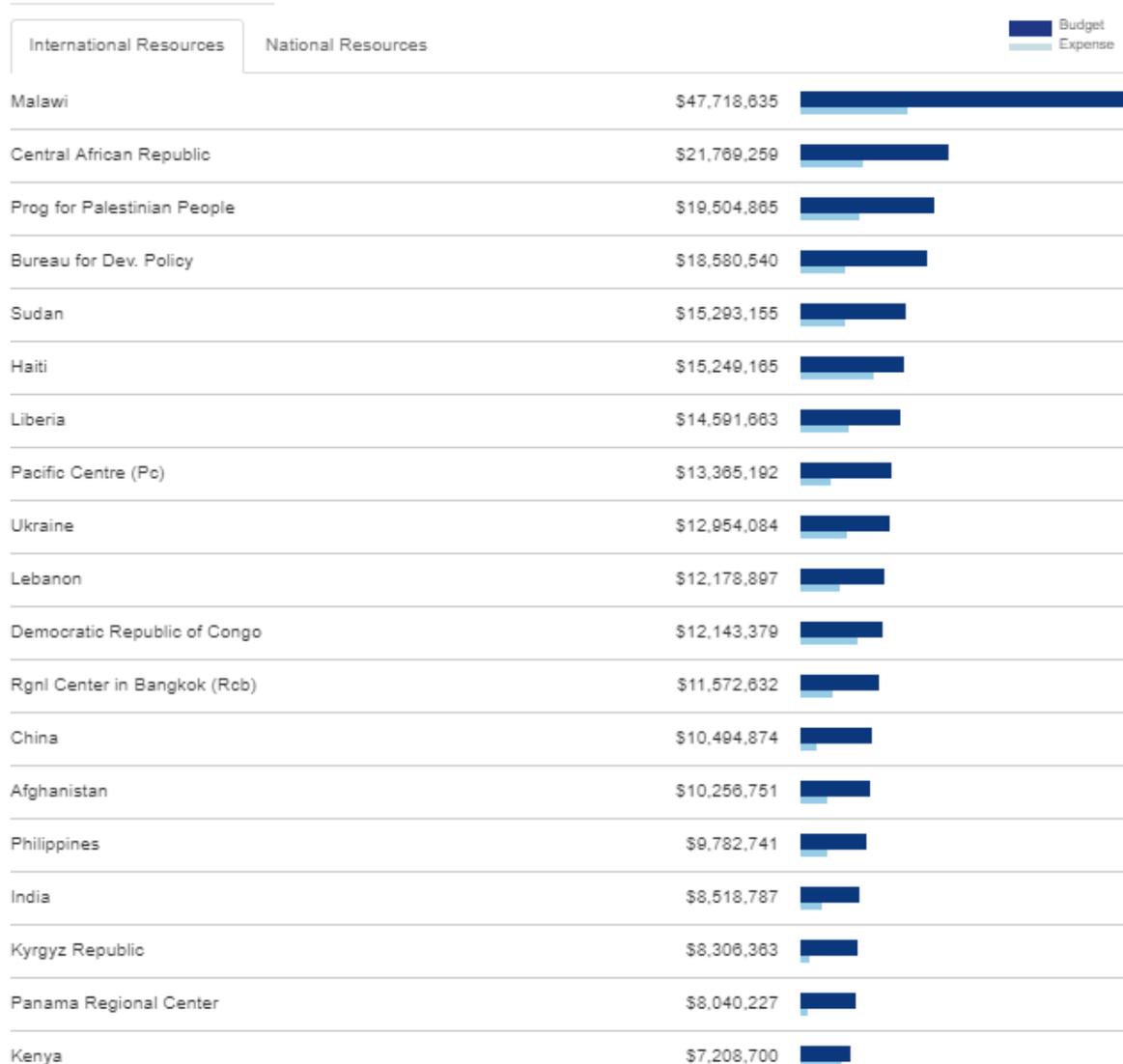
### AMERICAS: STATUS BY COUNTRY



Fonte: (FREEDOM HOUSE , 2017b, p. 15).

## ANEXO J - Top Recipient Offices, UNDP Projects 2017

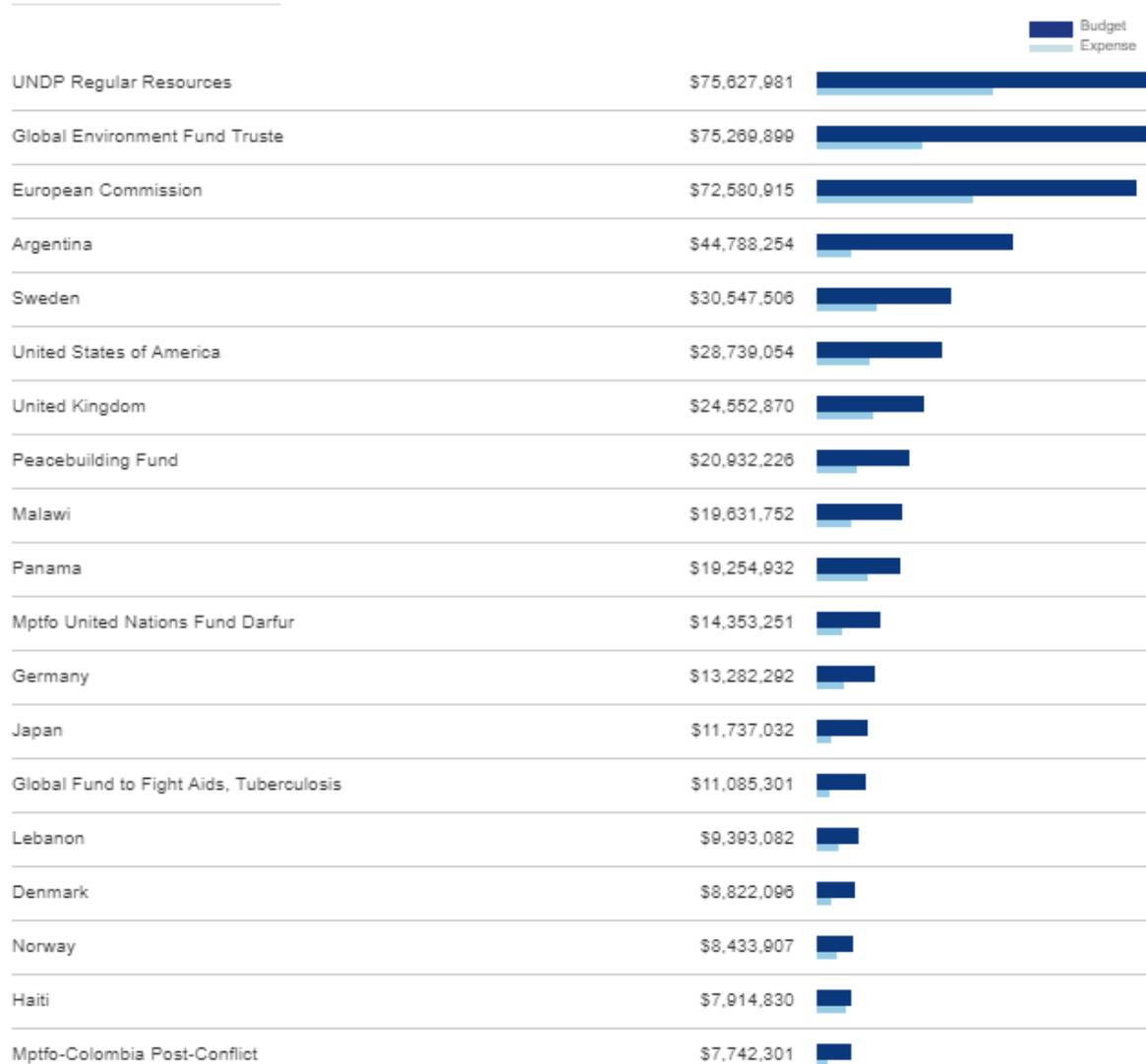
### • Top Recipient Offices



Fonte: (PNUD, 2017g).

## ANEXO K – Top Budget Sources, UNDP Projects 2017

### • Top Budget Sources



Fonte: (PNUD, 2017g).

## ANEXO L – Top Recipient Offices (Reg Bur Latin Amer & Carib), UNDP Projects 2017

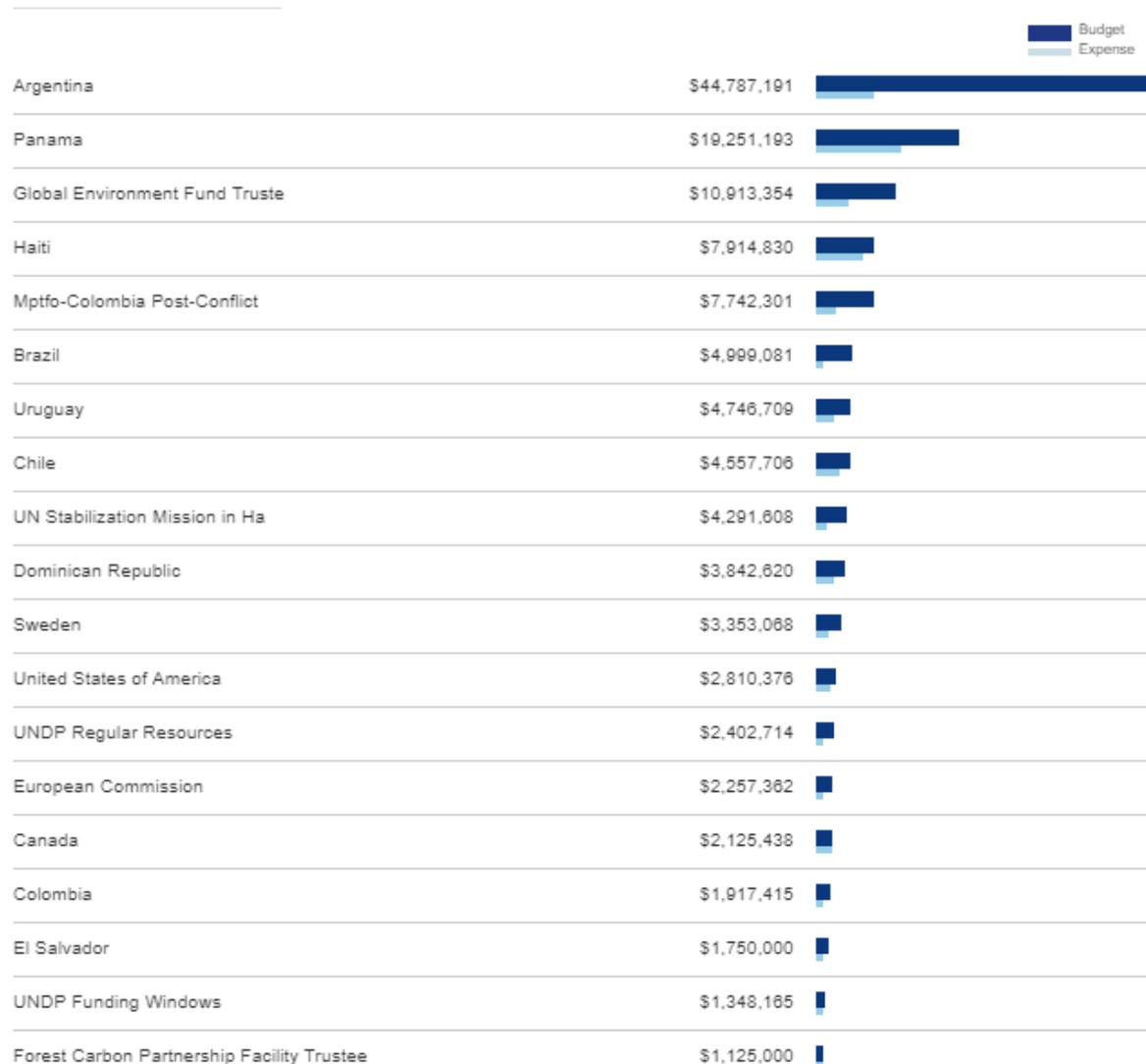


Fonte: (PNUD, 2017m).

## ANEXO M – Top Budget Sources (Reg Bur Latin Amer & Carib), UNDP Projects

### 2017

#### • Top Budget Sources



Fonte: (PNUD, 2017m).