

# ONU, 61. SOCIOLOGIA POLÍTICA DE UMA INSTITUIÇÃO SEXAGENÁRIA EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO

Dawisson Belém Lopes  
Luiz Feldman

## I. Globalização: concreta ou abstrata?

Um conceito possível de “globalização” deve abranger tanto os aspectos concretos, quanto as abstrações que se relacionam ao termo. Vista da perspectiva das mudanças concretas por ela encetadas, a globalização não passaria, *grosso modo*, de um processo de modernização global.<sup>1</sup> Com o caminhar do século XX, os diversos Estados-nação ter-se-iam tornado integrados por uma mesma cadeia de instituições, principalmente de origem européia, a reger as diversas interações, nos âmbitos da economia, da política, da cultura e do direito. Abstratamente falando, a globalização é, de forma ampla e geral, a sensação de compartilhamento de símbolos (no tempo, mas não necessariamente no espaço, haja vista a dissociação ocorrida entre essas duas dimensões na Modernidade Tardia), com nítida centralidade dos valores do capitalismo e da soberania. Trata-se da emergência de uma espécie de “consciência global” de indivíduos e coletividades, isto é, um *ethos* do pertencimento a uma sociedade globalizada – algo que transcende o vínculo imediato – e material – entre os cidadãos e as suas respectivas sociedades nacionais (Robertson, 1992; Avritzer, 2002).

As relações entre o concreto e o abstrato têm preocupado a teoria social desde as suas origens. Karl Marx e Max Weber, de um certo modo, anteciparam muito da atual discussão sobre o problema teórico da globalização. O processo de passagem de uma sociedade tradicional para uma sociedade moderna envolveu o surgimento de estruturas sociais com maiores níveis de abstração, tanto no campo da política como no da economia. Tanto em Marx quanto em Weber, a tensão inerente ao processo de transformação das sociedades (com progressiva abstração das relações sociais) não passará despercebida. Em Marx, essa transição relaciona-se com a mercadoria e o mercado, na medida em que a força de trabalho (concreta) é reduzida a uma abstração (processo necessário para tornar equivalentes os vários tipos de trabalho). Em Weber, há uma análise assemelhada. Segundo o autor, as comunidades tradicionais se estruturam a partir da dualidade entre membros internos e externos ao grupo principal. Os pertencentes ao primeiro grupo encontravam-se subordinados a um tipo de moralidade interna, a um código próprio. Com o surgimento da moderna economia de mercado, instaura-se uma ética concreta e um princípio abstrato. Cria-se o dinheiro, “o elemento mais abstrato e impessoal que existe na vida humana”, diz Weber. Quanto mais o homem moderno segue as leis imanentes do dinheiro (abstratas), tanto mais ele se afasta de qualquer ética da fraternidade (concreta) (Avritzer, 2002).

A tensão da “Primeira Modernidade” está assentada nas relações entre as formas concretas de solidariedade (Marx) e caridade (Weber) e as formas abstratas que as substituem (parcialmente), manifestamente nos campos da economia, do Estado e do direito. Como percebe Avritzer, na Modernidade Tardia, correspondente ao período que ora vivenciamos,

[o] recente processo de globalização, ao estender para fora do marco do Estado nacional os processos produtivos, as formas de acesso à comunicação, os movimentos de indivíduos e de mercadorias, coloca um problema para esses marcos analíticos: por um lado, ele coloca em crise, ainda que não dissolva, categorias concretas, tais como o trabalho concreto, interação face a face e comunidade, dentre outros. Por outro, ele implica uma extensão da forma de operação de categorias abstratas, especialmente aquelas baseadas no mercado e no dinheiro (2002: 30).

Em autores contemporâneos, a velha fricção entre categorias concretas e abstratas torna à baila. Anthony Giddens (1991), por exemplo, ao tratar da globalização, despreza a categoria do concreto, ocupando-se primariamente das relações abstratas. O autor perde, assim, toda a capacidade de pensar as interações globais em termos de ação coletiva, atendo-se, em seus modelos analíticos e prescritivos, ao estudo da reflexividade do *self*. Jürgen Habermas (1998) percebe uma nova relação entre o concreto e o abstrato na globalização, mas dedica a sua teorização especialmente ao campo do concreto, apontando a União Européia como o experimento mais repleto de potenciais globalizadores no mundo de hoje. Boaventura de Sousa Santos (2001) transfere o concreto para os processos de *localização* da globalização; porém, ao pensar as formas de contra-globalização, ele as concebe sob a forma de categorias generalizantes e abstratas. O sociólogo português busca relativizar a relação entre o concreto e o abstrato na globalização, admitindo que a Modernidade Tardia<sup>2</sup> é múltipla e policêntrica. Demonstra, desse modo, que as várias formas de abstração – ligadas à expansão do mercado mundial, à internacionalização do Estado, à homogeneização cultural, etc. – produzem um concreto específico, dependente das condições locais em que se insere, o que chama de “globalismo localizado” (Avritzer, 2002).

Roland Robertson (1992), por sua vez, prefere lidar com categorias *objetivas* e *subjetivas*, ao teorizar sobre os aspectos sociológicos (e políticos) da globalização. O autor propõe o que chama de “modelo flexibilizador da condição global humana”, com quatro eixos de “relativização-diferenciação-complexificação” (Indivíduo, Estado, Sistema de Estados, Humanidade). Para Robertson, são tensões inerentes à globalização de fins do século XX: indivíduo vs sociedade; sociedades nacionais vs sociedade internacional; Realpolitik (razão de Estado) vs Cosmopolitismo; identidade egoísta vs identidade humana; cidadania nacional vs cidadania mundial; referentes sociais locais vs referentes sociais internacionais. Entende o sociólogo que, com a globalização, não caminhamos nem para um sistema-mundo (sistemicidade estrita), tampouco para uma modernização mundial. Vivemos um meio-termo, com algumas regiões do globo altamente conectadas e modernizadas, e outras, muito pouco.

## 2. A anatomia de um fenômeno social e histórico

A globalização corrente não é um fenômeno *sui generis*, em sua essência. Ao menos, assim não deveria ser concebida. Sucessivas têm sido as ondas de globalização, desglobalização e reglobalização no curso da Modernidade (Robertson, 1992; Thompson & Hirst, 1998). Em sua fase germinal, de 1500 a 1750, a globalização significou o fim do sistema medieval, com ainda incipiente crescimento das sociedades nacionais e expansão da Igreja Católica. Conceitos como o de indivíduo e de humanidade ganhavam peso. Houve outras “conquistas globais”, como a teoria heliocêntrica, a moderna geografia e o calendário gregoriano. Entre 1750 e 1870, o Estado unitário afirmou-se. As relações internacionais tornaram-se mais institucionalizadas, com o desenvolvimento da diplomacia e das feiras internacionais. Sociedades não-européias integraram-se ao cânone europeu. De 1870 a 1920, a sociedade internacional se unifica. Por outro lado, as migrações internacionais começam a sofrer restrições (exemplo de recuo da globalização). As telecomunicações se desenvolvem absurdamente, ao que se difundem os primeiros “romances globais”. As Olimpíadas modernas e o Prêmio Nobel assumem o estatuto de competições mundiais. O padrão mundial de tempo e o calendário gregoriano se generalizam. No período entre 1920 e 1960, surgem os primeiros experimentos de coordenação política global – a Liga das Nações e a Organização das Nações Unidas (ONU). Conflitam versões de Modernidade (Aliados vs Eixo; EUA vs URSS). A tragédia do Holocausto ganha dimensão global. As incertezas geradas pela criação da bomba atômica e a emergência do Terceiro Mundo mobilizam os povos do mundo. A partir dos anos 1960, espalha-se a consciência global. Eventos – como o pouso do homem na Lua – dão a sensação de unidade. Questões como o pós-materialismo, os direitos humanos, a proliferação nuclear, a polietnicidade e o multiculturalismo consolidam-se. O fim da bipolaridade gera maior fluidez no sistema de nações. Há também o advento de um sistema global de mídia, de uma concepção de cidadania mundial, do Islã como força desglobalizadora, entre outros.

Essa marcha rumo à globalização não é unidimensional nem linear. Admite, portanto, idas e vindas. E, como não poderia deixar de ser, é alvo de mitificações e impropriedades de toda sorte. Uma possibilidade esclarecedora é situar a dinâmica de globalização no marco da aporia clássica e constante negociação, que Rob Walker (2006) aponta, na política moderna, entre as reivindicações de soberania estatal e de necessidades do sistema de Estados. A difícil concatenação de artigos-chave da Carta das Nações Unidas seria indício da indecisão entre aquelas duas linhas, que disputam se é o internacional que tem precedência sobre Estados soberanos, ou se estes detêm a última palavra a respeito do que se passa nos limites de seus territórios.<sup>3</sup> A globalização corrente não é um processo de americanização ou de imperialismo ocidental. Embora sejam os grandes artífices da “nova ordem mundial” pós-Muro de Berlim, os Estados Unidos não dominam completamente o sistema internacional. Outros Estados – inclusive aqueles em estágio de desenvolvimento – também são capazes de promover “inputs” (estímulos) no sistema. Esta globalização não é inexorável nem inevitável; trata-se, a rigor, de uma concertação imperfeita de esforços humanos, de uma criação política, e não do efeito mecânico da tecnologia ou das “leis da economia” (Bourdieu, 2005; Gilpin, 2004). Não houve deterioração profunda dos

padrões trabalhistas e de bem-estar social simplesmente em virtude da globalização. Pesquisas apontam que, onde há tradição dessas instituições e engajamento político dos atores domésticos, os efeitos negativos da globalização podem ser mitigados (e até anulados). Não acarreta a globalização, *necessariamente*, perdas nos programas de assistência social. Mas, como é natural supor, as populações dos países desenvolvidos demonstram mais capacidade de resistir às tais mudanças (Held, 2004; Hall, 2001; Soskice, 2001).

Não há evidências de que os padrões ambientais tenham entrado em colapso por causa da globalização. Tampouco há mostras de que, caso esse processo não estivesse ocorrendo, o mundo estaria menos poluído ou mais bem preservado ambientalmente. De fato, a preocupação com a poluição global culminou por gerar inúmeros protocolos de proteção ambiental, em diversos níveis (continental, nacional, regional, local), e existe a tendência de que sejam aprofundados. A globalização não pode ser associada ao fim do Estado-nação, mas à nova posição relacional que ele ocupa na política global. Atores não-estatais ganharam indiscutível vigor nas últimas décadas, facilitando a ocorrência de relações transnacionais e transgovernamentais e enfraquecendo, assim, a idéia de Estado unitário (o modelo analítico da “bola de bilhar”). A globalização não erodiu o poder político; fê-lo mudar de natureza, deslocando-o. Malgrado ter o desenvolvimento das telecomunicações colocado em contato diversas culturas e comunidades, mundo afora, não se corre o risco da uniformização cultural.<sup>4</sup> Evidentemente, em razão do aumento dessas relações entre os povos e da natural assimetria das partes em contato, certos estrangeirismos acabaram por invadir o universo de referências culturais locais. Mas, também, na mesma proporção, há fortes manifestações contrárias aos caracteres culturais estrangeiros. Assimilação e reação caminham de mãos dadas na globalização (Held, 2004; García Canclini, 2004).

A globalização não é a única responsável pelas desigualdades e assimetrias de poder globais. Outros fatores históricos, econômicos, culturais, políticos, naturais, etc. fizeram convergir para o atual estado de coisas. Não é adequado afirmar que o processo de globalização apenas contribua para o fortalecimento de companhias multinacionais. Se, de um lado, companhias ganham mobilidade e capacidade de operar em diversas regiões (em larga escala), por outro, a abertura das economias e a integração destas ao mercado internacional favorecem a livre competição, diminuindo (ao menos em tese) as possibilidades de haver monopólio. É incorreto o argumento de que todos os países em desenvolvimento percam com a mundialização do comércio. Existem Estados que, na realidade, melhoraram bastante os seus índices de desenvolvimento *por intermédio* do comércio globalizado (Held, 2004; Bhagwati, 2004; Banco Mundial, 2003).<sup>5</sup> Devido à globalização, o *soft power* – para usar a terminologia de Joseph Nye Jr. – ganhou maior relevância em certas questões de escopo global em que o *hard power* não poderia ser utilizado, ou não seria eficiente. Movimentos civis têm, hoje, maior poderio para formar e mobilizar a opinião pública, desbancando da função agentes estatais e corporações multinacionais.

A globalização traz, em seu bojo, benesses e malefícios. A proposta que aqui se defende é a seguinte: há de se coordenar a globalização – ou “domá-la”, como sugerem Held e Koenig-Archibugi (Held, Koenig-Archibugi, 2003) –, com o intuito de se maximizarem os seus atributos positivos. Como a globalização provoca “externalidades”

que não podem ser solucionadas via governos nacionais, isoladamente, aumenta-se o espaço político dentro do qual o variado rol de atores da globalização deve agir. Os diversos problemas que surgem nesse espaço político ampliado dizem respeito ao planeta, à humanidade, às regras que regulam a vida internacional, demandando, pois, (um mínimo de) cooperação internacional para serem devidamente equacionados (Held, 2004; Falk, 1999; Kaldor, 2003).

Até o momento, tratamos de ressaltar o caráter histórico e social da globalização, despidendo-a de alguns mitos e preconceitos cristalizados no imaginário popular. Pois bem, compete, agora, compreender, em linhas sumárias, a ontologia da atual fase da globalização, a fim de que possamos, ao cabo, tecer algumas das conexões entre tal fenômeno e a atuação da ONU no mundo de hoje. A globalização contemporânea “refere-se à mudança na escala das organizações humanas, que liga distantes e expande o alcance das relações de poder pelo mundo” (Held, 2004). Suas principais características envolvem o desenvolvimento das comunicações globais, dos mercados globais de bens e serviços e de campos políticos multifacetados, em diversos níveis; o fim da Guerra Fria e a difusão de valores democráticos, a internacionalização da segurança, o aprofundamento de crises ambientais e a expansão de epidemias; o crescimento de migrações e de movimentos populacionais, a emergência de uma nova forma de sociedade civil global e a cristalização de elementos de opinião pública global. Tais novas configurações do sistema internacional (traduzidos na expressão “globalização”) têm sido geradas e replicadas com bastante clareza no seio da ONU. A entidade, de abrangência quase universal, faz-se, a um só tempo, espaço político e metapolítico. Político, na medida em que nela se contemplam as principais questões compartilhadas por importantes atores políticos de uma era; metapolítico, por constituir-se em espaço de debate da própria ontologia dessa globalização.

A ONU ocupa posição crucial na promoção do diálogo entre os atores da globalização. Encampa, talvez como nenhuma outra organização internacional (OI) contemporânea, as várias dimensões do fenômeno. (i) Primeiro, por se posicionar, mais explicitamente a partir dos anos 1990, com a elaboração da Agenda 21, entre “a cruz e a espada” do sistema internacional, tendo de acomodar tanto as demandas estatais quanto as não-estatais. Isso significa comportar orientações e cursos de ação opostos sem, no entanto, deixar de funcionar como o liame de diálogo entre os diversos atores. A ONU vem conseguindo fundir, ao longo dos anos, com relativo êxito, planos e propostas, visões e vozes, bastante discrepantes. (ii) Segundo, pelos mecanismos razoavelmente avançados de governança global<sup>6</sup> de que é dotada a instituição. Há que se ressaltar o caráter vanguardista das iniciativas levadas a cabo pela Comissão de Governança Global da ONU, transformando a OI em importante laboratório para a execução de experimentos voltados à regulação da globalização. (iii) Terceiro, deve-se levar em conta a vocação universal que ostenta a instituição, coligindo quase 200 unidades nacionais, um sem-número de ONGs e de representantes subnacionais – graças a uma estrutura jurídico-burocrática capaz de absorver todos esses atores. Ante o exposto, a ONU credencia-se como um rico microcosmo para a observação das relações internacionais desencadeadas pela globalização (Lopes, 2003). Fica a pergunta: que papel deverá a ela caber, em um mundo globalizado?

### 3. A ONU e o seu quinhão

Com outro fraseado, a questão proposta é a seguinte: diante da globalização e dos desafios globais por ela desencadeados (relativos a migrações, epidemias, direitos humanos, democratização, terrorismo, degradação ambiental etc.), é razoável esperar que a ONU se constitua em mecanismo capaz de executar uma governança global satisfatória?

Dentre os adeptos da idéia de “globalização social-democrática”, figura David Held. Favorável às correntes cosmopolitas, que vêem no pensamento internacionalista contemporâneo a saída para certos dilemas da globalização, Held reivindica para a ONU um papel no processo. O professor britânico entende que, comparativamente às gerações anteriores a 1939, os nascidos depois da II Guerra Mundial são mais propensos ao cosmopolitismo, a favorecer a idéia da ONU e o livre fluxo de pessoas e mercadorias. Como primeiro passo, é proposta uma reforma no atual modelo de governança global que se estabeleceu, principalmente, ao longo dos anos 1990. “A possibilidade de uma *polity* social-democrática global” – analisa – “está ligada a um quadro expandido de Estados e agências vinculados pelos princípios do imperativo da lei, da democracia e dos direitos humanos” (2004: 108). De um ponto de vista institucional, isso deve ser compreendido como uma maior aproximação entre os que pregam a Carta e algumas resoluções importantes da ONU, e a prática internacional que se desenrola.

Não basta, dentro do atual estado de coisas, buscar dispositivos que simplesmente incrementem o cumprimento de algumas convenções ou acordos internacionais – diz Held. Sem a reforma da governança global, persistirão maciças disparidades de poder e assimetria de recursos na economia global; resoluções *ad hoc* para as questões candentes da agenda internacional; e os hiatos entre a Carta da ONU e a realidade internacional. As profundamente arraigadas dificuldades do sistema ONU permaneceriam intocadas. A organização continuaria à mercê dos seus membros quanto ao custeio das suas atividades; ou da boa vontade (ou interesses particulares) destes em enviar efetivos militares para as operações de paz. Para não mencionar a capacidade desproporcional que (man)teriam as grandes potências de influenciar a agenda da organização – o que constitui situação muito pouco democrática.

Ao rechaçar a proposta de uma evolução gradativa, dentro da fórmula já vigente, Held sugere a criação de uma rede ampla e interligada de fóruns públicos, cobrindo cidades, Estados, regiões, enfim, a ordem transnacional. Nos domínios locais, dar-se-iam os processos participativos diretos do *demos*, e, nos domínios menos imediatos, ocorreria a mediação por mecanismos representativos. Nesse contexto, vislumbra-se a formação de uma assembléia autoritativa, abarcando todos os Estados e agências – uma Assembléia Geral das Nações Unidas reformada, ou um complemento a ela. O foco dessa assembléia seria o exame das questões que ocupassem o centro das preocupações globais (questões de saúde e doença, suprimento e distribuição alimentar, instabilidades financeiras, dívidas externas, aquecimento da biosfera, desarmamento, riscos nucleares, químicos e bacteriológicos, etc.). Paralelamente, na proposta de Held, aconteceria a geração de um arcabouço normativo capaz de dar conta de aliviar crises de “necessidade urgente” (*urgent need*), em casos de vida ou de morte. Tal arcabouço

corresponderia ao Conselho de Segurança Econômica e Social – uma versão robustecida do atual Conselho Econômico e Social (ECOSOC).

O plano de Held ainda prevê a revisão dos procedimentos do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), vindo incrementar-se a sua legitimidade e credibilidade. É importante, no novo desenho do CSNU, especificar o que constitui uma “severa ameaça à paz”, condição necessária e suficiente para justificar o uso colegiado da força. Clama o autor, não obstante, pela extensão da representação geográfica nos processos de tomada de decisão do CSNU, com a total abolição do instituto do veto (ou equiparação do peso decisório de todos os países-membros daquele mecanismo).

Na vertente da globalização econômico-financeira, também é possível conceber-se um papel central para a ONU. Haja vista o trabalho de Heikki Patomäki (2001) sobre democratização da globalização e fluxos financeiros. Ao estudar as possibilidades de uma taxa Tobin nas transações financeiras internacionais, Patomäki argumenta que, para que a cobrança da taxa se tornasse factível, seria importante vinculá-la a um sistema de governança global mais amplo – e a ONU “has a lot of potential in this regard”, salienta o autor finlandês. “The UN is the only truly universal organisation. Whereas the perspective of the Bretton Woods institutions is necessarily partial, the UN provides, at least in principle, a more representative and holistic viewpoint for discussions and governance” (2001: 205-206).

Contudo, a entidade teria de ser reformada, tornando-se mais “democrática e socialmente responsável”. Patomäki entende necessária a busca por fontes alternativas de financiamento da ONU (para além da contribuição – irregular – de seus membros), a fim de se fortalecer e se democratizar a instituição. Sugestões com tal propósito variaram desde a taxação do comércio de armas e do turismo, até a criação de uma loteria internacional e de um cartão de crédito (com lucros revertidos para a ONU). O autor anuncia que a própria taxa Tobin, se e quando implementada, poderia contribuir substancialmente com o orçamento da entidade.

Duas modalidades de reforma da ONU, com vistas à implantação de um amplo sistema de governança global (condição para o êxito da proposta de Tobin, no entendimento de Patomäki), foram concebidas. Consoante a primeira proposta (originalmente sugerida pela Comissão de Governança Global da ONU), seria criado um Conselho de Segurança Econômica (CSE), responsável pela elaboração de um quadro de política econômica estratégica de longo prazo, para governos nacionais e demais organizações internacionais. A sua agenda se fundamentaria em uma compreensão alargada da noção de “segurança internacional” – abrangendo, por exemplo, crises ecológicas compartilhadas, instabilidade econômica, desemprego crescente, problemas de transição em países pós-comunistas, pobreza em massa, falta de segurança alimentar. O CSE não responderia pela gestão de crises, mas, em vez disso, investigaria as tendências econômicas e tomaria algumas medidas preventivas, evitando, assim, as crises. A segunda proposta diz respeito à reforma do próprio ECOSOC, estrutura já existente. Quando concebido, o ECOSOC deveria ocupar o ápice da cadeia de relações com as instituições de Bretton Woods. Nominalmente, as agências estavam sujeitas à coordenação do sistema ONU. Na prática, isso nunca houve. FMI e Banco Mundial se autonomizaram, marginalizando o Conselho. Uma revitalização do

ECOSOC deveria pressupor um novo órgão executivo, com mais capacidades para implementar as suas decisões; um secretariado com independência e novas capacidades analíticas; sessões constantes, e não mais esporádicas; e um corpo equivalente a um Conselho de Ministros, incumbido de planejamento de longo prazo e monitoramento das tendências da economia global.

No campo das postulações éticas, o filósofo australiano Peter Singer é um dos defensores da importância da ONU em um mundo globalizado. Singer (2004) entende que o resultado, bom ou ruim, desta passagem pela globalização (se é que chegaremos a transpô-la incólumes) vai depender da nossa reação ética à idéia de que vivemos em *um só mundo*. A exemplo das idéias de Max Weber sobre as sociedades tradicionais, Singer afirma que, se o grupo diante do qual temos de justificar nosso comportamento é a tribo ou a nação, nossa moralidade tende a ser tribal ou nacionalista. Se, no entanto, a revolução nas comunicações criou um público global, podemos sentir a necessidade de justificar nosso comportamento perante o mundo inteiro. Tal mudança, para o autor, cria a base material para uma nova ética que alcance a todos os habitantes do planeta.

Não assumir um ponto de vista ético global tem sido – ele argumenta – um sério erro das nações ricas. Erro que, hoje, metamorfoseia-se nas ameaças à segurança internacional – o terrorismo, em bom português. Lembra que, “se os grandes impérios do passado, persa, romano, chinês ou britânico, conseguiram, enquanto durou o seu poder, manter as suas principais cidades a salvo de bárbaros que habitavam as fronteiras de seus territórios, no século XXI, a maior potência de todos os tempos não pôde evitar que autoproclamados defensores de uma visão de mundo diferente da sua atacassem sua cidade mais importante e sua capital” (Singer, 2004, p.16-17).

Não só a respeito do terrorismo, mas também no que concerne a outras tantas ameaças globais (nomeadamente, nas áreas do meio ambiente, da economia e do direito internacional), Peter Singer concede à ONU a tarefa da geração de uma nova “ética da globalização”. Admite, como os outros, que o bom funcionamento da instituição requer uma série de reformas estruturais – das quais faça parte, necessariamente, uma reavaliação do instituto do veto no âmbito do CSNU. Mas é categórico ao afirmar que é cedo demais para se anunciar o réquiem da ONU – como tantos analistas o fizeram, na cobertura da II Guerra do Iraque (2003).

#### 4. Algumas ponderações ao argumento

Contrastando abertamente com as visões acima esboçadas, oferece-se o ceticismo de Jürgen Habermas. Em seu *A Constelação Pós-Nacional* (1998), o filósofo alemão argüi que, hoje em dia, a ONU incorpora Estados-membros que apresentam diferenças extremas entre si, no tocante à densidade e composição das suas populações, ao tipo de legitimidade política que conferem a seus governos, ao grau de desenvolvimento econômico, etc. Até o fundamento normativo da entidade, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, padece de uma diversidade muito grande de interpretações da parte de seus multiculturais signatários. Tudo isso o leva a crer que, embora bem-sucedida na sua função original (a de evitar uma III Guerra Mundial), à ONU falta *legitimidade* para desempenhar missões de maior envergadura:



Uma organização mundial se diferencia das comunidades organizadas estatalmente no que faz cumprir a condição de uma inclusão completa: não pode excluir ninguém, porque não admite os limites entre dentro e fora. Uma comunidade política deve, se se entende como democrática, poder distinguir os que dela são membros e os que não são. O conceito auto-referencial de autodeterminação coletiva aponta o espaço lógico que ocupam os cidadãos democraticamente unidos como membros de uma comunidade política particular. E ainda que tal comunidade se constitua a partir dos princípios universalistas do Estado constitucional democrático, desenvolverá, sim, uma identidade coletiva, pois os princípios universalistas serão interpretados e postos em prática à luz de sua história e do contexto de suas formas de vida. Esta autocompreensão ético-política dos cidadãos de uma determinada comunidade política é o que falta a uma comunidade inclusiva dos cidadãos do mundo (1998: 140-141).

Difícilmente se forjaria, no seio da ONU, um equivalente sério da solidariedade entre os cidadãos de um Estado, surgida no marco que representa a nação. A solidariedade entre os cidadãos do Estado, para Habermas, está calcada em uma identidade coletiva particular. A solidariedade cosmopolita, para o alemão, pode apoiar-se exclusivamente no universalismo moral expresso nos direitos humanos. Trata-se, de um lado, da solidez de uma identidade coletiva interior ao Estado, escorada em referências históricas e pessoas morais, e, de outro, da solidariedade frouxa entre os cidadãos do mundo, baseada em um consenso cosmopolita que une circunstancialmente um número de indivíduos contra (ou a favor de) determinados temas ou situações. Falta, portanto, uma dimensão ética e política comum para a sociedade mundial – que seria necessária para a formação de uma comunidade e de uma identidade globais. Ainda não é possível uma “política mundial interior” genuína, afirma. No nível internacional, carecemos de um marco comunicativo “denso” – e a ONU, ao que tudo indica, não será capaz de suprir essa lacuna.

O pensador alemão admitiu, em entrevista concedida após o “11/9” (em 2002), que a ONU tem sido o experimento de governança global que mais efetivamente se aproximou da idéia de uma comunidade internacional, eliminando o estado de natureza entre as nações, penalizando as guerras de agressão, o genocídio e os crimes contra a humanidade e punindo as violações dos direitos humanos. Mas o relativo sucesso da ONU em fazer respeitar essa *minima moralia* não obscurece o fato de a organização mundial não passar, o mais das vezes, de um “tigre de papel” – no exato dizer de Jürgen Habermas. A seletividade com que o CSNU aprecia os seus casos, a discrepância entre o que deve e o que pode ser feito, as intervenções de Estados não-autorizados que usurpam mandatos, enfim, todos esses fatores só ajudam a corroer a força política da instituição. Como saída para tal quadro, Habermas vê uma possibilidade, externa à ONU: o fortalecimento de organizações continentais, como a União Européia, o Nafta e a Asean, vindo contrabalançar o desequilíbrio de poder hoje refletido no interior das organizações internacionais (Borradori, 2004).

Fazendo companhia a Habermas, está Samantha Power. Para Power (2004), daqui por diante, a relevância das Nações Unidas pode ser tão ou mais perigosa do que a irrelevância (de uma perspectiva institucional). Alega a professora que nunca antes a ONU fora responsável pela condução de tantas missões de paz mundo afora. E que isso tem pesado sobre os ombros de uma entidade mal-equipada, que, aos 60 anos de existência, ainda conta com muito do seu anacrônico desenho original. À medida que

os Estados transferem o tema do combate ao terrorismo para suas agendas domésticas, sobram para a ONU as essenciais – embora ingratas – operações de alívio humanitário. As reformas são necessárias, mas os Estados líderes da organização têm enormes interesses políticos em manter o atual arranjo de forças. Nenhum dos membros permanentes do CSNU deseja abrir mão de sua prerrogativa de veto; regimes repressores dispõem de assento nas comissões de direitos humanos da entidade, onde podem elaborar e aprovar resoluções e conceitos esdrúxulos; e as grandes potências, financiadoras da atividade da ONU, têm outras prioridades orçamentárias. Mesmo os próprios funcionários de carreira, que levaram décadas para atingir os seus postos de hoje, temem uma reforma administrativa radical que lhes venha a prejudicar.

O prestígio da organização depende muito do desempenho de três de seus órgãos: CSNU, Comissão de Direitos Humanos (CDH)<sup>7</sup> e Departamento de Operações de Paz (DOP). Todos eles, hoje, enfrentam graves problemas. No CSNU, os cinco membros permanentes falam por apenas 29% da população mundial, cometem graves abusos de direitos humanos (China, Rússia e Estados Unidos, destacadamente) e não hesitam em recorrer ao unilateralismo, quando os seus interesses são arranhados; quanto ao CDH, há quem o chame de “grande farsa politizada”. Como ilustração, convém recordar que a Líbia (reconhecida internacionalmente como infratora dos direitos humanos) presidiu a comissão em 2003 e, em 2004, aceitou-se o Sudão como seu membro (malgrado a limpeza étnica reportada em Darfur); no que respeita ao DOP, o orçamento destinado às operações de paz (que é independente do orçamento geral da organização) não suporta mais o nível de atividades (estima-se que cerca de US\$ 1 bilhão adicional fosse necessário anualmente, apenas para a manutenção das operações em curso). A carência de recursos tem levado o secretário-geral a demandar mais efetivos e logística de países com pouca ou nenhuma tradição militar (vide o caso do Brasil no Haiti), o que, não raro, acarreta erros estratégicos e ineficiência das missões. A autora conclui, parafraseando Dag Hammarskjöld (segundo secretário-geral da organização): a ONU não foi criada para conduzir os Estados ao céu, e, sim, para tirá-los do inferno; ainda assim, mesmo para tirá-los do inferno, faz-se necessária uma organização que esteja apta ao trabalho. Definitivamente, hoje e no futuro próximo, esse não é o caso da ONU – argumenta Power (2004).

## Reflexões finais

Ao contrário do pessimismo em uníssono, veiculado pela grande mídia, a respeito do futuro da ONU – especialmente após a invasão anglo-americana do Iraque, em 2003 –, os autores consultados acabam por ofertar um quadro prospectivo mais equilibrado (porque menos impressionista).

A avalanche de marchas fúnebres que foi dedicada à ONU, nos últimos tempos, contrasta com visões, até certo ponto otimistas, esposadas por pensadores de diversos matizes. David Held enxerga na ONU potencial para promover a globalização social-democrática; Heikki Patomäki entende que a ONU é a única OI capaz, hoje, de uma governança global nos campos econômico e financeiro. Peter Singer faz da ONU uma arena indispensável para a emergência da ética da globalização, antídoto para muitos

dos desafios globais enfrentados. Por outro lado, há o ceticismo de Jürgen Habermas, para quem a solidariedade global possível, no âmbito da ONU, ainda não pode substituir a força da tradicional identidade coletiva forjada no marco do Estado-nação. E Samantha Power, que advoga a tese de que, se a ONU não passar por profundas reformas institucionais num futuro próximo (o que parece uma possibilidade remota, dados os interesses em jogo), ela não poderá ser mais demandada do que o é hoje (e, segundo a autora, é até preferível que assim seja).

De um modo geral, os autores de cujas idéias aqui brevemente tratamos convergem no entendimento de que um papel protagônico para a ONU do século XXI requererá uma série de ajustes não tão facilmente alcançáveis. Reclama-se do caráter decorativo da sua Assembléia Geral, das assimetrias incrustadas em seu Conselho de Segurança (órgão com poderes deliberativos), da inoperância do Conselho Econômico e Social. Ainda assim, por paradoxal que possa parecer, a maioria das soluções vislumbradas pelos estudiosos, no sentido de uma governança global, não passa pela abolição da ONU, mas, sim, pelo seu aperfeiçoamento. Mais do que isso: raciocina-se *dentro* do marco da ONU, como se houvesse um inevitável enraizamento das empreitadas conceituais no mundo empírico. Em uma sociedade internacional que se preza, instituições internacionais parecem um imperativo.

É interessante notar como as dimensões do concreto e do abstrato acabam cruzando-se e sobrepondo-se. Nos editoriais de jornais e revistas, nas crônicas televisadas, nas manchetes dos *websites* de notícia, há um maior apego ao imediato, ao “objetivo”, ao concreto. Daí, possivelmente, o tom quase padronizado de descrença em relação à entidade de vocação universal que colocamos em apreciação. Não se considera o abstrato; antes, dá-se, na grande mídia, uma opção tácita (e, freqüentemente, superficial) pelo concreto. As alegadas “falhas” da ONU fazem muito mais eco e falam muito mais alto do que, por exemplo, os indícios de emergência de uma consciência global, abstrata, imaterial. Para levar o nosso ponto à caricatura: se aumenta a confiança depositada por cidadãos (globais?) na ONU (uma abstração, portanto), esse fato é logo eclipsado, nos noticiários, por, digamos, uma certa “goteira” (!) surgida na sede física da ONU, em Nova Iorque.<sup>8</sup> Infelizmente, essa incapacidade de abstração determina, muitas das vezes, o juízo pessimista que se faz da ONU. Enfoca-se o exótico ou o banal, em detrimento do essencial.

No episódio da II Guerra do Golfo Pérsico, tornou-se explícito que, muito embora tenham sido determinadas, pela comunidade internacional, as referências de legalidade e de legitimidade, alguns Estados optaram por desviar-se dos procedimentos preconizados pelo Direito Internacional e praticados pela ONU, atuando à margem do sistema. Logo, em vez de anunciar-se a morte da ONU, não soaria absurdo reivindicar-se, na contramão, que essa organização internacional manifestou à ocasião integridade ética, coerência na defesa de seus princípios edificantes e autonomia política, não se tombando – como ocorreu diversas vezes no passado – aos desígnios da potência dominante.<sup>9</sup> Talvez Anne-Marie Slaughter (2003) estivesse certa quando argumentou que “*the United Nations speaks for the international community, and, when it speaks in unison, it projects moral authority that no individual government can match. The problem is that the power of the United Nations has not been properly applied*”. O Conselho de Segurança das Nações Unidas aumentou a níveis

estratosféricos os custos morais do unilateralismo, e isso é tudo o que ele pode fazer quando as grandes potências discordam em relação a um tópico.

Se realmente vivemos uma etapa mais reflexiva da Modernidade, em que a “estocagem” (*storage*) de recursos autoritativos e de poder depende cada vez menos da co-presença dos indivíduos (em relação a outras fases da globalização, com mais centralidade do Estado-nação unitário),<sup>10</sup> talvez fosse o tempo de começar a olhar a ONU com novos olhos. Acreditamos que boa parte dos críticos da entidade permanece, ainda hoje, aprisionada a um “materialismo histórico” recalcitrante, que prioriza o concreto em detrimento do abstrato. Nunca é ocioso repetir: a ONU *não* é emulação de um governo mundial; tampouco é um Estado global capaz de uma “política mundial interior” (como parece sugerir Habermas). É vão seguir desconsiderando o seu papel central, de regulação e coordenação, de canal de comunicação, de reservatório de confiança entre os povos, de válvula de escape (em um sistema internacional *formalmente* anárquico), a despeito de todas as dificuldades e obstáculos que se lhe interpõem. É inútil continuar na senda dos que apenas se interessam em enxergar o seu fracasso, negando-lhe qualquer mérito.

Alternativamente, pode-se pensar a situação da ONU em referência ao argumento de Ian Hurd (1999) sobre a possibilidade de governança internacional: se atores atribuem legitimidade àquela instituição, e dessa forma dão anuência às regras dela emanadas, tem-se justamente um quadro típico de autoridade, e não de anarquia.<sup>11</sup> Um melhor discernimento entre os atributos da anarquia internacional *imaginada* e aquelas que são as suas manifestações (e limitações) *empíricas* permitiria visão mais sensível das possibilidades abertas para a ONU na política contemporânea. Possibilidades essas também ancoradas na tensão entre as reivindicações estatistas e as demandas sistêmicas, presente desde as origens do moderno espaço internacional.

Sem ilusões idealistas, purismos legalistas ou planificações grosseiras (que desconsideram o papel político da ONU, especialmente nos momentos em que a organização supostamente “falha”, na condição de “árbitro” das relações internacionais), compartimos da opinião do professor Inis Claude, Jr., que, em expressiva passagem, sentenciou: *se não existisse a ONU, ela teria de ser inventada* (Weiss; Forsythe; Coate, 2001, prefácio). Muito da política internacional globalizada, no futuro, passará por suas vias institucionais (reformadas). É até difícil conceber a cena internacional futura de outra maneira.

## Notas

- 1 “The word ‘globalization’ is, as we can see, a simultaneously descriptive and prescriptive pseudo-concept that has supplanted the term ‘modernization’, long used by American social sciences as a euphemistic way of imposing a naively ethnocentric evolutionary model by which to classify different societies in terms of their distance from the most economically advanced society, that is to say, American society, established as the end-point and goal of all human history” (Bourdieu, 2005: 225).
- 2 A rigor, Boaventura de Sousa Santos (2000) prefere o termo “Pós-Modernidade”.
- 3 Walker aponta expressão dessa oposição, no debate dos anos 1920-30, na contradistinção entre Hans Kelsen, propugnador da precedência do direito internacional, e Carl Schmitt, defensor da capacidade última do soberano de declarar a exceção da vigência da lei em seu território.
- 4 Um preceito do pensamento sobre o moderno espaço internacional, escreve Walker, é o de que “there

- must be no reduction of (legitimate) differences in order to attain universality, for otherwise we arrive not at a states system, an international, but at an empire (...) The point of the modern international, crucially, is to allow for diversity within unity, not the erasure of diversity so as to attain unity*" (2006: 61). Assim sendo, não se poderia falar em uniformização sem que se trouxesse a reboque um questionamento da própria ordem internacional.
- <sup>5</sup> Também há, naturalmente, os Estados que perderam, no nível macroeconômico, com a globalização das relações econômicas.
- <sup>6</sup> Conforme definiu a Comissão de Governança Global da ONU (1995): "*Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and cooperative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest*".
- <sup>7</sup> Hoje, substituído pelo Conselho de Direitos Humanos, que passou a funcionar em 2005.
- <sup>8</sup> "O pormenor, o aspecto pitoresco, o inesperado, o incidente estimulam e divertem a contemplação do espírito jovem", comenta Gaston Bachelard (2004: 17). Não faltam páginas de periódicos nem políticos dedicados a notícias como a seguinte, datada de 28 de agosto de 2006: "*The long-delayed plans to renovate the United Nations buildings, old and riddled with safety violations, pose deadly risks to emergency responders and thousands who live and work around the area, Sen. Charles Schumer said yesterday. Citing the testimony of UN officials, Schumer said a fire could travel quickly up the walls of the main building, which lacks sprinklers. Also, the heat pipes leak and could contaminate the Manhattan neighborhood with asbestos if they were to explode, he said. 'If this building were owned by a private company, there would be so many violations that the Buildings Department would be tempted to close it down,' Schumer, a Democrat, said*" (Virasami, 2006).
- <sup>9</sup> Cf., por exemplo, a articulação diplomática que precedeu a invasão da Coreia, em 1950, pelas tropas onusianas, lideradas pelos Estados Unidos da América – com o aval da ONU tendo sido obtido na Assembléia Geral, por meio da famosa resolução "Uniting for Peace", que ignorava os procedimentos prescritos pela Carta da ONU.
- <sup>10</sup> Ver Giddens (1991, 1996).
- <sup>11</sup> Numa chave weberiana, isto é sustentado em virtude de que "The incidence of anarchy is not the same as a condition of anarchy, that is, an absence of rule" (Onuf, 1989, p.167).

## Referências bibliográficas

- AVRITZER, L. (2002), "Em busca de um Padrão de Cidadania Mundial", *Lua Nova*, n° 55-56, pp 29-55.
- BACHELARD, G. (2004), *Ensaio sobre o Conhecimento Aproximado*. Rio de Janeiro, Contraponto.
- BANCO MUNDIAL. (2003), *Globalização, Crescimento e Pobreza*. São Paulo, Editora Futura.
- BHAGWATI, J. (2004), *Em Defesa da Globalização*. Rio de Janeiro, Campus.
- BOURDIEU, P. (2005), *The Social Structures of the Economy*. Cambridge: Polity Press.
- BORRADORI, G. (2004), *Filosofia em Tempo de Terror – Diálogos com Habermas e Derrida*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE (1995), *Our Global Neighborhood*. Oxford, Oxford University Press.
- FALK, R. (1999), *Predatory Globalization*. Londres, Polity Press.
- RCÍA CANCLINI, N. (2004), *A Globalização Imaginada*. São Paulo, Iluminuras.
- GIDDENS, A. (1996), *Para Além da Esquerda e da Direita*. São Paulo, Ed. UNESP.

- \_\_\_\_\_. (1991), *As Conseqüências da Modernidade*. São Paulo, Ed. UNESP.
- GILPIN, R. (2004), *O Desafio do Capitalismo Global*. Rio de Janeiro, Record.
- HABERMAS, J. (1998), *La constelación posnacional*. Barcelona, Paidós.
- HALL, P.; SOSKICE, D. (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford, Oxford University Press.
- HELD, D. (2004), *Global Covenant*. Londres, Polity Press.
- HELD, D. & KOENIG-ARCHIBUGI, M. (2003), *Taming Globalization: Frontiers of Governance*. Londres, Polity Press.
- HURD, I. (1999) "Legitimacy and Authority in International Politics, *International Organization*, vol. 53, n° 2, pp. 379-408.
- KALDOR, M. (2003), *Global Civil Society*. Londres, Polity Press.
- LOPES, Dawisson B. (2003), "Governança Global: A Relação entre Estados e ONGs". Trabalho de Conclusão de Graduação, Departamento de Relações Internacionais, PUC-MG.
- ONUF, N. G. (1989), *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia (SC), South Carolina University Press.
- PATOMÄKI, H. (2001), *Democratising Globalisation*. Londres, Zed Books.
- POWER, S. (2004), "Business as Usual at the UN", *Foreign Affairs*, [www.foreignpolicy.com](http://www.foreignpolicy.com), acesso em 18 de abril de 2006.
- ROBERTSON, R. (1992) *Globalization: Social Theory and Global Culture*. Londres, Sage Publications.
- SANTOS, B. S. (2000), *A Crítica da Razão Indolente*. São Paulo, Cortez.
- \_\_\_\_\_. (2001), *Globalização: Fatalidade ou Utopia?* Porto, Edições Afrontamento.
- SINGER, P. (2004), *Um só Mundo: a Ética da Globalização*. São Paulo, Martins Fontes.
- SLAUGHTER, A. M. (2003), "Misreading the Record", *Foreign Affairs*, <http://www.foreignaffairs.org/20030701faresponse82417/edward-c-luck/stayin-alive-the-rumors-of-the-un-s-death-have-been-exaggerated.html>, acesso em abril de 2006.
- THOMPSON, G.; Hirst, P. (1998), *Globalização em Questão*. Petrópolis, Editora Vozes.
- VIRASAMI, B. (2006), "Schumer Calls for Renovation at the U.N.", *Newsday*, <http://www.newsday.com/news/local/newyork/ny-nyun0828,0,5207276.story?coll=ny-top-headlines>, acesso em abril de 2006.
- WALKER, R. B. J. (2006), "The Doubled Outside of the Modern International", *Ephemera*, <http://www.ephemeraweb.org/journal/6-1/6-1intro.pdf>, acesso em abril de 2006.
- WEISS, T. G. & FORSYTHE, D. P. & COATE, R. A. (2001), *The United Nations and Changing World Politics*. Boulder, Westview Press.

## Resumo

Vive-se hoje o que alguns atores sociais e autores influentes convencionaram chamar de "globalização". O fenômeno é, via de regra, mal estudado. A sua força aparece nos discursos, nos noticiários, nos relatórios dos mais diversos matizes sobre a cena social e política internacional. Mas pouco se converge quanto ao seu sentido, ao seu impacto na vida dos cidadãos, ao seu potencial para unir ou distanciar os homens. A proposta deste ensaio é modesta, porém clara: nossa intenção é coletar visões sobre (i) como a globalização afeta a atuação da ONU, possivelmente a mais alta referência política multilateral para os povos, no adentrar do século XXI. Mais do que isso, busca-se proporcionar um painel ilustrativo de (ii) como importantes estudiosos têm concebido o futuro da ONU à luz das ditas teorias da globalização e de todos os câmbios por que passam as relações internacionais contemporâneas.

## Abstract

We live today under the aegis of what some influential authors and social actors have named “globalization”. As a rule, this is a badly studied phenomenon, yet widely present in political speeches, news headlines and reports of all sorts about the international scene. There is little consensus on what its real significance is, which impact to citizens it brings about, what potential in (dis)uniting peoples it actually bears. The proposal of our essay is modest, but clear enough: it is our intention to assess (i) how globalization affects the institutional performance of the UN, possibly the highest political multilateral reference to the peoples of the world in current times, as we set foot on the 21<sup>st</sup> century. Besides, (ii) we seek to provide a panel on how important academics conceive the future of the UN, in the light of so-called globalization theories and all those purported changes in contemporary international relations.

**Palavras-chave:** ONU, Modernidade, globalização, concretude, abstração, sociologia política.

**Keywords:** UN, Modernity, globalization, concreteness, abstraction, political sociology.