

DÉFICE DEMOCRÁTICO E DEMOCRACIA TRANSNACIONAL

POR

Maria João Cabrita¹

Resumo: O défice democrático – seja local, nacional, supranacional ou global – ilustra o hiato entre os representantes políticos e a vontade e visão dos indivíduos afectados por essas decisões, e mostra como a actual representatividade dos indivíduos nas instituições é inversamente proporcional à escala e escopo institucional. Este hiato é tanto mais preocupante quanto revela o desrespeito pelo direito humano à igualdade de oportunidades de participação política e suporta a crescente desigualdade económica e social entre os mais ricos e pobres do mundo. Neste artigo pretende-se mostrar como a via cosmopolita de combate ao défice democrático é mais adequada que a proposta de mera democratização faseada dos contextos doméstico e internacional, dado traduzir-se na criação de uma sobreposição de instituições transnacionais e regionais, no seio das quais os indivíduos participam directa ou indirectamente.

Palavras-chave: Déficit democrático; democracia transnacional; cosmopolitismo; "partes interessadas".

Abstract: The democratic deficit – whether local, national, supranational or global – illustrates the gap between the decision makers and the will and vision of individuals affected by these decisions; and reveals that the current representativity of individuals in institutions is inversely proportional to scope and scale institutional. This gap is all the more worrying as it reveals the disrespect for the human right to equal opportunity to political participation; and this carries with it the growing economic and social inequality between the richest and the poorest people of the world. This article aims to show how the cosmopolitan approach on democratic deficit fight is most appropriate that the proposal of mere democratization by steps on domestic and international contexts, since it translates into the creation of an overlapping of transnational and regional institutions, within which individuals participate direct or indirectly.

Keywords: democratic deficit; transnational democracy; cosmopolitanism; stakeholders.

PRELÚDIO

Os Estados-nação confrontam-se hoje, e cada vez mais, com problemas cujas soluções não dependem tanto de si quanto do sistema internacional. Se na atualidade as responsabilidades dos governantes e dos cidadãos que os elegem são escrutinadas ao nível global, dado as suas decisões sobre regras dos mercados, divisas, sistemas energéticos, produção industrial e agrícola, entre outras, terem repercussões transfronteiriças; concomitantemente, tornam-se cada vez mais visíveis os défices,

¹ Universidade da Beira Interior. majcabrita@gmail.com

disjunções e assimetrias democráticas – efeitos perversos da globalização no sistema internacional. Tudo conflui para que a vontade dos indivíduos – mesmo dos que usufruem do privilegiado estatuto de cidadania nas democracias ocidentais – seja cada vez menos tida em conta nas decisões políticas que afectam as suas vidas. A crescente ampliação da sociedade civil além-fronteiras, consentânea à comunicação em rede, acelera a consciencialização deste estado de coisas e desafia-nos a reflectir sobre os novos lugares da democracia, especialmente o transnacional.

Com esta reflexão pretende-se evidenciar, por um lado, que face aos reptos decorrentes da globalização, urge democratizar as políticas das mais variadas instâncias de poder; e, por outro lado, como os problemas e interesses comuns à humanidade no séc. XXI colocam a nu afinidades entre os seus membros e cuja funcionalidade, no contexto global, é análoga à das “simpatias comuns” essenciais à deliberação democrática no contexto dos Estados-nação². Neste sentido, tal como os cidadãos de um Estado exigem transparência e “prestação de contas” aos seus representantes e governantes, é expectável que como “cidadãos do mundo” reivindiquem o mesmo aos líderes dos mais diversos organismos transnacionais; seja por estes influírem nas estruturas locais em que decorrem as suas vidas, sem que detenham qualquer controlo sobre as suas agendas políticas, ou pela inércia destes organismos face a violações cada vez mais frequentes e horrendas de direitos humanos que, consistindo em verdadeiros ataques à dignidade humana, emergem frequentemente em circunstâncias de estrangulamento da autonomia e liberdade individuais – fundamentos morais da democracia³. Em detrimento do *status quo* internacional de perpetuação dos benefícios das elites económicas e políticas, urge defender uma ordem global mais centrada nas pessoas e na democracia – compreendida como “igual direito para participar na tomada de decisão sobre atividades comuns em que os indivíduos se encontram envolvidos”⁴ –, que adopte os direitos humanos como moldura normativa e não como mera retórica política.

As características da globalização – a interligação de indivíduos e comunidades em todo o mundo e o surgimento de redes complexas e sobrepostas de Estados e outros actores geograficamente distantes – “trabalharam para quebrar a eficácia e adequação das fronteiras políticas na delimitação do âmbito democrático de tomada de decisão”⁵. Este desenvolvimento coloca novos desafios à teoria democrática e que convergem na questão normativa: como efectivar o controlo democrático dos organismos supranacionais? Em demanda de uma resposta para esta questão, a nossa análise ancora à acepção de democracia das “partes interessadas” nos termos das propostas de democracia cosmopolita de David Held e de justiça distributiva cosmopolita de Thomas Pogge.

² Aludimos, aqui, à aceção milliana: “A portion of mankind may be said to constitute a Nationality, if they are united among themselves by common sympathies, which do not exist between them and any others – which make them co-operate with each other more willingly than with other people, desire to be under the same government, and desire that it should be government by themselves or a portion of themselves, exclusively”, in John Stuart Mill (1861), p. 427.

³ “Many human rights are necessary conditions both of normative agency and of democracy: freedom of expression, of assembly, the right to privacy, to information, and so on. But this shows that democracy requires certain human rights, and we are wondering about the converse. The human rights that are most likely to serve as the moral grounds for democracy are not those, but the two abstract rights at the centre of normative agency: autonomy and liberty. Autonomy is self-legislation, deciding one’s own goals in life, choosing one’s own conception of a worthwhile; liberty is being free to pursue that conception”, in Griffin (2008), p. 243.

⁴ In Carol C. Gould (2004), p. 481-90. A tradução dos textos originais, ao longo do corpo do texto, são da nossa responsabilidade.

⁵ In Idem, p. 2015-60.

O DÉFICE DEMOCRÁTICO COMO EFEITO NEFASTO DA GLOBALIZAÇÃO

A globalização encaminhou-nos para uma situação devastadora e sem tréguas em que os laços nacionais tornam-se cada vez mais irrelevantes nas práticas e decisões económicas, tendo por consequência política o recbro dos nacionalismos, o crescimento do populismo e, com este, a adesão ao logro que, em nome de interesses superiores e enigmáticos, se autoproclama “verdade alternativa” – populismo que, triunfando no *Brexit* e nas últimas Presidenciais dos EUA, assombrou as últimas campanhas eleitorais em vários países membros da União Europeia (Áustria, Holanda e França). Não sendo, na realidade, uma ideologia política, mas antes uma lógica de acção política à qual recorre tanto a esquerda quanto a direita, o populismo corrói a tradicional compreensão liberal da democracia, que coloca a ênfase nos poderes intermédios, sem apresentar qualquer modelo democrático alternativo⁶. Inversamente, o papel central que tende a conferir ao líder revela a sua tendência antidemocrata. Contrariando a leitura idealista da Paz Perpétua kantiana, ou teoria da paz democrática, a democracia não só não se globalizou como tende a ser asfixiada pela globalização económica que exponencia a circulação transfronteiriça de bens, serviços, tecnologias, capitais e especialistas; e a ideologia de mundialização do capitalismo de mercado livre, que lhe subjaz, reduz qualquer indivíduo do mundo ao estatuto de “cliente”.

O mundo global complexo em que vivemos não só atalha a participação dos indivíduos nas mais distintas esferas de decisão política, como exhibe disparidades entre os vários tipos e níveis de poder – político, económico, nacional, internacional, etc - que limitam o alcance eficaz do processo democrático de tomada de decisões e fomentam a influência dos países ricos nas agências internacionais – como as Nações Unidas, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a Organização Mundial do Comércio e, mesmo, a União Europeia. O défice democrático - seja local, nacional, supranacional ou global – ilustra o hiato entre os representantes políticos e a vontade e visão dos indivíduos afectados pelas suas decisões, mostrando que a sua representatividade institucional é inversamente proporcional à escala e escopo da instituição em questão. Na realidade, quanto maior é a amplitude e a distância ao eleitorado menor é a capacidade institucional para sustentar políticas democráticas; e, concomitantemente, os cidadãos ignoram ou não participam na grande maioria das decisões que influenciam as suas vidas. Facto que estimula o cepticismo quanto à aptidão das organizações internacionais para suportarem a deliberação e decisão democráticas⁷.

⁶ Na esteira da análise de Vallespín e Bascuñán (2017, pp. 55-57), pode-se considerar que todos os movimentos populistas apresentem as seguintes características: substanciam uma lógica de acção política; respondem reacionariamente a processos de brusca mudança social; esta reacção expressa-se por meio de uma narrativa catastrófica – o seu estilo comunicativo está impregnado de negatividade, indignação e tragédia; a restituição da ordem é feita através do apelo ao povo; articula-se através de polarizações (nós/eles; povo/elites; membros/estrangeiros, etc.) que doam um valor moral superior às vítimas da ofensa; anti-elitismo que se faz acompanhar por um anti-pluralismo profundo; a emotividade do seu apelo ao povo e sinalização do inimigo; a recorrência a um discurso simplificador e uma retórica com base em *slogans* (e não em políticas concretas); a busca de hegemonia pela realidade que promovem justifica o uso de uma política de confronto quer com os seus competidores directos, quer com os meios de comunicação tradicionais; e, por último, colocam em questão a tradicional compreensão da democracia liberal.

⁷ Cf. Robert Dahl (1999).

Esta falha é tanto mais alarmante quanto traduz não só o desrespeito pelo direito à igualdade de oportunidades de participação política, que nas últimas décadas tem sido reivindicado pelos teóricos cosmopolitas como um direito humano⁸, como sustém a crescente desigualdade económica e social entre as pessoas mais ricas e mais pobres do mundo. Ou seja, a par do crescente domínio da economia global nas políticas locais, é visível a coo-implicação entre défice democrático e défice de justiça distributiva. Inevitavelmente, a não participação dos indivíduos nas tomadas de decisão que os afectam traduz-se na privação de condições para o seu desenvolvimento. De resto, esta coo-implicação é sobejamente assinalada a nível teórico pelas propostas cosmopolitas de democracia (Falk, Archibugi, McGrew e Held, entre outros) e justiça distributiva (Barry, Beitz, Onorra O'Neil, Pogge, Shue e Singer, entre outros), que mantêm entre si uma relação ou vinculativa ou essencial⁹. Como realça David Held, “sistematizar a provisão de bens públicos globais exige não só construir sobre formas existentes de instituições multilaterais, mas também estendê-las e desenvolvê-las para abordar questões de transparência, responsabilidade e democracia”¹⁰. No mesmo sentido, a proposta poggeana de erradicação da pobreza extrema – Dividendo de Recursos Global – remete para uma reforma do regime internacional no sentido de evitar produzir, como na actualidade, “défices massivos de direitos humanos”¹¹.

As decisões económicas de alcance global, cujo impacto afecta qualquer indivíduo do mundo, são tomadas por organizações como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Os maus resultados das suas políticas de apoio financeiro aos países – em vista do desenvolvimento económico, no caso do BM, e da prevenção de crises económicas e financeiras, no caso do FMI – e os processos pelos quais são operados e estruturados são amplamente criticáveis, na medida em que os seus programas não se regem tanto pelas circunstâncias de cada país, quanto pela reposição ou manutenção da viabilidade da balança de pagamentos e da estabilidade da macroeconomia. No caso do FMI, se as condicionantes impostas pelo seu programa de empréstimo fomentam a fuga de capital no momento em que os países mais dele precisam e, conseqüentemente, a sua maior instabilidade económica; por sua vez, a obrigatoriedade do pagamento da dívida impede o progresso social e económico de países pobres e a sua estruturação promove a incidência de elites opressivas e corruptas no mundo em desenvolvimento¹².

Moralmente, a conduta e o desígnio das instituições gestoras da economia mundial e dos benefícios que ela produz deixam muito a desejar, pois não providenciam meios fiáveis e efectivos de protecção dos interesses básicos das pessoas. Na realidade, são a imagem de uma ordem eco-

⁸ Trata-se de um direito reconhecido pela própria *Declaração Universal dos Direitos Humanos* – no Artigo 21.º (1.), lê-se: “Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direcção dos negócios, públicos do seu país, quer directamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos”, disponível in http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf.

⁹ O relacionamento entre democracia cosmopolita e justiça distributiva cosmopolita fundamenta-se em dois tipos de argumentos: o primeiro dá prioridade ao compromisso com a democracia cosmopolita, mas reivindica que esta só é realizável na vigência de alguns princípios de justiça distributiva global – “the democracy-based argument”, in Simon Caney (2005), p. 35; e o segundo dá primazia à justiça distributiva cosmopolita, mas alega que a democracia cosmopolita constitui um meio necessário à promoção dos seus princípios – “the instrumental argument”, in *Ibidem*. A primeira hipótese, como sublinha Caney, não é tanto compatível com um mundo em que os cidadãos se possam empenhar na actividade política, quanto com um mundo em que os cidadãos são discriminados pela sua nacionalidade ou identidade civil.

¹⁰ In David Held (2004a), p. 375.

¹¹ In Thomas Pogge (2011), p. 1.

¹² Cf. Meena Krishnamurthy (2015), p. 233s.

nómica global “modelada para reflectir os interesses dos países ricos, dos seus cidadãos e das suas corporações”¹³; de um regime internacional condescendente e cooperante com elites corruptas de sociedades subdesenvolvidas, que concede privilégios aos governos dos países – de acesso aos recursos naturais e a empréstimos da banca internacional – sejam estes democratas, ditatoriais ou corruptos e, conseqüentemente, causando amplos danos aos mais desfavorecidos¹⁴. Isto significa que os possíveis sucessores democratas de um regime ditatorial se podem ver a braços com uma dívida previamente contraída, não tanto em proveito do povo quanto da sua manutenção no poder. O que, naturalmente, obstrui a implementação das reformas económicas e políticas necessárias à estabilidade estrutural das democracias emergentes ou em nações em desenvolvimento que sejam economicamente dependentes e politicamente instáveis.

Se a violação de direitos humanos, o agravamento da pobreza, da opressão e da corrupção são reveladoras do tipo de resultados das políticas do FMI e do BM e, moralmente, evidenciam a violação de um dever negativo de não causar dano a outrem, como salientado por Thomas Pogge¹⁵; o défice democrático dessas organizações, marcadas pelo peso do estatuto económico dos seus membros nos seus processos de voto denuncia a sua inconsistência com o núcleo dos valores democráticos – especialmente com o auto-respeito e a igual consideração. Tal como as operações de um governo devem ter em consideração os interesses e perspectivas de vida de todos os seus cidadãos e não apenas daqueles que mais contribuem, o *modus operandi* do FMI e do BM deveria assentar na ponderação sobre o interesse e perspectivas de vida de todos os países membros e seus cidadãos. Défice democrático que se recente, naturalmente, na política de condicionalidade de empréstimos destes organismos. Na realidade, estruturalmente as instituições intergovernamentais são amplamente influenciadas pelos interesses dos países mais desenvolvidos, não sendo possível falar de uma divisão igual de encargos e benefícios entre os membros que nelas cooperam.

Do mesmo modo que salta à vista o défice democrático de instituições intergovernamentais como o FMI, cuja estrutura de voto, amplamente favorável aos EUA (o único país membro com direito de veto) e aos dez países mais desenvolvidos do mundo, modela e delimita a agenda das suas políticas¹⁶; é visível o défice democrático do sistema institucional transnacional da União Europeia. À excepção do Parlamento Europeu – eleito a cada cinco anos pelos cidadãos europeus numa consulta eleitoral precária de debate político – cuja influência é cada vez menor na agenda política europeia, nenhuma das suas instituições políticas, económicas e jurídicas passa pelo escrutínio daqueles que estão sujeitos às suas tomadas de decisão. Isto significa que os cidadãos europeus são arredados do palco político da UE – raramente são convocados a tomar parte de decisões políticas e, frequentemente,

¹³ In Thomas Pogge 2008[2004], p. 537.

¹⁴ Cf. Idem, p. 118-123.

¹⁵ Na perspectiva deste teórico, quando está em causa reclamar um cuidado constante os deveres negativos são mais rigorosos que os positivos – neste sentido, os direitos humanos impõem apenas deveres negativos. Em prol da erradicação da pobreza extrema, os indivíduos devem i) não causar dano a qualquer outro, ii) evitar o dano que o seu comportamento passado possa causar no futuro e iii) não compactuar com um sistema institucional que lese os mais pobres. Cf. Thomas Pogge (2008[2002]; 2010; 2011).

¹⁶ “(...) in the IMF and the World Bank votes are weighted by economic status. For example, in the IMF, the G-7 countries together have over 44% of the votes, the G-10 countries with Switzerland have just over 51%, with the US holding just over 17% of the total votes. In the IMF, this means that in a number of important categories of decisions such as financial policy revisions (including how its resources are used), constitutional revisions, and changes in quotas and membership, that require special majorities of 85%, the United States is the only single-country to retain veto power”, in Meena Krishnamurthy (2015), p. 237.

a sua consulta serve apenas para apoiar decisões previamente tomadas. A UE ressent-se “[de] um profundo silêncio da política, entendida como a capacidade de traçar rotas de futuro alternativas ao linguajar dos tecnocratas”¹⁷. Refém da tecnocracia financeira, o seu sistema representativo é débil e incapaz responder consensualmente aos problemas e desafios contemporâneos.

Com base na noção ampla de controlo popular do poder, e na senda do Tratado de Maastricht (1992), é profusamente perceptível que a UE sofre de dois défices democráticos: os cidadãos europeus têm uma influência muito pouco significativa não só nas decisões políticas tomadas em seu nome pelos seus organismos e agências (Comissão Europeia, Conselho da União Europeia e Parlamento Europeu), como no plano das instituições europeias emergentes, moldadas e modificadas por uma pequena elite político-burocrática¹⁸. Isto significa que a falta de participação democrática na UE faz-se sentir a dois níveis: de primeira ordem, ou das decisões políticas concernentes à gestão de matérias não políticas; e de segunda ordem, ou sobre onde, como, quando e por quem as decisões políticas quotidianas devem ser tomadas. Tanto o exercício não democrático dos poderes soberanos europeus – défice democrático de primeira ordem – como as transformações não democráticas impostas aos seus países membros – défice democrático de segunda ordem – reflectem a violação do princípio “todo o poder do Estado dimana do povo”¹⁹.

O défice de democracia na UE constitui, assim, o reflexo evidente da suspeita dos políticos e dos especialistas relativamente à atribuição de um papel eminente aos cidadãos no debate e decisão sobre as propostas concorrentes e à variedade de instituições políticas democráticas existentes. As instituições da UE poderiam ter sido moldadas mais democraticamente caso tivessem sondado os cidadãos dos potenciais Estados membros 1) na determinação das suas características básicas (especialmente as concernentes ao alcance dos seus processos de tomada de decisão) e 2) na sua composição; e permitido a participação dos mesmos na deliberação sobre as suas restantes características processuais e de alcance. Todavia, como realça Soromenho-Marques (2015), a UE têm-se mantido perdida num labirinto construído e alumado pela prioridade que, desde a sua emergência, tem dado à economia em detrimento da política; adiando o nascimento de uma verdadeira comunidade política europeia. Ou, noutras palavras, construído por uma elite, o projecto da UE mantém-se orientado por elites com base em estruturas de decisão demasiado opacas.

Os défices democráticos, circunstâncias ou arranjos políticos que diminuem a capacidade democrática de um povo, a sua escolha democrática e com ela a sua autodeterminação, acabam por estimular a apatia e desinteresse dos cidadãos – “uma das doenças letais das democracias na

¹⁷ In Viriato Soromenho-Marques (2014), p. 281.

¹⁸ Cf. Thomas Pogge (2010), p. 183s. Por “decisão política” este teórico entende “any legislative, executive, judicial, or administrative decision that is authoritative for (or within) some comprehensive social system (such as a city, province, state, association of states, etc)”, *in ibidem*.

¹⁹ Colocamo-nos, aqui, na senda da análise poggeana sobre a colisão do Veredito Maastricht do Tribunal Constitucional Alemão com a legislatura alemã, por minar os poderes democráticos reservados, pelo núcleo imutável da Lei Básica, ao povo alemão. Onde conclui: “This undermining has two aspects. First, important sovereign powers are, and will be, exercised over the German people by organs of the EU which lack democratic accountability. The undemocratic exercise of such sovereign powers – the first democratic deficit – plainly touches, and indeed violates, the principle that all state power emanates from the people. Second, important changes in how the German people are governed have been effect without the consent of the German people. Such undemocratic transformations – the second democratic deficit – also touch, and indeed violate, the principle that all state power emanates from the people”, *in* Thomas Pogge (2010), p. 188.

Europa²⁰ – que têm por consequência maior a mediocridade dos dirigentes políticos. Por sua vez, as disjunções democráticas ou défices de governança dos Estados em áreas sobre as quais não têm controlo político, como as do ambiente e da regulamentação financeira global, limitam o alcance efectivo da tomada de decisão democrática. Se o esforço para remediar estas falhas leva à criação de novos arranjos governamentais, e especialmente intergovernamentais, estes tendem a engendrar mais défices democráticos e a ampliar as assimetrias de poder e justiça na comunidade internacional. Expressando a arbitrariedade das oportunidades de vida das pessoas, estes arranjos intergovernamentais desmentem que da igualdade entre Estados soberanos na comunidade internacional se deduz o mínimo de democracia das suas estruturas.

O MODELO COSMOPOLITA DA DEMOCRACIA TRANSNACIONAL

A democracia transnacional constitui a terceira grande transformação histórica da democracia política²¹, ou revolução básica do pensamento sobre a democracia²², e traduz a crescente perda de democracia representativa ante a vasta amplitude da governança e a complexidade de controlo do poder por parte de quem por ele é afectado. Se hoje é inegável a existência de uma sociedade civil transnacional, activa e em desenvolvimento, que tem por actores ONGs, a OXFAM, o BM, o FMI, a OMC, a ONU e a UE, entre muitos outros; concomitantemente, as políticas globais internacionais tardam em democratizar-se, resistindo quer à ideia de que a ordem democrática se estende muito para além das comunidades políticas fechadas, ou Estados-nação²³, quer ao reconhecimento do direito humano à igualdade de oportunidades de participação política. Os efeitos adversos da globalização na democracia – défices, disjunções ou desconexões e assimetrias – desafiam os teóricos a repensar a democracia e a tomá-la não tanto como um ideal nacional quanto como um ideal global. Neste âmbito, a atenção conferida à democracia transnacional não diligencia negar a importância das nações como espaços democráticos, mas antes que constituam o *locus* exclusivo de governação dos princípios democráticos.

A democracia transnacional tem sido pensada de acordo com três modelos teóricos distintos: o internacionalismo liberal, o comunitarismo e a democracia cosmopolita. O internacionalismo liberal, como desenvolvido por filósofos como John Rawls (1999) e Kok-Chor Tan (2008) e pelos liberais nacionalistas, vê as possibilidades da democracia transnacional no quadro do actual regime internacional e destaca a necessidade de reformas nas instituições internacionais – como a ONU. A democracia global é compreendida, segundo esta via, como uma democracia entre representantes das nações democráticas, não entre nações (democracia nacional) ou indivíduos (democracia cosmopolita); e

²⁰ In Viriato Soromenho-Marques (2015), p. 13.

²¹ Cf. Robert Dahl (1994).

²² Cf. Jean-Paul Gagnon (2011), p. 1.

²³ Cf. David Held (2000), p. 19; 28.

pressupõe a reafirmação da importância da nação como lugar da democracia. Neste sentido, considera-se que o défice democrático de instituições intergovernamentais, como o BM e o FMI, e transnacionais, como a EU, se fica a dever, por um lado, à falta de representatividade de algumas nações nos seus processos de tomada de decisão; e, por outro lado, ao défice democrático no seio das sociedades domésticas. Consequentemente, a democratização da comunidade internacional carece ser precedida pela democratização das nações. Ou seja, a cidadania global inicia-se com a educação dos cidadãos democratas.

Diferentemente, o modelo teórico comunitarista "realça o desenvolvimento de locais alternativos para a decisão democrática, particularmente em novas autoridades definidas funcionalmente e não territorialmente"²⁴. A democracia provém, segundo esta via, do esforço de certos actores na sociedade civil, especialmente dos movimentos sociais, de ONGs e de outros grupos de activistas frequentemente independentes das agendas seguidas pelos Estados. A actividade das ONGs tem crescido no âmbito da defesa dos direitos humanos, na protecção do meio ambiente e na organização de interesses específicos que envolvem indivíduos com base em filiações não territoriais; questões que têm mobilizado à participação dos cidadãos nestes organismos.

Por sua vez, o modelo da democracia cosmopolita partilha com a primeira via a ênfase constitucional e legal, pelo peso adjudicado a uma nova lei pública democrática; e com a segunda via a ênfase na democracia encarnada em novas comunidades – regionais ou globais e não tanto funcionais – capazes de lidar com a forte influência das corporações transnacionais no mercado. Neste sentido, a democracia é tida como um ideal global directamente aplicável aos indivíduos do mundo compreendido como um único sistema social, ou estrutura comum da acção política – nega-se, assim, o privilégio ontológico²⁵ do Estado-nação e assume-se que as formas de governança transnacional devem ser democráticas. Fundamentalmente, esta aceção de democracia transnacional reflecte "o imperativo moral de que as instituições políticas devem maximizar e igualar a capacidade dos cidadãos para moldar o contexto social em que vivem"²⁶. Ou seja, pretende recuperar a moral como pano de fundo da política, sem o qual muito dificilmente os indivíduos poderão reconciliar-se com a sociedade em que vivem.

Na prática, a proposta cosmopolita de combate de défice democrático ajusta-se melhor à nossa realidade que a de mera democratização faseada das sociedades doméstica e comunidade internacional coevas. Primeiramente, por estimular a participação democrática dos indivíduos e compreender a democracia como um direito humano; segundo, por propor a sobreposição de instituições regionais e transnacionais nas quais se efective esse direito. Neste sentido, atende-se que "cada pessoa de um Estado tem que aprender a se tornar um cidadão cosmopolita – uma pessoa capaz de mediar entre as tradições nacionais, comunidades e formas alternativas de vida"²⁷. Assim sendo, as pessoas desfrutariam de múltiplas cidadanias, da qualidade de membro político das mais variadas instituições

²⁴ In Carol C. Gould (2004), p. 2,116-24.

²⁵ "While states are hugely important vehicles to aid the delivery of effective public recognition, equal liberty and social justice, they should not be thought of as ontologically privileged. They can be judged by how far they deliver these public goods and how far they fail; for the history of states is marked, of course, not just by phases of bad leadership and corruption, but also by the most brutal episodes. A cosmopolitanism relevant to our global age must take this as a starting point, and build an ethically sound and politically robust conception of the proper basis of political community and of the relations among communities", in David Held (2012[2010]), p. 67.

²⁶ In Thomas Pogge (2010), p. 200.

²⁷ In David Held (2000), p. 29.

que as afectam. Da mesma forma, ainda que sob o desígnio da justiça global, o cosmopolitismo moral institucional de Pogge considera que as pessoas podem estar filiadas a uma variedade de unidades políticas de tamanhos distintos; reconhecendo, assim, a dispersão da lealdade das pessoas por uma pluralidade de unidades políticas de tamanhos distintos – o bairro, a cidade, o distrito, a província, o Estado, a região e, mesmo, o mundo em geral – sem que alguma delas seja a dominante e contribuindo todas para o seu conforto e identidade política²⁸.

A demanda de solução para o défice democrático das organizações transfronteiriças exige, assim, repensar a democracia “como uma empresa global, em vez de um ideal enraizado nacionalmente”²⁹, que conflua para um sistema de governança que preste contas e dê resposta às preferências dos cidadão do mundo e trabalhe no sentido de reduzir as desigualdades políticas entre eles. Neste sentido, tem como tarefa essencial resolver, numa escala mais ampla, o dilema herdada da democracia nacional³⁰ e reformulado nos seguintes termos: a capacidade dos indivíduos exercerem controlo democrático sobre as decisão de organizações que os afectam *versus* a capacidade do sistema satisfazer os interesses básicos dos indivíduos afectados por essas decisões.

No âmbito dos fundamentos normativos do alcance apropriado da tomada de decisão democrática, a teoria da democracia global confronta-se com a difícil questão de conceptualizar a comunidade que tem o direito de participar na tomada de decisão³¹. Na senda do critério “todos os afectados”³², a ideia poggeana de “legitimidade afectada” levanta o problema de quem vai decidir sobre essa legitimidade. Neste âmbito, acentua que “as pessoas têm o direito a uma ordem institucional sob o qual aqueles que são significativamente e legitimamente afectados por uma decisão política têm uma oportunidade mais ou menos igual de influenciar essa tomada de decisão – directamente ou através de delegados ou representantes eleitos”³³. A posição de Held é, nesta matéria, similar à de Pogge. Também ele segue o critério “todos os afectados” – como se torna visível nas suas palavras: “Aqueles cuja expectativa de vida e as oportunidades da vida são significativamente afectadas por forças e processos sociais devem ter uma participação na determinação das condições e regulamentação destes, directa ou indirectamente por meio de representantes políticos”³⁴.

Nos termos do modelo cosmopolita, uma pessoa têm o direito (i) a ter um *input* no processo político quando esse processo (ii) afecte significativamente (iii) os seus interesses fundamentais. Este ideal torna-se mais realizável na medida em que o tipo de *input* democrático gerado por esse princípio pode ser satisfeito através de um sistema indirecto de representação, que coloca a ênfase na prestação de contas dos tomadores de decisões aos indivíduos afectados pelas mesmas e na transparência dos processos deliberativos. Por sua vez, dizer que o direito democrático se aplica apenas quando uma

²⁸ Cf. Thomas Pogge (2008[2002]), p. 184.

²⁹ In Kok-Chor Tan (2008), p. 165.

³⁰ “(...) the ability of the citizens to exercise democratic control over the decisions of the polity versus the capacity of the system to respond satisfactorily to the collective preferences of citizens”, in Robert Dahl (1994), p. 28.

³¹ “(...) [a] democracy normatively understood entails a conception of the demos, or the collectively that has the right to participate in decision making, and this is a difficult issue for global democratic theory”, in Carol C. Gould (2004), p. 2, 210-29.

³² “The principle for drawing jurisdictional boundaries that is most adhered to in the current debate on global justice is the all-affected one (...). This principle is based on a notion of interaction-dependent justice according to which only those who are affected by a decision (the impacts) should be entitled to have a say in it. And, conversely, all affecting political actors should be accountable to the affected individuals”, in Raffaele Marchetti (2012), p. 31s.

³³ In Thomas Pogge (2008[2002]), p. 190.

³⁴ In David Held (2004b), p. 100.

instituição afecte significativamente as pessoas significa dizer que o alcance da tomada de decisão democrática deve ser alargado apenas quando a política seja implementada coercivamente³⁵. Assume-se, assim, que o sujeito democrático é, em si mesmo, um processo de construção institucional. Os centros de deliberação e decisão transnacionais estão adequadamente situados quando: 1) os princípios cosmopolitas sejam resgatáveis apenas no contexto transnacional; 2) aqueles que são significativamente afetados por uma questão pública substanciem um grupo transfronteiriço ou transnacional; e 3) os níveis "mais baixos" de tomada de decisão não consigam gerenciar e cumprir satisfatoriamente questões políticas transnacionais ou internacionais³⁶.

O critério "todos os afectados" está relacionado com o modelo de democracia global "das partes interessadas", segundo o qual todos os agentes que detêm uma participação significativa como membros de uma interacção social específica têm direito a participar numa tomada de decisão política. De acordo com este, o *demos* relevante expande-se para cobrir o domínio criado pela interacção socioeconómico, seja nacional, transnacional ou global; e os indivíduos podem ser membros de uma múltipla sobreposição de comunidades. O rumo cosmopolita da democracia "das partes interessadas" pressupõe múltiplas transformações – como a defesa do cosmopolitismo no seio dos Estados-nação, uma política externa democrática, a reforma das organizações internacionais, autoridades judiciais globais, a participação dos cidadãos nas políticas globais; e comunidades políticas sem fronteiras – e tem por protagonistas os mais pobres do mundo, migrantes, grupos cosmopolitas, a sociedade civil global, partidos políticos globais, sindicatos e movimentos trabalhistas e corporações multinacionais. Ou seja, supõe uma combinação efectiva de políticas tanto de "baixo para cima" quanto de "cima para baixo".

CONCLUSÃO

Os défices de democracia e de justiça distributiva na ordem global encontram-se claramente relacionados, revelando o desinteresse, ou mesmo desrespeito, dos actores políticos internacionais pelos direitos cívicos, políticos, sociais e económicos de qualquer indivíduo do mundo. No fundo expõem défices de direitos humanos. Se a efectivação de democracia global carece da vigência de princípios de justiça distributiva global, a proposta em vista de um mundo socialmente mais justo tem, obrigatoriamente, que articular-se com uma reforma institucional com base na reivindicação moral dos indivíduos à igual oportunidade de participação política na ordem global. Neste sentido, a proposta poggeana pressupõe o modelo de uma soberania vertical dispersa; ou seja, uma ordem soberana de multicamadas, em que nenhuma delas é a dominante e referencial da identidade política dos seus membros. A reforma institucional encaminha-nos, assim, para uma ordem conciliável com unidades

³⁵ "(...) If persons have been marginally affected by some political processes, it is difficult to argue that they have a right to shape the political decisions being taken. If, however, their lives are dominated by political processes, then they have a stronger claim for representation. To this (quantitative) point, one might add that the causal link between the processes in question and persons must be coercive before those persons have a democratic right to contribute to decision-making process (a qualitative point)", in Simon Caney (2006), p. 728.

³⁶ Cf. David Held (2012[2010]), p. 106.

políticas cuja qualidade de membro é homogênea relativamente a algumas características parcialmente não escolhidas (nacionalidade, etnia, língua nativa, história, etc.) e com a escolha das pessoas em partilharem a sua vida política com outras que a isso estão dispostas³⁷; e que é sustentável do ponto de vista dos princípios democráticos, das problemáticas da paz e segurança, da redução da opressão, da justiça económica e global e da ecologia. Convergindo, no fundo, com a proposta do cosmopolitismo legal de David Held, segundo a qual as Constituições (nacionais e internacional) e o funcionamento dos tribunais internacionais devem valorizar e robustecer uma lei pública democrática cosmopolita, que envolve princípios sem os quais as pessoas não têm a oportunidade de ser iguais e felizes no seio de um processo de autodeterminação.

A nossa participação democrática continua a ser a forma mais segura de forçarmos os “tomadores de decisões” a protegerem os nossos interesses fundamentais³⁸.

BIBLIOGRAFIA

- CANEY, Simon (2005). “Cosmopolitanism, Democracy and Distributive Justice”. Daniel Weinstock (ed), *Global Justice, Global Institutions, Canadian Journal of Philosophy*, Supplementary vol. 31, Canada: University of Calgary Press, pp. 29-63.
- CANEY, Simon (2006). “Cosmopolitan Justice and Institutional Design: An Egalitarian Liberal Conception of Global Governance”. *Social Theory and Practice*, 32(4), pp. 725-756.
- DAHL, Robert (1994). “A Democratic dilemma: System effectiveness versus citizen participation”. *Political Science Quarterly*, 109(1), pp. 23-34.
- DAHL, Robert (1999). “Can International Organizations Be Democratic? A Sceptic’s View”. Ian Shapiro; Casiano Hacker-Cordon (eds). *Democracy’s Edges*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 19-36.
- Declaração Universal dos Direitos Humanos* (ONU, 1948). Disponível em http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf
- GAGNON, Jean-Paul (2011). “An Interview with Professor David Held: exploring the concepts of cosmopolitan and democracy”. *Journal of Democratic Theory*, 1(1), pp. 1-18.
- GOULD, Carol C. (2004). *Globalizing Democracy and Human Rights*, Cambridge: Cambridge University Press. E-book.
- GRIFFIN, James (2008). *On Human Rights*, Oxford: Oxford University Press.
- KRISHNAMURTHY, Meena (2015). “International Financial Institutions”. Darrel Moellendorf; Heather Widdows (eds.) *The Routledge Handbook of Global Ethics*, Abingdon: Routledge, pp. 230-250.
- HELD, David (2000). “The Changing Contours of Political Community: Rethinking democracy in the context of globalization”, in B. Holden (ed), *Global Democracy: Key Debates*, London: Routledge, 17-30.
- HELD, David (2004a). “Democratic Accountability and Political Effectiveness from a Cosmopolitan Perspective”, in *Government and Opposition*, 39 (2), Spring 2004, pp. 364-391.
- HELD, David (2004b). *Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*, Cambridge: Polity Press.
- HELD, David (2012). *Cosmopolitanism. Ideals and Realities*, Cambridge: Polity Press, [2010].
- MARCERTTI, Raffaele (2012). “Models of Global Democracy: In defence of cosmo-federalism”. Danielle Archibuigi; Mathias Koenig-Archibuigi; Raffaele Marchetti (eds), *Global Democracy. Normative and Empirical Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 22-46.

³⁷ Cf. Thomas Pogge (2008[2002]), p. 199.

³⁸ Cf. James Griffin (2008), p. 254.

- MILL, John Stuart (1861). "Representative Government". *On Liberty and Other Essays*, Oxford, Oxford University Press, 1991, pp. 205-467.
- POGGE, Thomas W. (2008). *World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*, Cambridge, Polity [2002].
- POGGE, Thomas W. (2008). "Assisting the Global Poor", in *Global Ethics: Seminal Essays*, ed. by Thomas Pogge and Keith Horton, St. Paul: Paragon House, [2004], pp. 531-563.
- POGGE, Thomas W. (2010). *Politics as Usual*, Cambridge, Polity.
- POGGE, Thomas W. (2011). "Are We Violating the Human Rights of the World's Poor?", in *Yale Human Rights & Development L.J.*, 14(2), pp. 1-33.
- RAWLS, John (1999). *The Law of Peoples*, Harvard: Harvard Press University.
- SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2014). *Portugal na Queda da Europa*, Lisboa: Temas e Debates – Círculo de Leitores.
- TAN, Kok-Chor (2008). "Global Democracy: International, Not Cosmopolitan". Deen K. Chatterjee (ed), *Democracy in a Global World*, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, INC. pp. 161-183.
- VALLESPÍN, Fernando; BASCUÑÁN, Márian M. (2017). *Populismos*, Madrid: Alianza Editorial.