

# GOVERNANÇA, DÉFICIT DEMOCRÁTICO E PROCESSO LEGISLATIVO EUROPEU

## GOVERNANCE, DEMOCRATIC DEFICIT, AND THE EUROPEAN LEGISLATIVE PROCESS

*Cícero Krupp da Luz<sup>1</sup>*

**Resumo:** Dentro de uma ordem mundial proporcionada crescentemente por relações multilaterais, a importância de normas internacionais suscita a questão da legitimidade e déficit democrático da criação dessas normas. Dentro desse contexto, o debate sobre a governança caminha em paralelo com a evolução de um processo legislativo internacional, onde o Parlamento Europeu é o exemplo a ser discutido.

**Palavras-chave:** Processo legislativo internacional, governança global, parlamento europeu, bens públicos globais, democracia.

**Abstract:** Within a world order increasingly provided by multilateral relations, the importance of international standards raises the question of legitimacy and democratic deficit of the creation of those norms. In this context, the debate on global governance is intertwined with the evolution of an international legislative process, where the European Parliament is the example to be discussed.

**Keywords:** international legislative process, global governance, european parliament, global public goods, democracy.

### Considerações iniciais

Os conceitos e a realidade se entrelaçam no momento em que está em jogo a formação da nova ordem global. A difusa conjuntura entre o fim da bipolaridade do poder, o avanço da globalização econômica e tecnológica, a crescente preocupação com direitos humanos e meio ambiente forjam a emergência de uma multipolaridade complexa, onde o conceito de democracia é o canal de comunicação com esse novo mundo. Contudo, ao mesmo tempo em que a noção de democracia nas relações internacionais ganha importância, encontra dificuldades ao serem compreendidas apenas como realistas, idealistas ou institucionalistas. Novos atores, com diferentes instituições e maiores informações representam mudanças em conceitos de democracia, e de governo, dando lugar à governança.

No presente artigo, iremos propor na primeira parte um debate sobre conceito de governança: polissêmico e controvertido na literatura de relações internacionais. Em contraposição ao realismo estrutural que prevê o Estado como ator soberano e incontestável, a governança busca trazer noções de participação de múltiplos atores, deslocando o eixo “estatal” hierárquico para uma heterarquia de diferentes níveis, transformando a tomada de decisão para uma forma mais democrática. Essa crescente participação é uma resposta ao déficit democrático de organizações internacionais.

Essa preocupação com o grau democrático das organizações internacionais surge no momento em que essas organizações buscam e conquistam cada vez mais poder e

---

<sup>1</sup> Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo – USP. Mestre em Direito Público. Graduado em Ciências Jurídicas pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Pesquisador visitante da Sciences Po Paris – LInstitut d’Études Politiques (IEP). Participante do Programa da Fundação Friedrich-Ebert-Stiftung para Cooperação Estratégica entre Brasil e União Europeia. E-mail: ciceroluz@gmail.com.

atuação num mundo globalizado. Com maiores poderes, há maior responsabilidade e necessidade de legitimação e, até mesmo, de *enforcement*. Assim, o debate da governança também passa por formas de legitimidade e *accountability*. Por isso, na segunda parte do artigo, as estruturas jurídicas e políticas em torno do déficit democrático e *accountability* serão os temas centrais da literatura debatida.

Nesse contorno, a ordem internacional passa por um movimento de impulsos circulares: a governança vem para suprir uma lacuna democrática que surge pelo novo protagonismo de instituições internacionais, onde Estados não têm mais o mesmo papel de monopólio de poder e, desse modo, faz-se necessário ter uma maior participação social. Essa participação é ampliada por aberturas de comunicação das organizações internacionais pela participação da sociedade civil e por novos parlamentos internacionais.

Os parlamentos internacionais não são um fenômeno recente, a novidade está no seu crescente protagonismo e poder dentro da conjuntura mundial como uma forma de governança. O processo legislativo internacional é a forma na qual instituições normativas são consolidadas no seio da ordem global, tradicionalmente por meio de tratados internacionais realizados por Estados soberanos. Contudo, a produção dessas normas não são estudadas com vistas ao déficit democrático de que normalmente decorrem: do acordo do Poder Executivo nacional (Ministério das Relações Exteriores) com a anódina aprovação do Poder Legislativo.

Sobretudo nas perspectivas regionais e transnacionais, há mudanças muito significativas no processo legislativo internacional. Como estudo de caso, será examinado na última parte do texto, o exemplo do processo legislativo do Parlamento Europeu, que contém uma série de elementos institucionais de governança, como atribuições participativas e representativas na tentativa de diminuição do déficit democrático.

Portanto, o debate proposto terá tanto um enfoque neoinstitucionalista, haja vista o debate das instituições da União Europeia, principalmente o Parlamento Europeu, tanto quanto visões construtivistas, por sua vez muito utilizadas na literatura de governança. Com esse plano, esperamos contribuir para uma reflexão inovadora para o sentido do processo legislativo internacional produzido por parlamentos regionais dentro da discussão de governança global.

## **1 Governança: uma heterarquia de conceitos, para uma hierarquia de bens comuns globais**

Definir um conceito para a governança não é um exercício simples, porém esse esforço parece uma prática saudável. Governança e globalização nasceram na época de maior crescimento de produção científica que o planeta já presenciou. Isso explica, em parte, o seu contexto. Um contexto de grande aumento de informações, no nosso caso, de informações sobre e geradas por instituições internacionais de diferentes níveis: governamentais, não governamentais, mundiais, regionais ou locais.

Por mais paradoxal que possa soar, há um consenso sobre a pluralidade de conceitos sobre governança. Embora isso não diga muita coisa, outros possíveis consensos, como a falta de democratização de organizações internacionais, aumento da participação da sociedade civil também têm um papel importante na clareza do conceito. Mas quanto mais avançamos, mais evidente tornam-se imprecisões nas relações entre pressupostos da governança, como governo, Estado e organizações internacionais, legitimidade e democracia. Por isso, durante o texto vamos propor um

debate analítico do termo, suas observações dos fenômenos emergentes e, em outros momentos, também os seus debates normativos.

A ideia de governança tem início em causas históricas difusas. O fim da II Guerra Mundial trouxe, como algumas das consequências, a criação de instituições importantes para a estabilização política, econômica, de segurança e paz: as instituições de Bretton Woods e o sistema das Nações Unidas.<sup>2</sup> Nesse contexto, o papel do Estado ainda era central, e a “boa governança”<sup>3</sup> estava relacionava a seguir orientações de organizações internacionais: “com a crise, constatada nos anos oitenta, das estratégias de liberalização em termos de reativação das economias em países em desenvolvimento, o FMI e o Banco Mundial procuraram legitimar intervenções difíceis”.<sup>4</sup>

Porém, esse conceito inicial de governança é superado pela própria realidade, segundo a tônica construtivista. A liberalização comercial, a revolução tecnológica, a democratização contínua dos países e o desenvolvimento de novos atores transnacionais (privados e públicos) modificam novamente o cenário internacional. E o que se chama de globalização sintetiza essa transformação e gera outras consequências, como a necessidade de uma nova governança. De acordo com Nayyar, a governança pode ser o outro lado da globalização.

A fundamental distinção entre governança e governo é simples: governança não é sinônimo de governo. Para Rosenau,<sup>5</sup> governança é um sistema de regras que funciona somente com legitimidade (por maioria), enquanto governos podem continuar governando com uma grande oposição. Isso necessariamente não requer a exclusão dos governos nacionais ou subnacionais da análise, mas busca um entendimento de que a ausência de um governo global em nível internacional abre um espaço para uma governança global, sem governo ou autoridade central, pois a governança é um fenômeno mais global que governo. Da mesma forma, é necessário pensar o conceito de governança como um processo para além do Estado, principalmente no foco de conexões complexas entre diferentes atores sociais e instituições governamentais.<sup>6</sup>

Essa dimensão na escala de poder abre espaço para a multiplicidade de atores gerando mudanças na forma da sociedade mundial. Assim, conforme Dingwerth e Pattberg, a passagem de um sistema hierárquico para uma heterarquia é fruto da participação global de diferentes níveis dessas organizações: locais, nacionais, regionais e/ou transnacionais. Dá-se início a uma forma horizontal de relações internacionais por meio de novas esferas de autoridade, há uma transferência do *status quo* central do Estado para outros atores.<sup>7</sup>

É desenvolvida uma nova ordem. Rosenau,<sup>8</sup> a partir de seu método notadamente analítico, observa que governança e ordem são claramente um fenômeno interativo. A ordem global pode ser concebida como um único conjunto de arranjos mesmo que esses

---

<sup>2</sup> NAYYAR, Deepak. **Towards Global Governance**. Governing Globalization: issues and institutions. Oxford: Oxford UP, 2002. p. 3-18

<sup>3</sup> O Banco Mundial utilizou esse termo no seu relatório de 1989, **Sub-Saharam África: From Crisis to Sustainable Growth** (Milani, 1999:104).

<sup>4</sup> ARNAUD, André-Jean. Governança. In: **Dicionário da Globalização**. ARNAUD, André-Jean; JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p. 234.

<sup>5</sup> ROSENAU, James N. ‘Governance, order, and change in world politics’. Rosenau, James; Czempiel, Ernst-otto (eds.). **Governance without Government: Order and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge UP, 2000, p. 1-29.

<sup>6</sup> DINGWERTH, Klaus; PATTBURG, Philipp. ‘Global Governance as a Perspective in World Politics’. *Global Governance – a Review on Multilateralism and International Organizations*, v. 12, N. 2, April-June, 2006, p. 185-203.

<sup>7</sup> *Idem*.

<sup>8</sup> ROSENAU. ‘Governance, order, and change in world politics’.

não sejam causalmente conectados numa mesma ordem de padrões. A característica central da ordem que prevalece é o grau de conectividade ou desconectividade entre os atores do sistema que irão demarcar esses diversos arranjos. Entretanto, recorta uma diferenciação à ordem global: governança é a “ordem” mais intencional. Nesse aspecto, recai ligeiramente no aspecto prescritivo, normativo do termo.

Sendo assim, dentro dessa nova ordem global é extremamente importante compreender a transformação no papel do Estado. Se a resposta Waltziana enfatiza o caráter de ator incondicional, nos contextos da globalização e da governança global tem sido sustentado o contrário: sua diluição entre outros atores com uma importância cada vez maior na construção de uma heterarquia, onde o Estado é apenas um “quase-comum” entre tantos, na busca de interesses próprios ou coletivos.

O entusiasmo construtivista também precisa ser moderado, pois o Estado permanece como garantidor de legitimidade democrática dentro de seu território, e de poder e força além dele. Por outro lado, a inovação é o considerável aumento de poder de organizações internacionais que estão nesse intermeio entre legitimidade e participação, pela oportunidade ou necessidade de não haver governo ou Estado mundial. Nessa complexa estrutura, tenta-se compreender como é possível governar o mundo sem um governo ou como ter uma ordem global dentro de uma perspectiva em que a globalização (e a própria governança) impõe uma série de novas formas de atores e instituições.

Dessa forma, analiticamente podemos perceber que a governança é um fenômeno que engloba uma série de atores internacionais em rede, como blocos regionais, movimentos sociais, sociedade civil, parlamentos internacionais, organizações não governamentais, corporações transnacionais. A participação desses atores dentro do seu próprio *locus* de atuação modifica as relações de poderes, proporcionado à mudança de uma hierarquia “anárquica” estatal, para uma forma heterárquica mais democrática. Com essa noção, a ordem global é redesenhada.

Mas a governança também é entendida como uma forma de proposição, ou seja, de uma forma normativa. Dingwerth e Pattberg defendem que a governança é também um projeto de integração global, para a qual a evolução da União Europeia pode ser considerada como um modelo. Nesse sentido, também pode ser considerado como uma ideologia que acompanha a própria globalização econômica, como se fosse uma forma de amenizar/compensar os efeitos negativos da globalização.

Nesse ponto, Nayyar destaca a necessidade da governança como um limite à globalização econômica, como a formação de regras globais. Não há limites para as trocas e transações econômicas, as corporações não estão em lugar algum, por isso os Estados nacionais não dão conta da sua regulação. Enquanto a globalização é um processo dirigido pelo mercado, a governança deve ser entendida por regras, mas também por consenso e contribuição de todos os países sobre a regulação de *public bads*, promoção de *public goods*. Para Nayyar a governança precisa estar focada nas pessoas, mais que propriamente nas economias.

A noção de *public goods* – bens públicos – é introduzida pelo clássico texto de Kaul,<sup>9</sup> onde o tema de bens públicos globais no debate internacional por meio de uma abordagem analítica que procura estabelecer critérios objetivos e ambivalentes – como puros e não puros, não concorrentes e não excludentes – para sua conceituação. Os bens

---

<sup>9</sup> KAUL, INGE, GRUMBERG, ISABELLE & STEIN, Marc (Eds.) Defining Public Goods e Global Public Goods: concepts, policies and strategies. **Global Public Goods**. International Cooperation in the 21<sup>st</sup> century. New York: Oxford University Press: 1999.

públicos se diferenciam de privados: são aqueles onde não há incentivo econômico para serem produzidos.

Para a identificação de bens públicos globais, segundo o mesmo autor, é necessário três elementos: geográfico, socioeconômico e geracional. O bem público global precisa ser compartilhado com mais de um grupo de países, isto é, não pode ser restringido geograficamente. Os autores afirmam que nos últimos 50 anos as disparidades entre os países cresceram: os ricos ficam mais ricos e os pobres ficam mais pobres, pois mais do que renda, bens públicos como acesso ao conhecimento, informação, tecnologia e saúde têm acesso restrito a populações mais pobres. Assim, um bem público global precisa produzir benefícios para uma grande parte da população global, não apenas para alguns. O elemento geracional se refere uma perspectiva de longo termo, onde as gerações presentes tenham condições de se desenvolver de maneira sustentável sem comprometer as gerações futuras.

Com essa definição, os bens públicos globais podem passar a ser o conteúdo prático da governança global, como propõe Ruggie,<sup>10</sup> para o qual o “mundo político cívico” está associado a todos os atores que disputam o “domínio público global”, entre esses as organizações de sociedade civil tanto quanto as corporações transnacionais. A governança, em qualquer dos níveis sociais, se refere à condução das atividades públicas, num sentido amplo de regras, instituições e práticas, onde público se refere a coisa ou lugar das pessoas. Onde tradicionalmente os Estados constituíam o “público”, tem lugar atores de outros níveis, contestando bens públicos globais, como o meio ambiente, a paz, o desenvolvimento e a estabilidade econômica.

O sistema dos Estados está se incorporando a um domínio público baseado no não estatal. O novo domínio público global é um espaço institucionalizado de discurso, contestação e ação organizada sobre a produção de bens públicos globais. Isso permite uma expressão direta e procura por uma variedade de interesses humanos, não apenas os mediados pelos Estados.

A *lex mercatoria* é um exemplo contraditório de governança global. Essa expressão é utilizada, principalmente a partir da globalização, para se referir à produção de normas de comércio internacional construídas de maneira autônoma por instituições internacionais privadas, na periferia do discurso político dos Estados. Sua normatividade tem perspectiva global por meio de uma *soft law*, onde tanto suas fontes jurídicas quanto seus órgãos de decisão estão completamente à margem dos Estados ou de qualquer meio democrático. De forma diferente da Organização Mundial do Comércio, onde setores importantes do comércio são representados por Estados e que, comparadamente a outras organizações internacionais econômicas, contam com um razoável grau de *accountability*.<sup>11</sup>

Como num exemplo típico de governança, as formas de interação entre os diversos níveis de atores são criadas, além das fronteiras, por meio de construções normativas inovadoras que podem estar estabelecendo eixos comuns de valores, como direitos humanos ou meio ambiente.<sup>12</sup> No entanto, a *lex mercatoria* como conta problemas de estrutura nesse processo de governança: uma ordem simplesmente plural não garante nem democracia, tampouco justiça por si, na construção de uma

---

<sup>10</sup> RUGGIE, John G. Reconstituting the Global Domain – Issues, Actors, and Practices. In: **European Journal of International Relations**. v. 10, N. 4, December 2004, p. 499-531.

<sup>11</sup> KAHLER, Miles. Defining accountability up: the Global Economic Multilaterals. In: **Government and Opposition** – An International Journal of Comparative Politics. v. 39, N. 2, Spring 2004, p. 132-158.

<sup>12</sup> ROSENAU. ‘Governance, order, and change in world politics’.

normatividade. Essa denúncia é lembrada por Held,<sup>13</sup> quando entende que a globalização econômica traz consigo desafios de ordem democrática, principalmente em relação a sua *accountability*. Na *lex mercatoria* os bens públicos globais produzidos tendem a serem impuros, na medida em que podem restringir gerações, partes do mundo e/ou produzir maiores desigualdades sociais.

A simples governança como participação de múltiplos atores perde muito de sua normatividade caso não haja uma percepção de que os bens públicos globais sejam o seu conteúdo. A governança deve ser compreendida na medida em que supre o vácuo de legitimidade que instituições internacionais deixam na medida em que conquistam poder e protagonismo. Nesse cálculo de interpretação, o déficit democrático das organizações internacionais será a razão de crítica horizontal da governança e a *accountability* um dos remédios.

## 2 Déficit democrático e *accountability*

O déficit democrático nas organizações internacionais pode ser visto como fenômeno da falta de legitimidade, de uma forma analítica, ou de uma forma normativa, como uma necessidade de organizações internacionais com grandes poderes e decisões relativas à vida da sociedade ser mais democrática. Nessas considerações o déficit democrático é analisado sob diferentes ângulos: debate democrático de organizações internacionais, a relevância da relação entre interno e externo para os países e a relação entre legitimidade e formas de *accountability*.

Enquanto Moravcsik<sup>14</sup> e Keohane (*et al.*)<sup>15</sup> têm uma tendência otimista em relação à democratização das organizações internacionais, Dahl<sup>16</sup> é enfático em defender que não há modo possível de que elas possam ser democráticas. Essa conclusão parte de premissas sobre o próprio conceito de democracia, que tem no mínimo duas concepções diferentes a serem observadas: democracia como um sistema de controle popular sobre políticas e decisões governamentais; e democracia como um sistema de direitos fundamentais. Entretanto, Dahl esclarece que suas críticas se dão na esfera de “democracia como um sistema de controle popular sobre políticas e decisões governamentais”.<sup>17</sup>

A partir desse conceito, o argumento central para as organizações internacionais não serem democráticas estaria na falta da capacidade do indivíduo de participar efetivamente no governo. Pois, quanto maior o projeto democrático que abarque uma grande gama de indivíduos, menor será sua capacidade de interação. Assim, um governo mundial poderia ser capaz de lidar melhor com problemas de pobreza, fome, saúde, educação e meio ambiente, mas a capacidade desse indivíduo de participar efetivamente dessa democracia iria desaparecer de tão pequena.<sup>18</sup>

---

<sup>13</sup> HELD, David. “Democratic Accountability and Political Effectiveness from a Cosmopolitan Perspective”. In: **Government and Opposition** – An International Journal of comparative Politics. v. 39, N. 2, Spring 2004, p. 364-391.

<sup>14</sup> MORAVSCIK, Andrew. **Is there a ‘Democratic Deficit’ in World Politics?** A Framework for Analysis Government and Opposition – An international Journal of Comparative Politics. v. 39, N. 2 2004, p. 336-364.

<sup>15</sup> KEOHANE, Robert; MACEDO, Stephen; MORAVSCIK, Andrew. Democracy-Enhancing Multilateralism. In: **International Organization**. v. 63, N. 1. Winter, 2009, p. 1-31.

<sup>16</sup> DAHL, Robert. Can international organizations be democratic? A skeptics’s view. In: Shapiro, Ian & Hacker-Cordon, Casiano (eds.) In: **Democracy’s Edges**. Cambridge University Press, 1999, p. 19-40.

<sup>17</sup> *Idem*, p. 20.

<sup>18</sup> *Idem*.

Contudo, há uma poderosa ressalva: mesmo que nem todas as organizações internacionais sejam democráticas, é preciso ponderar o diferente nível de evolução democrática nos próprios Estados e das organizações internacionais. Esse argumento é de Keohane (*et al.*),<sup>19</sup> o qual sustenta ainda que a participação em instituições multilaterais pode melhorar a qualidade das democracias domésticas. Atesta essa conclusão por meio de uma estrutura análoga às democracias constitucionais (democracias modernas), garantindo a restrição de poder para entes privados, proteção de direitos individuais, aumento na qualidade de deliberação democrática.

Na mesma linha, Moravscik,<sup>20</sup> ao fazer um paralelo entre organizações internacionais e Estados nacionais democráticos. O autor demonstra que, ao utilizarmos critérios reais de democracia, não ideológicos ou fantasiosos, algumas instituições internacionais têm formas democráticas que poucos países em desenvolvimento são capazes de assegurar, como a União Europeia, que iremos debater na próxima parte.

Ao contrário da União Europeia, a maioria das organizações internacionais não contam com a estrutura orgânica do Estado. Por isso, o déficit democrático é tratado por variadas formas pela governança, na medida em que são correlacionados os dois níveis, doméstico e internacional. A governança, em alguma medida só é válida na medida em que tem legitimidade, e essa participação nas regras coletivas é respeitada pelos Estados. Essas relações são normalmente conduzidas por uma forma institucionalista, em ambos os níveis, doméstico e internacional, como retrata o quadro de correlação de Cortel e Davis,<sup>21</sup> o teste de hipótese sobre *compliance* e *enforcement* de Downs (*et al.*),<sup>22</sup> na convergência e divergência de Botcheva e Martin.<sup>23</sup>

Cortel e Davis buscam compreender como as regras e normas de instituições internacionais são incorporadas no âmbito doméstico, e dessa forma influenciar as decisões dos próprios Estados, isto é, até que ponto a estrutura jurídica doméstica limita/proporciona a internalização e interpretação de regras internacionais. Para tanto, os autores partem de duas condições iniciais: “a relevância doméstica da norma; e o contexto de estrutura doméstica dentro da qual o debate político é realizado”.<sup>24</sup>

Downs (*et al.*) também quer entender como funciona a obediência (*compliance*) das regras internacionais, ou seja, até que ponto as regras internacionais são respeitadas por países e atores em geral. Os argumentos revelam que não se pode subestimar o *enforcement* como irrelevante, como ressalta Downs (*et al.*), “cooperação em armamento, comércio e regulação ambiental começa com acordos que requerem um pouco de *enforcement*, mas o progresso contínuo parece mais depender em enfrentar um ambiente onde deserção represente benefícios significantes”.<sup>25</sup> Assim, *compliance* e *enforcement* são dois conceitos distintos, mas não são autoexcludentes. De modo oposto a “escola de gestão”, *enforcement* é ainda um conceito chave para a cooperação, mesmo com bom nível de *compliance*.

Botcheva e Martin também direcionam seu artigo para o comportamento dos Estados diante de instituições internacionais. Entretanto, diferenciam-se ao perceber

---

<sup>19</sup> KEOHANE; MACEDO; MORAVSIC. *Op. Cit.*

<sup>20</sup> MORAVSIC. *Op. Cit.*

<sup>21</sup> CORTELL, Andrew P.; James W., DAVIS. 1996. How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms. *In: International Studies*. Quarterly, p. 451-478.

<sup>22</sup> DOWNS, George W., ROCKE, David M.; BARSOOM, Peter N. Is the Good News about Compliance Good News about Cooperation? *In: International Organization*, 1996, p. 379-406.

<sup>23</sup> BOTCHEVA, Liliana; MARTIN, Lisa L. **Institutional Effects on State Behavior: Convergence and Divergence**, 2001. *International Studies*, Quarterly, p. 1-26.

<sup>24</sup> CORTELL, Andrew P.; James W., DAVIS. *Op. Cit.*, p. 456.

<sup>25</sup> DOWNS; ROCKE; BARSOOM. *Op. Cit.*, p. 397.

erros e dificuldades na tradicional teoria institucionalista ao utilizar como possíveis variáveis dependentes cooperação, *compliance* e efetividade, principalmente no caso de cooperação. Dessa forma, propõe concentrar diretamente em padrões de comportamento estatal observáveis onde “a variável dependente particular que instituições devem influenciar depende do problema específico que está sendo endereçado”.<sup>26</sup> Para se fazer isso, os autores avaliam se o comportamento do Estado nessas dimensões tem convergência ou divergência da ação institucional.

Desses apontamentos pode-se dizer que “a estrutura doméstica afeta como a iniciativa política utiliza instituições internacionais, da mesma forma que a estrutura organizacional de instituições internacionais”,<sup>27</sup> ou seja, o peso de como são tomadas as decisões – de forma centralizada ou descentralizada, se tem *enforcement* ou não – é crucial para a avaliação das interações entre organizações internacionais e Estados. Nesse ponto há uma convergência significativa nos argumentos de Drezner (2003) e Cortel e Davis em dar importância na estrutura centralizada ou descentralizada dos Estados. Contudo, Drezner avança no argumento, propondo que organizações internacionais são diferentes, também por sua estrutura.

As noções entre doméstico e internacional são relevantes na medida em que pressupõem um debate a respeito da soberania e legitimidade. A legitimidade é um conceito irmão da democracia, no discurso da governança global, da própria *accountability*. Na percepção do vácuo de democracia nas organizações internacionais são observadas decisões vazias de legitimidade e de *accountability*.

Zurn<sup>28</sup> aponta para o problema de legitimidade como a aceitação social de normas, sua validade política. De um ponto de vista descritivo, o déficit democrático de instituições internacionais era considerado um problema puramente acadêmico, mas que muda tendo em vista protestos massivos, reuniões mundiais paralelas às oficiais. Isto é, o déficit legitimidade normativa de instituições internacionais tem gerado problemas de aceitação social das normas produzidas.

Isso acontece devido à legitimidade da produção legislativa dos tratados internacionais ser muito pequena. Como denunciam Nanz e Steffek, “é remota para cidadãos, seus procedimentos são opacos, são dominados por diplomatas, burocratas e especialistas, nenhum tem responsabilidade, ou são *accountable* aos eleitores”.<sup>29</sup> Mesmo que os tratados ou atos internacionais sejam objeto de posterior ratificação pelo governo, as normas e padrões do dia a dia são negociadas por especialistas e oficiais do governos não eleitos.

Dentre essa perspectiva, surge a função da sociedade civil. Scholte<sup>30</sup> afirma que a sociedade civil, tem verdadeiro papel na representação de interesses de coletividades, uma vez que, as organizações internacionais não contam, em sua maioria, com parlamentos legislativos de qualquer ordem. Contudo, entende que não importa o

---

<sup>26</sup> BOTCHEVA; MARTIN. *Op. Cit.*, p. 4.

<sup>27</sup> DREZNER, Daniel W. (Ed.). **Introduction:** The Interaction of International and Domestic Politics. Locating the Proper Authorities: The Interaction of Domestic and International Institutions. Ann Arbor: Michigan University Press, 2003, p. 17.

<sup>28</sup> ZURN, Michael. Global Governance and Legitimacy Problems. *In: Government and Opposition – An International Journal of Comparative Politics*. v. 39, N. 4, 2004.

<sup>29</sup> NANZ, Patricia; STEFFEK, Jens. Global Governance, Participation and the Public Sphere. *In: Government and Opposition – An International Journal of Comparative Politics*. v. 39, N. 4, 2004, p. 6.

<sup>30</sup> SCHOLTE, Jan Aart. Civil Society and Democratically Accountable Global Governance. *In: Government and Opposition – An International Journal of Comparative Politics*. v. 39, N. 4, 2004.

tamanho dos esforços da sociedade civil, a *accountability* só produz resultados com intervenções de parlamentos, do judiciário, avaliações de especialistas e da mídia.<sup>31</sup>

O argumento central de Kahler está ancorado numa tradução análoga de democracia de governos nacionais para instituições internacionais: *accountability*. Sua conclusão fundamental é de que os governos nacionais são responsáveis pelo grau de abertura democrática de suas instituições internacionais. Para chegar a essa conclusão, analisa principalmente três instituições econômicas globais multilaterais (EGM): Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio (OMC) e Fundo Monetário Internacional (FMI). Essas organizações convivem com uma contradição liberal: ao mesmo tempo que contam com princípios econômicos liberais, há evidências de falta de *accountability* democrática.

Sua formulação está acerca de algumas preocupações, como a não existência de eleições em instituições internacionais, diferenças significativas entre delegação de autoridade e representação, e também entre *shareholders* e *stakeholders*.<sup>32</sup> Desse modo, permanece a indagação: “como delegar autoridade suficiente que confira efetividade a instituições globais sem ter autoridade implantada para fins não intencionais”.<sup>33</sup> Isto é, como que organizações internacionais são ou não são *accountable* para os governos nacionais, já que originalmente eles delegaram autoridade para elas? E esse argumento se desenrola no fato de que o déficit democrático – a prerrogativa da *accountability* – ter origem justamente nas instituições criadas por governos nacionais. Assim, os governos nacionais, na função de *gatekeepers*, são grandes responsáveis pela abertura democrática, e de *accountability*, das instituições internacionais, principalmente as levantadas pelo autor, as EGMs. As possíveis formas de *accountability* são: transparência e informação, eleição de líderes e competição, e por fim, inclusão de atores não estatais.

Keohane e Grant fixam suas análises justamente nos abusos de poder que envolvem relações globais. De imediato, percebem um déficit democrático, inclusive uma impossibilidade democrática em âmbito global, devido a diferenças de estrutura políticas, como o sistema doméstico de freios e contrapesos. Dessa forma, “*accountability* implica que alguns atores tenham o direito de manter outros atores num quadro de regras, para julgar se eles cumpriram suas responsabilidades ou lhe impor sanções caso contrário”.<sup>34</sup>

De modo análogo aos outros autores, Keohane e Grant discutem a relação de um âmbito doméstico, ou de estrutura doméstica, para a transação de um âmbito global. Essa passagem tem como elemento chave a legitimidade, tendo em vista que na estrutura doméstica, encontramos democracia plena, no âmbito global “depende na inclusividade da participação estatal e de normas gerais de justiça, nas quais tem sido afetada por valores democráticos”.<sup>35</sup>

O elemento de legitimidade em conjunto com um sistema de freios e contrapesos é representado pelos parlamentos internacionais em blocos regionais ou fóruns internacionais. A crescente participação social de organizações internacionais de toda a ordem é combinada com representações de governos nacionais. Na maioria das vezes, esse processo legislativo internacional, que produz tratados internacionais e regras

---

<sup>31</sup> SCHOLTE. *Op. Cit.*, p. 233.

<sup>32</sup> *Stakeholders*: aqueles que são afetados diretamente pelas EGMs; *shareholders*: governos nacionais que detêm as organizações pela autoridade do tratado. Ver a respeito: KAHLER. *Op. Cit.*, p. 136.

<sup>33</sup> KAHLER. *Op. Cit.*, p. 135-136.

<sup>34</sup> GRANT, Ruth; KEOHANE, Robert. **Accountability and Abuses of Power in World Politics**. The American Political Science Review. v. 99. N. 1, February 2005, p. 29.

<sup>35</sup> *Idem*, p. 35.

internacionais cogentes está apenas representado pelos seus órgãos executivos. Contudo, nos blocos regionais, principalmente na União Europeia, há significativos avanços de governança.

### 3 O processo legislativo do Parlamento Europeu

Depois de um vasto leque de conceitos de governança analíticos e normativos, amplos e restritos, a provocação de Robert Dahl permanece incomodando: “Para alcançar um nível de controle popular próximo a países democráticos organizações internacionais teriam que resolver uma série de problemas sobre democracia da mesma forma que países democráticos estão lidando internamente agora”.<sup>36</sup>

Como podemos perceber, Dahl está propondo reproduzir o modelo político nacional no nível internacional.<sup>37</sup> A governança global com inclusivos sistemas de participação social de diferentes atores modifica o sistema de poder (heterárquico) dentro das organizações internacionais, como na OMC. Contudo, o mais controvertido tema ainda resta, a própria produção de regras ou leis internacionais. Isto é, como se dá o processo legislativo internacional. A institucionalização desse processo legislativo internacional é o que influencia o equilíbrio da ordem internacional e os organismos multilaterais.

A governança é processo legislativo internacional na medida em que o “processo” é a garantia de formas democráticas de produção legislativa, pois há uma clareza no procedimento adotado e acesso a representantes eleitos diretamente pela sociedade. A representação como governança desenvolve um papel fundamental de *accountability* e legitimidade. Portanto, o esclarecimento sobre a natureza do processo legislativo internacional é um ponto importante para o desenvolvimento democrático das organizações internacionais.

O processo legislativo democrático no âmbito nacional é um dos principais elementos de representatividade dentro de uma sociedade que se descreve como *constitucional*, isto é, dentro de um Estado de Direito onde as constituições assumem um papel de conservação dos direitos fundamentais e da ordem estabelecida como sinais democráticos.

Os parlamentos como representação dos direitos políticos e das garantias individuais são parte iluminada da conquista histórica da humanidade. A própria história constitucional do século XIX e XX é destacada pela ação dos parlamentos na defesa da liberdade e democracia, e contrapeso ao Executivo. Portanto, é perfeitamente possível notar a identificação entre a primazia parlamentar, especialmente no que diz respeito à lei e democracia.<sup>38</sup> Essa história constitucional é simultânea às conquistas crescentes de direitos individuais, políticos e sociais, na perspectiva da evolução dos direitos humanos.

No contexto de evoluções esparsas, fundaram-se pressupostos do processo legislativo aplicáveis a todos os Estados, incluindo assim a existência de um

---

<sup>36</sup> DAHL. *Op. Cit.*, p. 35.

<sup>37</sup> Conforme Dahl (1999) os passos para organizações internacionais tornarem-se democráticas são: (a) criar organizações participativas com influência e controle, isto é, que tenham poder; (b) para fazer valer essas organizações, os cidadãos teriam que estar informados sobre como decisões políticas em organizações internacionais poderiam influenciar sua vida da mesma forma que acontece no próprio país; (c) para estarem informados, políticos e elites deveriam trazer para o debate em fóruns de discussões na ordem de chamar atenção e emoções do público; (d) para ter um debate seria necessário uma competição política equivalente às nacionais, com partidos e indivíduos procurando ser eleitos.

<sup>38</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2001, p. 270.

parlamento, a proposição legislativa, a competência legislativa do Parlamento e a capacidade do proponente. Dessa forma, a expressão “processo legislativo” compreende o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção e veto, promulgação e publicação) praticados pelos órgãos competentes na produção das leis e outras espécies normativas indicadas diretamente pela Constituição.<sup>39</sup>

Entretanto, o processo legislativo também engloba o conjunto de fatores reais ou fáticos que põem em movimento os legisladores. Tais fatores incluem o modo de proceder ao realizar a tarefa legislativa, sua influência sobre determinados projetos de lei, a opinião pública, as crises sociais, as pressões de grupos organizados, *lobbying*, os acordos de partidos, as compensações políticas, a composição partidária ou social da assembleia, além da troca de votos (*logrolling*) entre parlamentares.<sup>40</sup>

Dessa forma, cria-se uma ideia de representação que está intimamente ligada à “separação de poderes” e, como tal, à organização constitucional estabelecida em decorrência dos movimentos revolucionários liberais. Mesmo entre os autores mais conservadores, considera-se que a Constituição não pode ser corretamente compreendida sem que se pondere o valor e o significado da representação.<sup>41</sup> A representação irá proporcionar e medir o que se passa democraticamente dentro de um Estado, Organização ou Instituição.

No plano mundial, há a preeminência de instituições com aspecto de Poder Executivo, incertezas sobre a existência de um Poder Judiciário e fraquezas de um Poder Legislativo quase ausente.<sup>42</sup> Assim, percebe-se que o insurgente Poder Legislativo na seara internacional é fruto do debate a respeito do déficit democrático de instituições internacionais.

O debate na União Europeia sobre o déficit democrático começa nos anos 70, quando a União Europeia percebe a necessidade de orientar seu desenvolvimento. O diagnóstico institucional refletia que esse déficit poderia ser absorvido se o Parlamento Europeu fosse eleito através do voto direto e lhe fosse atribuído os poderes de controle, legislativo e financeiro, equivalentes aos parlamentos nacionais.<sup>43</sup> Os poderes do Parlamento Europeu como um órgão de controle democrático permaneciam insuficientes, sobretudo sobre o domínio da iniciativa das leis, da política de despesas e da nomeação da Comissão Europeia.<sup>44</sup>

Contudo, isso mudou. O Parlamento Europeu teve sua primeira eleição direta de parlamentares em 1979. Também tem progressivamente conquistado poderes similares àqueles de que dispõem os parlamentos das democracias modernas, ainda que a comparação seja difícil diante das diferenças que cada sistema político nacional em relação ao Parlamento.<sup>45</sup> O Tratado de Lisboa, em vigor a partir de 2009, modifica as relações de poderes, reforçando essa instituição. Conforme o próprio Parlamento, o Tratado de Lisboa outorga importantes alterações no que se refere à legislação e ao orçamento da União Europeia, bem como aos acordos internacionais.

---

<sup>39</sup> PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Processo Legislativo**. Niterói: Impetus, 2005, p. 18.

<sup>40</sup> SAMPAIO, Nelson de Souza. **O Processo Legislativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 27.

<sup>41</sup> FERREIRA FILHO. *Op. Cit.*, p. 63.

<sup>42</sup> DELMAS-MARTY, Mireille. **Três Desafios para um Direito Mundial**. Trad. Fauzi Hassan Choukr. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003, p. 170.

<sup>43</sup> MAGNETTE, Paul. **Le régime politique de l'Union européenne**. 2. ed. Paris: Presses de Sciences Po, 2006, p. 242.

<sup>44</sup> KAELBLE, Hartmut. **Les Chemins de la Démocratie Européenne**. Paris: Editions Berlin, 2005, p. 116.

<sup>45</sup> COSTA, Olivier; SAINT MARTIN, Florent. **Le Parlement européen**. La Documentation Française, Paris, 2009. p. 62.

Frisa-se que o novo tratado também garante uma maior participação dos próprios parlamentos nacionais: os parlamentos nacionais têm mais oportunidades de participar no trabalho da União, nomeadamente graças a um novo mecanismo que lhes permite assegurar que a União só intervenha nos casos em que a sua intervenção permita obter melhores resultados do que uma intervenção a nível nacional. Em conjunto com o maior peso do Parlamento Europeu, a participação dos parlamentos nacionais reforçará a democracia e conferirá uma legitimidade acrescida ao funcionamento da União.

O Parlamento Europeu é o único órgão da União Europeia que resulta de eleições diretas desde 1979. Os 766 deputados que nele têm assento são representantes dos cidadãos, escolhidos de cinco em cinco anos pelos eleitores de todos os 28 Estados-Membros da União Europeia, em nome dos seus 500 milhões de cidadãos.<sup>46</sup> Atualmente é “o modelo mais avançado de parlamento de integração existente, parte da inédita institucionalidade concebida para a União Europeia, que pareceria reproduzir, em nível regional, ainda que imperfeitamente, a construção política presente no espaço público do Estado nacional”.<sup>47</sup>

O Tratado de Lisboa confere mais poderes legislativos ao Parlamento Europeu, que passa a decidir sobre a maior parte da legislação comunitária e a ter poderes sobre mais de 40 novas áreas legislativas, incluindo a agricultura, a política energética e os fundos da UE, em co-decisão com o Conselho. Compete ao Parlamento Europeu a aprovação final do orçamento da EU (PE). O Parlamento Europeu, nos moldes de parlamentos nacionais hodiernos, detém o poder de controle do executivo, poder legislativo e poder orçamental, os dois últimos em conjunto com o Conselho Europeu.

Isso faz com que o Parlamento Europeu seja único: “Apenas um, o Parlamento Europeu, tem um verdadeiro poder legislativo, que desenvolve e aprova leis diretamente, embora não tenha poderes de soberania como um parlamento nacional, porque ele é um co-legislador”.<sup>48</sup>

Portanto, no âmbito da União Europeia, o poder legislativo, embora amplo e forte, é compartilhado entre o Conselho da União Europeia<sup>49</sup> e o Parlamento Europeu. Dessa forma, a capacidade de elaborar leis europeias diretivas e regulamentos é distribuída conforme a competência de cada órgão, podendo aprovar, alterar ou rejeitar o conteúdo das leis europeias. Dois terços das leis europeias são adotadas conjuntamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho.

Os atos legislativos, a partir do Tratado de Lisboa, incluem os regulamentos, as diretivas e as decisões, conforme o Tratado de Funcionamento da União Europeia – TFUE (art. 289).<sup>50</sup> Os regulamentos têm um alcance geral, é obrigatório em todos os seus elementos e aplicável diretamente a todos os Estados membros. A diretiva diferencia Estados membros na eficácia temporal da obrigatoriedade, atendendo àqueles

---

<sup>46</sup> PARLAMENTO EUROPEU. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/parliament>.

<sup>47</sup> DRUMMOND, Maria Cláudia. O déficit democrático e as instituições parlamentares internacionais. In: **Brasil, União Europeia, América do Sul**: anos 2010-2020. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009, p. 163.

<sup>48</sup> PUIG, Lluís Maria de. **Les parlements internationaux**. Editions Du Conseil de L'Europe. Strasbourg, 2008, p. 38.

<sup>49</sup> O Conselho Europeu ou Conselho de Ministros é composto pelos Chefes de Estado ou de Governo, e se reúne no máximo quatro vezes por ano e via de regra, delibera por consenso. (art. 15, §§ 4º e 5º do Tratado de Maastricht).

<sup>50</sup> Tratado de Funcionamento da União Europeia, art. 289: O processo legislativo ordinário consiste na adoção de um regulamento, de uma diretiva ou de uma decisão conjuntamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, sob proposta da Comissão.

Estados que necessitem de uma transposição no corpo jurídico interno distinguindo modalidades de tempo do início de vigência.<sup>51</sup>

O Parlamento Europeu conta com dois processos legislativos principais: o processo legislativo ordinário e o especial. O processo legislativo ordinário – na antiga nomenclatura chamado de *co-decisão* – confere o mesmo peso ao Parlamento Europeu e ao Conselho num vasto leque de domínios, como vistos, asilo e imigração (art. 78º TFUE); cooperação judiciária civil (art. 81º TFUE); cooperação judiciária penal (art. 82º, 83º, 84º e 85º TFUE); transportes marítimos e aéreos (art.100º TFUE); política monetária (art. 121º/6 TFUE), e ainda meio ambiente e a proteção dos consumidores. O processo de co-decisão foi introduzido pelo Tratado de Maastricht (1992) e depois ampliado e adaptado para reforçar a sua eficácia pelo Tratado de Amsterdã (1999). No Tratado de Lisboa, ele é novamente ampliado, e tendo seu nome trocado para processo legislativo ordinário.

O processo legislativo especial – na antiga nomenclatura chamado de processo de consulta – se aplica a casos específicos em que o Parlamento apenas possui um papel consultivo. Com efeito, esses casos são justamente questões ditas sensíveis como: a tributação, a política industrial e a política agrícola. Em certos casos, o Tratado prevê que a consulta seja obrigatória, e assim, a proposta só adquire força de lei se o Parlamento tiver emitido um parecer.<sup>52</sup>

Além do poder legislativo, o Parlamento Europeu dispõe de uma série de poderes de controle do executivo: poder de controle do domínio econômico e monetário;<sup>53</sup> controle democrático à Comissão; controle parlamentar sobre a atividade do Conselho; poder de censura à Comissão;<sup>54</sup> poder de nomear comissões de inquérito em caso de infracções ou de má aplicação do direito comunitário; poder de iniciativa política;<sup>55</sup> e poder de peritagem.<sup>56</sup>

Também a respeito do poder orçamental, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia constituem a autoridade orçamental da União Europeia, a qual determina, todos os anos, as despesas e as receitas da União. Além disso, o Parlamento Europeu participa na execução e aprovação de despesas em caso de falta de orçamento.<sup>57</sup>

No que diz respeito à representatividade e diversidade no Parlamento Europeu, como foi afirmado acima, esse parlamento conta com 766 deputados, de 28 países diferentes, divididos em 7 grupos políticos. O Tratado de Lisboa conferiu a possibilidade da criação de partidos políticos internacionais, criados autonomamente ou a partir dos grupos políticos já existentes.<sup>58</sup>

---

<sup>51</sup> SAURON, Jean-Luc. **Le Parlement européen**. Paris: Gualino éditeur, 2009, p. 79.

<sup>52</sup> PARLAMENTO EUROPEU. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/parliament>. Acesso em: 12 mar. 2012.

<sup>53</sup> O Presidente, o Vice-presidente e os membros que compõem a Comissão Executiva do Banco Central Europeu têm de obter o aval do Parlamento antes de serem nomeados pelo Conselho. O Presidente do BCE apresenta o relatório anual perante o Parlamento Europeu em sessão plenária. (art. 283 TFUE)

<sup>54</sup> Trata-se de um direito fundamental de que dispõem os deputados europeus destinado a assegurar o controle democrático da União Europeia. (art. 234 TFUE)

<sup>55</sup> O parlamento pode pedir à Comissão que submeta uma proposta ao Conselho da União Europeia. Convida regularmente a Comissão e o Conselho da União Europeia a desenvolverem políticas existentes ou a iniciar outras novas. (art. 289, 4ª parte, TFUE)

<sup>56</sup> Através da apreciação de relatórios, que a Comissão deve submeter regularmente à apreciação do Parlamento diversos relatórios, como relatório anual da Comissão sobre o funcionamento das Comunidades; relatório anual da aplicação do orçamento. (art. 319 TFUE)

<sup>57</sup> SAURON. *Op. Cit.*, p. 170.

<sup>58</sup> Conforme art. 224 do TFUE. Ver site <http://www.europarl.europa.eu/meps/pt/map.html>.

Atualmente, os grupos políticos são a analogia aos partidos políticos em assembleias nacionais no parlamento europeu, assegurando a sua organização interna. Para constituir um grupo político é necessário um número mínimo de 25 deputados e uma representação de pelo menos um quarto dos Estados-Membros, sendo proibido aderir a mais do que um grupo político. Atualmente, os dois grupos políticos com maior representação são: Grupo do Partido Popular Europeu (Democratas-Cristãos) com 256 cadeiras e o Grupo da Aliança Progressista Socialistas e Democratas do Parlamento Europeu com 184 cadeiras. Entretanto, alguns deputados não pertencem a nenhum grupo político e, nesse caso, fazem parte dos Não inscritos.<sup>59</sup>

Além da representatividade, há participação de outros atores no Parlamento Europeu, uma vez que o Regimento Interno, no seu art. 25, item 5, promove e garante a participação da sociedade civil no debate de grandes temas. Já no item 3 prescreve uma grande preocupação do parlamento regional europeu em manter contato com os parlamentos nacionais, de acordo com aspectos da governança e diminuição do déficit democrático.

Com esse retrato, podemos responder a Dahl que a União Europeia, principalmente por meio do Parlamento Europeu e por outras formas de participação, garante que tanto um aspecto amplamente democrático a essa organização internacional. O Parlamento Europeu tem poderes, tem representatividade e abre canais de interatividade com a sociedade, elementos típicos da governança.

### **Considerações finais**

A governança, de um viés analítico ou normativo, é um fenômeno ou projeto democrático tão importante quanto a globalização, representando, portanto, mudanças no desenho da ordem global, com um reequilíbrio heterárquico. Por meio da sociedade civil, por reformas institucionais ou por novos parlamentos internacionais, o conteúdo da governança precisa contar com o conceito de bens públicos globais, pois de outra forma, a democratização e a participação de novos atores não levaria em conta coletividades, apenas objetivos e interesses individuais.

A legitimidade, *accountability* e o déficit democrático também são peças chaves no entendimento desse modelo polissêmico de organizações internacionais. A discussão de déficit democrático é central e ainda irá gerar outros debates, como tentativa de criação de um tipo de Parlamento Mundial, onde poderiam ser trabalhadas diversas modalidades de representação, desde a modificação das regras de designação dos membros da Assembleia Geral até a ideia de instituir uma segunda assembleia dos povos.<sup>60</sup>

O inevitável paralelo entre governança e governo, entre organizações internacionais e Estados, busca diminuir diferenças e melhorar o desempenho institucional dessas relações. O entendimento de uma necessidade de *enforcement*, mas principalmente de *accountability* nas organizações internacionais, são resultados já intuitivos e muito importantes. Segundo o critério do Kahler, eleições e poderes legislativos fazem parte de alguns dos procedimentos da *accountability*.

A utilização do exemplo das instituições da União Europeia não é uma novidade, seu êxito é mencionado por Dingwerth e Pattberg e Moravski, quando citam a União

---

<sup>59</sup> PARLAMENTO EUROPEU. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/parliament>. Acesso em: 12 mar. 2012.

<sup>60</sup> O parlamento mundial seria concebido como um órgão consultivo da Assembleia Geral e seria composto com uma imagem próxima do Parlamento Europeu, de modo proporcional à população. Ver a respeito: DELMAS-MARTY. *Op. Cit.*, p. 175.

Europeia como exemplo de governança bem sucedida. Apenas o Parlamento Europeu não tenha sido suficientemente compreendido, uma vez que é um parlamento internacional com parlamentares eleitos, com poderes, mas que também busca produzir uma maior participação social, projetando uma vestimenta nacional no âmbito regional, como um próprio Estado-nação, com seus países federados no papel de Estados partes. Essa relação é audaciosa, na medida em que modifica a noção de soberania nacional dos Estados Europeus, onde seus interesses particulares históricos ainda jogam um papel decisivo na sua reordenação.

O Parlamento Europeu é uma forma de participação representada, onde diplomatas parlamentares são peça chave na *accountability* do bloco e na formação de uma legitimidade para o *enforcement* das decisões tomadas pela União Europeia. Observar o processo legislativo internacional como governança se justifica pelo seu papel na garantia de formas democráticas de produção legislativa e compromisso com os bens públicos globais. Essas garantias e compromissos modificam a realidade, pois colocam a sociedade como objetivo, não formas econômicas ou particulares. Desse modo, um Poder Legislativo representado como governança desenvolve um papel fundamental de *accountability* e legitimidade.

Os poderes consultivos na qual é competente grande parte dos parlamentos nacionais em matéria internacional ou no Parlamento do MERCOSUL diminui sua importância, interesse e participação, isto é, gera déficit democrático, problema de governança. Um parlamento internacional precisa ter poderes de proposição, debates e decisão sobre normas. Apenas dessa maneira, o processo legislativo internacional pode ganhar em governança e em desenvolvimento democrático.

## Referências

ARNAUD, André-Jean. *Governança In: Dicionário da Globalização*. ARNAUD, André-Jean; JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

BOTCHEVA, Liliana; MARTIN, Lisa L. **Institutional Effects on State Behavior: Convergence and Divergence**. *International Studies Quarterly*, 2001, p. 1-26.

CORTELL, Andrew P.; DAVIS, James W. How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms. *In: International Studies Quarterly*, 1996, p. 451-478.

COSTA, Olivier; SAINT MARTIN, Florent. **Le Parlement européen**. La Documentation Française, Paris, 2009.

DAHL, Robert. Can international organizations be democratic? A skeptic's view. In: Shapiro, Ian & Hacker-Cordon, Casiano (eds.) *In: Democracy's Edges*. Cambridge University Press, 1999, p. 19-40.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Três Desafios para um Direito Mundial**. Trad. Fauzi Hassan Choukr. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

DINGWERTH, Klaus; PATTBURG, Philipp. 'Global Governance as a Perspective in World Politics'. *In: Global Governance – a Review on Multilateralism and International Organizations*. v.12. N. 2, April-June 2006, p.185-203.

DOWNS, George W.; ROCKE, David M.; BARSOOM, Peter N. Is the Good News about Compliance Good News about Cooperation? *In: International Organization*. 1996, p. 379-406.

DREZNER, Daniel W. (Ed.). **Introduction: The Interaction of International and Domestic Politics**. Locating the Proper Authorities: The Interaction of Domestic and International Institutions. Ann Arbor: Michigan University Press, 2003, p. 1-22.

DRUMMOND, Maria Claudia. O déficit democrático e as instituições parlamentares internacionais. *In: Brasil, União Europeia, América do Sul: anos 2010 – 2020*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009, p. 160-180.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.

GRANT, Ruth & KEOHANE, Robert. **Accountability and Abuses of Power in World Politics**. *The American Political Science Review*. v. 99. N. 1, February 2005, p. 29-43.

HELD, David. “Democratic Accountability and Political Effectiveness from a Cosmopolitan Perspective”. *In: Government and Opposition – An International Journal of comparative Politics*. v. 39. N. 2, Spring, 2004, p. 364-391.

KAELBLE, Hartmut. **Les Chemins de la Démocratie Européenne**. Paris: Editions Berlin, 2005.

KAHLER, Miles. Defining accountability up: the Global Economic Multilaterals. *In: Government and Opposition – An International Journal of Comparative Politics*. v. 39. N. 2, Spring, 2004, p. 132-158.

KAUL, INGE, GRUMBERG, ISABELLE & STEIN, Marc (Eds.) Defining Public Goods e Global Public Goods: concepts, policies and strategies. *In: Global Public Goods*. International Cooperation in the 21<sup>st</sup> century. New York: Oxford University Press, 1999.

KEOHANE, Robert; MACEDO, Stephen; MORAVSIC, Andrew. Democracy-Enhancing Multilateralism. *In: International Organization*. v. 63. N. 1. Winter, 2009, p. 1-31.

MAGNETTE, Paul. **Le régime politique de l'Union européenne**. 2. ed. Paris: Presses de Sciences Po, 2006.

MILANI, Carlos R. S. Governança global e meio ambiente: como compatibilizar economia, política e ecologia. *In: Governança Global: reorganização da política em todos os níveis de ação*. Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung. N. 16. São Paulo, 1999.

MORAVSIC, Andrew. **Is there a ‘Democratic Deficit’ in World Politics? A Framework for Analysis** *Government and Opposition – An international Journal of Comparative Politics*. v. 39. N. 2, 2004, p. 336-364.

NANZ, Patricia; STEFFEK, Jens. Global Governance, Participation and the Public Sphere. In: **Government and Opposition** – An International Journal of Comparative Politics. v. 39. N. 4, 2004.

NAYYAR, Deepak. Towards Global Governance. In: **Governing Globalization: issues and institutions**. Oxford: Oxford UP, 2002, p. 3-18.

PARLAMENTO EUROPEU. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/parliament>. Acesso em: 12 mar. 2012.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Processo Legislativo**. Niterói: Impetus, 2005.

PUIG, Lluís Maria de. **Les parlements internationaux**. Editions Du Conseil de L'Europe. Strasbourg, 2008, 121 p.

ROSENAU, James N. 'Governance, order, and change in world politics'. Rosenau, James; Czempiel, Ernst-otto (eds.). In: **Governance without Government: Order and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge UP, 2000, p. 1-29

ROSENAU, James. Norms. Along the Domestic-Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World. In: **Cambridge Studies in International Relations**. N. 53. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 174-188.

RUGGIE, John G. Reconstituting the Global Domain – Issues, Actors, and Practices. In: **European Journal of International Relations**. v. 10. N. 4. December 2004, p. 499-531.

SAMPAIO, Nelson de Souza. **O Processo Legislativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, 206 p.

SAURON, Jean-Luc. **Le Parlement européen**. Paris: Gualino éditeur, 2009.

SCHOLTE, Jan Aart. Civil Society and Democratically Accountable Global Governance. In: **Government and Opposition** – An International Journal of Comparative Politics. v. 39. N. 4, 2004.

ZURN, Michael. Global Governance and Legitimacy Problems. In: **Government and Opposition** – An International Journal of Comparative Politics. v. 39. N. 4, 2004.

**Recebido em:** 14 de agosto de 2012

**Aceito em:** 21 de maio de 2013