

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 6 | edição nº 1 | 2017

*Constituição e Administração Pública nas
Relações Internacionais*

Philippe Carvalho Raposo

 Igepri
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 unesp
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL, A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GLOBAL ERIGIDA EM TORNO DA ONU E O PÓS-NACIONALISMO DE JÜRGEN HABERMAS

Philippe Carvalho Raposo¹

Resumo: O artigo busca fazer reflexões sobre o atual estágio da governança pública nas relações internacionais. Na perspectiva do Direito Internacional, a Carta das Nações Unidas, de 1945, é a Constituição da sociedade internacional dos Estados. Elaborada após a 2ª Guerra Mundial, a Carta prevê a conformação de uma estrutura burocrática global sem precedentes na história, tendo em vista que os cinco principais órgãos da ONU (AGNU, CSNU, SGNU, CIJ e ECOSOC) condicionam sob suas esferas uma variedade de órgãos subsidiários, agências especializadas, departamentos, programas fundos, organizações relacionadas, comissões regionais e escritórios. Em conjunto, essas instituições conformam o cerne da atual administração pública internacional. O objetivo deste artigo é apresentar os argumentos que sustentam essas duas teses: a da constitucionalização das relações internacionais; e a da gradual institucionalização de uma administração pública nas relações internacionais, de que a ONU é um elemento central. Existe, porém, uma problemática: a ausência de uma identificação subjetiva cosmopolita (perspectiva de um “cidadão do mundo”) que legitime essas duas teses. A ONU não se apoia sobre os pilares da legitimidade popular. Tampouco existe uma solidariedade comunitária global amplamente difusa a ponto de reunir todos os povos do mundo em torno de um projeto de Constituição mundial. Nesse sentido, será aqui discutida a possibilidade de o pós-nacionalismo conferir legitimidade à ONU como ponto focal de uma governança pública global constitucionalmente estabelecida.

Palavras-chaves: Nações Unidas; Constituição internacional; administração pública internacional.

THE CONSTITUTIONALISATION OF INTERNATIONAL LAW, THE GLOBAL PUBLIC ADMINISTRATION ERECTED AROUND THE UN AND THE POST-NATIONALISM OF JÜRGEN HABERMAS

¹ Assessor no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ/RJ). Especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Mestrando em História, Política e Bens Culturais na Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ). Email: philipperaposo@hotmail.com

Abstract: This article seeks to make reflections on the current stage of public governance in international relations. From the perspective of international law, the Charter of the United Nations, of 1945, is the Constitution of the international society of States. Drawn up after World War II, the Charter provides for the formation of an unprecedented global bureaucratic structure, considering that the five major UN bodies – UNGA, UNSC, UNSG, ICJ and ECOSOC – condition under their guardianship a variety of subsidiary bodies, specialized agencies, funds, departments, programs, related organizations, regional commissions and offices. Together, these institutions constitute the core of the current international public administration. The purpose of this article is to present the arguments supporting these two theses: the constitutionalization of international relations; and the gradual institutionalization of a public administration between nation States. There is, however, a problematic little examined by legal experts: the absence of social and cultural substrate that legitimize the thesis of an international Constitution. The UN is not ideologically based on the idea of nation or of popular legitimacy, such as supported by national democratic States and their constitutions. In this sense, this article will analyze the possibility of a “post-national” ideology giving certain legitimacy to UN global public governance structure as a constitutionally established system.

Keywords: United Nations; international Constitution; international public administration.

Introdução

A Carta da ONU constitui o marco jurídico fundamental a partir do qual se fundou e desenvolveu a atual administração pública nas relações internacionais. Não obstante a inexistência de elementos de supranacionalidade na ONU, há evidências jurídicas que fundamentam a natureza constitucional da Carta. Primeiramente, serão apresentados os argumentos que fundamentam a tese da constitucionalidade da Carta da ONU. Posteriormente, o artigo explicará as funções dos órgãos principais da ONU e do complexo funcional de organizações a eles vinculadas, as quais, conjuntamente, corroboram a tese aqui defendida de que uma administração pública internacional foi erigida e fortificada em torno das Nações Unidas, desde 1945 até hoje.

Uma vez constatado que a ONU é o *locus* privilegiado na gestão pública das relações internacionais, exercendo competências sobre todas as áreas de governança, o presente artigo se debruçará sobre um problema a ser enfrentado pelos globalistas: a fragilidade da identidade global em contraposição aos nacionalismos. Se é verdade que os Estados nacionais e suas respectivas Constituições se sustentam sobre a ideia historicamente construída e imaginada de coletividade nacional, que é forjada a partir de elementos simbólicos tais como hino, bandeira, língua, cultura e história comum, também é verdade que a criação da ONU e seu desenvolvimento possuem dinâmicas distintas, inexistindo uma identidade dita global compartilhada pelos povos de todos os continentes que legitime ideologicamente a ONU como sistema de governança.

Nesse sentido, será analisado se a tese do “pós-nacionalismo”, a que se refere Jürgen Habermas, poderá preencher essa lacuna cultural-identitária, à semelhança do que o Autor defendeu em relação aos processos de unificação da Alemanha pós-1990 e de aprofundamento da União Europeia. Sendo factível a expansão desse conceito – e, principalmente, o acolhimento do valor axiológico nele embutido – para além do território europeu, de modo a atingir todas as civilizações das mais variadas partes do planeta, será analisado se o “pós-nacionalismo” poderá dotar a ONU de legitimidade social para que exerça seu ofício de administração pública, o que, conseqüentemente, fortalecerá a tese de que a Carta da ONU é, hoje, uma Constituição internacional.

Carta da ONU: a Constituição internacional

A tese da constitucionalização do Direito Internacional é relativamente antiga, embora ainda desconhecida no meio jurídico e no estudo das relações internacionais no Brasil. Em 1984, Alfred Verdross e Bruno Simma defendiam que a Carta da ONU havia atingido o *status* de Constituição da comunidade internacional, tendo em vista alguns elementos da própria Carta que serão aqui abordados. Harry Truman, anfitrião da Conferência de São Francisco, de 1945, comparou o momento de adoção da Carta da ONU com a promulgação da Constituição dos Estados Unidos, em 1787, fazendo uma alusão a esses momentos históricos como manifestações do poder constituinte originário: um relativo aos EUA; o outro, à sociedade internacional dos Estados².

Sob essa linha de raciocínio, Bardo Fassbender e Otávio Augusto Drummond Cançado Trindade sintetizaram as características do “tipo ideal de Constituição” que estariam presentes na Carta da ONU, dentre as quais se destacam: o fato de a mesma ter sido celebrada em um “momento constitucional” (FASSBENDER, 2009), ou seja, durante a fase de transição entre o período de desordem internacional (1914-1945) e a nova ordem internacional fundada em 1945; a instituição de um sistema global de governança erigido em torno da ONU; o estabelecimento de uma hierarquia entre normas no Direito Internacional com prevalência jurídica das obrigações decorrentes da Carta da ONU em relação aos demais tratados; a perenidade da Carta, que não prevê cláusula de denúncia ou extinção; a abrangência histórica de temas negociados no âmbito das Nações Unidas; e a universalidade da organização que dispõe, hoje, de 193 países membros, o que representa a virtual totalidade da sociedade internacional. Essas características revelam a natureza jurídica *sui generis* da Carta da ONU e, de uma forma geral, da própria organização ali estabelecida.

Primeiramente, merece registro que a Carta das Nações Unidas foi celebrada em “momento constitucional” (FASSBENDER, 2009), tanto pelo rompimento com o passado associado aos flagelos das guerras mundiais, como pela institucionalização de uma nova ordem jurídica pautada por regras e princípios. A ampla mobilização política entre líderes políticos nacionais, a redefinição de uma identidade política a ser observada nas relações

² “The Constitution of my own country came from a Convention which--like this one--was made up of delegates with many different views. Like this Charter, our Constitution came from a free and sometimes bitter exchange of conflicting opinions. When it was adopted, no one regarded it as a perfect document. But it grew and developed and expanded. And upon it there was built a bigger, a better, a more perfect union. This Charter, like our own Constitution, will be expanded and improved as time goes on. No one claims that it is now a final or a perfect instrument. It has not been poured into any fixed mold. Changing world conditions will require readjustments--but they will be the readjustments of peace and not of war.” - Harry Truman, 1945.

internacionais do período pós-guerra, a valorização dos direitos humanos, a relativa reaproximação entre o Direito e a moral e a afirmação do império do direito – *rule of law* – nas relações entre Estados evidenciam a natureza excepcional do momento em que a Carta foi aprovada, no ano de 1945. A perspectiva constitucional de Harry Truman, já mencionada, é condizente com a imagem de arquitetos político-jurídicos de uma nova ordem internacional, tal como ocorre quando os Estados nacionais se (re)constitucionalizam em momentos de ruptura em suas ordens jurídicas domésticas. Em regra, desde o século XIX, países recém-unificados, recém-independentes ou recém-redemocratizados legitimam a sua nova ordem política mediante a promulgação de uma Constituição. Por analogia, esse mesmo raciocínio se aplica às relações internacionais em 1945, quando, terminada a 2ª Guerra, foi assinada uma Carta com princípios jurídicos gerais e dispositivos sobre um aparato administrativo recém-criado para gerenciar as relações entre os Estados, com o objetivo de garantir a manutenção da paz e da segurança internacional.

Jürgen Habermas defende a tese de que indivíduos se tornaram membros de uma sociedade global politicamente constituída, ainda que sem um governo mundial. Trata-se do que ele chama de *world constitution without a world government*, estágio inicial do projeto kantiano de estabelecimento de uma República mundial. Na sua visão, *the overwhelming idea of a world republic (I. Kant) seemed to require the intermediate step of a voluntary association of peaceable states who still remain sovereign* (HABERMAS, 2007, pg. 332). O projeto de sociedade internacional instituído pela Carta da ONU corrobora a excepcionalidade do “momento constitucional” em que a mesma foi adotada, em 1945. Dentre as várias possíveis classificações do que vem a ser uma Constituição, destacam-se as de Konrad Hesse e Carl Schmitt. Para Hesse, a Constituição delineia a ordem jurídica fundamental de uma comunidade e determina princípios em torno dos quais a unidade política dessa comunidade deve ser constituída (HESSE, 1993), tal como estabelecido pela Carta da ONU em relação a uma forjada comunidade internacional. Para Schmitt, por sua vez, a Constituição é simplesmente uma decisão política fundamental (SCHMITT, 1928), sendo certo que a criação da ONU pode ser considerada uma das principais, senão a principal decisão tomada na política internacional no século XX. As duas definições de Constituição servem aos propósitos deste artigo e apoiam a tese de que a Carta da ONU, celebrada de forma voluntária pelos Estados vitoriosos na 2ª Guerra Mundial, em momento constitucional, é a atual Constituição da sociedade internacional.

Além de ter sido celebrada no chamado “momento constitucional”, a Carta da ONU institucionalizou um sistema de governança entre os Estados-membros. Bardo Fassbender é

bastante explícito ao argumentar que o sistema de governança instituído pela Carta é um dos seus mais importantes elementos de constitucionalidade. Embora inexista, na ONU, uma clara separação entre os Poderes, a Carta cria e estabelece as competências e os limites dos seus órgãos: Assembleia-Geral; Conselho Econômico e Social; Conselho de Segurança; Secretariado; e Corte Internacional de Justiça. Em torno desses órgãos principais da ONU, gravita um conjunto de órgãos subsidiários, programas, fundos, comissões regionais, agências especializadas, departamentos e escritórios, os quais, reunidos, dotam as Nações Unidas de um aparato burocrático-administrativo sem precedentes na história das relações internacionais, embora não isento de vícios e imperfeições. Esse sistema de governança criado em 1945, e desde então progressivamente aprofundado, revela não apenas a natureza constitucional da Carta, como também a tese de uma administração pública internacional existente em torno da ONU, a que se somam os atuais modelos de integração regional. É nesse sentido que o processo de regulação de questões de interesse público internacional vem sendo cada vez mais exercido em instâncias globais para além das esferas meramente estatais. Para Pierre-Marie Dupuy, a ONU é uma organização global “*par excellence*” (DUPUY, 1997), sobretudo em função da estrutura burocrática em torno dela erigida. É esse o argumento orgânico-institucional que corrobora a tese de que a Carta é, de fato e de direito, uma Constituição internacional, eis que estabeleceu uma “*moldura institucional para a tomada de decisões e alocação de funções essenciais na comunidade internacional*” (TRINDADE, 2012).

Outra característica marcadamente constitucional da Carta é a positivação de uma hierarquia entre normas no Direito Internacional segundo a qual, em caso de conflito entre as obrigações decorrentes da Carta e outras obrigações resultantes de qualquer outro acordo internacional, prevalecerão as obrigações assumidas com base na Carta, conforme prevê seu artigo 103³. Trata-se de uma incipiente hierarquização normativa no Direito Internacional. Por analogia, nessa mesma linha de raciocínio, normas constitucionais do direito interno dos Estados prevalecem sobre a legislação dita “infraconstitucional”. Essa analogia é auto-explicativa para corroborar a tese da constitucionalidade da Carta da ONU que, em caso de antinomia jurídica, prevalece sobre outros tratados internacionais. A título de exemplo, as resoluções do Conselho de Segurança detêm hierarquia superior em relação aos tratados *ordinários* de Direito Internacional, sobre eles prevalecendo em quaisquer circunstâncias,

³ Artigo 103. No caso de conflito entre as obrigações dos Membros das Nações Unidas, em virtude da presente Carta e as obrigações resultantes de qualquer outro acordo internacional, prevalecerão as obrigações assumidas em virtude da presente Carta.

evidenciando um dos mais célebres *constitutional features* do texto constitutivo. Além da embrionária hierarquização do Direito Internacional, evidencia-se outra característica *sui generis* da Carta da ONU no que diz respeito à subordinação de terceiros Estados dela não-signatários. O artigo 2 (6) da Carta prevê que a ONU fará com que os Estados não-membros das Nações Unidas ajam de acordo com seus princípios ali elencados – igualdade jurídica entre os Estados; cumprimento de boa-fé das obrigações assumidas; resolução de controvérsias por meios pacíficos; proscrição da ameaça ou do uso da força contra a integridade territorial de outros Estados; entre outros – com vistas à manutenção da paz e da segurança internacionais. O referido artigo 103 pode ser aplicado em face de Estados não-membros da organização, o que vem a ser uma exceção ao artigo 34 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969, o qual prevê, a esse respeito, que “*um tratado não cria obrigações nem direitos para um terceiro Estado sem o seu consentimento*”. A definição, na Carta, de obrigações para terceiros Estados sem o seu consentimento revela que as relações internacionais não são mais exclusivamente marcadas pelo voluntarismo dos governos nacionais. Nesse sentido são as determinações do Conselho de Segurança adotadas sob amparo do Capítulo VII da Carta, em especial o artigo 39, quando prevê que o CSNU poderá adotar medidas com base nos artigos 41 e 42 a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais, o que inclui a interrupção completa ou parcial das relações econômicas e dos meios de comunicação, bem como a adoção, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, da “ação que julgar necessária” para resolver os conflitos, o que, de acordo com a prática da ONU, inclui intervenções militares. Tais dispositivos refletem uma erosão na regra do consentimento voluntário dos Estados em se vincular às normas internacionais, de modo que a Carta da ONU legitima, por meio da ação do CSNU, a adoção de medidas que contrariem a vontade política dos Estados quando suas ações eventualmente representarem ameaças para a segurança internacional. Desde a adoção da Carta, o voluntarismo político não é mais suficiente para explicar a obrigatoriedade do Direito Internacional.

A Carta da ONU é caracterizada, também, por sua perenidade, no sentido de perpetuidade e resistência aos “tempos líquidos” (BAUMAN, 2007) da atualidade. A Carta da ONU prevê dispositivos de emenda, mas não de denúncia ou de extinção – prática usual dos tratados internacionais gerais. Por isso, a Carta da ONU pretende-se eterna. Embora haja previsão de expulsão dos Estados-membros que eventualmente violem persistentemente os princípios da Carta da ONU, a inexistência de cláusulas de denúncia ou extinção é mais um elemento de sua constitucionalidade. O sistema de emendas à Carta, por sua vez, possui rito

qualificado e subordina, inclusive, os Estados reticentes que não venham a concordar com eventual modificação do texto original. Prevê o artigo 108 que as emendas, uma vez adotadas pelos votos de 2/3 (dois terços) dos membros da AGNU e ratificadas de acordo com os respectivos métodos constitucionais também por 2/3 (dois terços), incluindo todos os membros permanentes do Conselho de Segurança, entrarão em vigor para todos os membros da ONU, inclusive aqueles que a rejeitaram ou se abstiveram no âmbito da AGNU, ou que não as tenham ratificado de acordo com o direito interno. Trata-se de outra redução do papel do consentimento estatal no direito internacional dos tratados, evidenciando a elevada hierarquização da Carta da ONU no Direito Internacional.

Por sua vez, a “história constitucional” das Nações Unidas, de 1945 até hoje, é outro argumento sustentado por autores como Bardo Fassbender e Otávio Augusto Drummond Cançado Trindade para referir-se ao fato de que grandes debates que têm influenciado a comunidade internacional – o colonialismo e a autodeterminação dos povos, os direitos humanos, a discriminação racial, o direito internacional do meio ambiente, o regime internacional de armas nucleares, dentre outros –, foram todos, sem exceção, discutidos e negociados no âmbito da ONU, que é “fórum natural” para discussões de tal envergadura. De fato, nenhuma organização internacional tem mais competência ou legitimidade do que a ONU para lidar com temas de natureza global e que dizem respeito aos interesses públicos internacionais. A ONU é marcada pela sua abrangência temática, na medida em que dispõe de foros adequados para se lidar com todos os temas da política internacional, sem exceção. Trata-se, aqui, de mais um elemento de constitucionalidade da Carta. Conceitos como “interesse público comunitário” na política internacional ou “interesse público internacional” são pouco explorados pela literatura, ao passo que o conceito de “interesse público” no Direito Administrativo nacional dos Estados é amplamente valorizado e estudado. Tal como há, para os Estados nacionais, questões que dizem respeito a valores fundamentais para a manutenção da ordem pública e a preservação da soberania – defesa das áreas de fronteira, recursos naturais, nacionalidade, economia, propriedade e separação dos Poderes, dentre outros –, há também, para a comunidade internacional dos Estados, valores fundamentais de natureza transnacional, tais como meio ambiente, direitos humanos, imigração e refugiados, terrorismo, dentre outros. Tais interesses – de ordem pública internacional – têm, na ONU, o seu fórum principal para discussão.

Por fim, não menos importante, está o argumento da universalidade. A ONU abrange, hoje, a virtual totalidade dos países existentes e formalmente reconhecidos, totalizando 193 Estados membros, além dos observadores permanentes (Santa Sé e Palestina).

Originariamente, 51 Estados foram signatários da Carta, em 1945. Em 1955, o número de membros havia aumentado para 76 com a adesão de Israel, Itália, Espanha e Portugal; dentre outros. Com a adesão do Japão, bem como de 17 Estados africanos recém-descolonizados e Estados recém-independentes no Oriente Médio, a ONU atingiu 132 membros no início da década de 1970. Com a adesão das então apartadas RFA e RDA, das ex-colônias portuguesas e dos antigos Estados soviéticos, a ONU atingiu 189 membros na virada do milênio. Por fim, agregou a Suíça, o Timor-Leste, Montenegro e o Sudão do Sul, atingindo os atuais 193 Estados-membros. Embora ex-colônias não tenham participado do processo de elaboração da Carta e da construção da ordem internacional constituída em 1945, esses países, independentes, vincularam-se ao sistema ONU mediante expressão própria de suas soberanias. Tais países, sem exceção, internalizaram a Carta da ONU aos seus ordenamentos jurídicos domésticos, o que evidencia a aceitação, sem reservas, dos seus dispositivos. Essa vocação universalista da ONU evidencia a natureza constitucional da Carta, dotando a organização de uma excepcionalidade sem precedentes nas relações internacionais.

Há muitos na doutrina que defendem, ainda, que a Constituição da sociedade internacional não é representada, exclusivamente, pela Carta da ONU, mas por um conjunto de normas que podem, ou não, ser encontradas na Carta, incluindo normas costumeiras do Direito Internacional e as próprias normas imperativas – *jus cogens*, com previsão no artigo 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados⁴. A esse respeito, Christian Tomuschat entende que a Constituição internacional não é representada apenas pela Carta da ONU, mas também por outros tratados de elevada relevância política, como, por exemplo, os Pactos de Direitos Humanos de 1966, a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio e, dentre outros, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Reunidos, esses tratados configurariam, na sua visão, um bloco de constitucionalidade internacional. Nesse sentido, partindo da premissa de que a sociedade internacional é uma comunidade jurídica, pautada pelo Direito Internacional, somada à premissa de que a Carta da ONU possui natureza constitucional, conforme os argumentos aqui trazidos, o processo dedutivo silogístico resulta na tese de que se encontra hoje em vigor uma comunidade constitucional dos Estados. No bojo dessa comunidade constitucional, a ONU tornou-se, a partir de 1945, o cerne dessa administração pública internacional.

⁴ “Artigo 53 (...) Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza”.

ONU: ponto focal da administração pública internacional

Explicados os argumentos que fundamentam a tese da constitucionalidade da Carta da ONU, passo a apresentar a estrutura burocrático-administrativa erigida em torno das Nações Unidas, o que a coloca em posição central na administração pública difusa e descentralizada atualmente existente nas relações internacionais. Prevê o artigo 7 (1) da Carta da ONU que são órgãos principais da ONU a Assembleia-Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela (cujas operações foram suspensas em 1994), a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado. Além desses órgãos principais, há a possibilidade de estabelecimento de órgãos subsidiários “de necessidade” (artigo 7 (2)), sejam vinculados à AGNU, ao CSNU, ao ECOSOC e/ou ao Secretariado, cumulativamente ou não; ou, no caso das agências especializadas, coordenados pelo ECOSOC e pelo CEB (Chief Executives Board for Coordination), mantendo suas autonomias institucionais dentro dos limites previstos em seus respectivos instrumentos constitutivos. É o caso, por exemplo, da FAO, OIT, OMS, UNESCO e UIT, além do FMI e do Grupo Banco Mundial (BIRD, IDA, CFI, MIGA e ICSID), agências especializadas que cooperam com a ONU sem vínculos institucionais. Essas entidades especializadas (assim denominadas por força do artigo 57 (2)), juntamente aos órgãos principais da ONU e às agências autônomas, resultam *de facto* e *de jure* em uma administração pública internacional. Desde 1945, desenvolveu-se, na estrutura das Nações Unidas, uma complexa rede burocrático-administrativa de órgãos, comissões, programas, fundos, departamentos, escritórios e agências especializadas – com maior ou menor grau de autonomia.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), vinculado ao ECOSOC e à AGNU, define a expressão “administração pública”, aplicável ao âmbito global, como o “agregado de políticas, regras, procedimentos, sistemas, estruturas organizacionais e pessoal”, o que condiz com a estrutura administrativa das Nações Unidas. Os Estados, de forma individual ou conjunta em organizações internacionais, não mais detêm o monopólio da política nas relações internacionais, porquanto as OIs vêm desenvolvendo vontade própria no que diz respeito à adoção de decisões, por vezes contrariando posições exclusivamente nacionais. Michael Barnett e Martha Finnemore sustentam a tese de que as OIs atuam como típicas burocracias – estruturas organizativas caracterizadas por regras e procedimentos, com hierarquia nas relações, impessoalidade, divisão de responsabilidades e especialização do trabalho entre os funcionários. Falam, ainda, em um processo de “burocratização global” (BARNETT e FINNEMORE, 2004) para indicar a expansão dessas instituições globais de

governança pública. Reconhecem que, por vezes, o desenvolvimento dessas organizações, a exemplo da ONU, resulta numa autonomia organizacional não imaginada pelos sócios fundadores, de modo a gerar uma cultura funcional e uma lógica de atuação própria e distinta em relação aos seus Estados-membros, o que vem a ser uma análise de natureza comportamental das OIs. A análise weberiana indica que uma burocracia típica dispõe de determinados atributos, os quais são percebidos na estrutura da ONU, tais como impessoalidade, estrutura decisória racionalmente organizada, caráter formal das comunicações entre os funcionários, hierarquia, rotinas e procedimentos, meritocracia, profissionalização dos funcionários, além de previsibilidade geral de todo o funcionamento. Em suma, uma burocracia tem como característica central a racionalidade funcional, visível na ONU. Senão vejamos.

A Assembleia-Geral das Nações Unidas é o parlamento *per se* da sociedade internacional dos Estados, onde reúnem-se representantes dos Estados-membros com igual poder de voz e voto. A AGNU é o foro onde melhor se manifesta a democracia global, em que os Estados exercem o direito de expressar a visão de mundo dos seus povos. A AGNU congrega todos os Estados-membros da ONU (artigo 9 (1)) para deliberação coletiva sobre questões relativas às finalidades da Carta e relacionadas às funções e atribuições dos órgãos especializados (artigo 10), bem como vota e aprova resoluções juridicamente não-vinculantes para os Estados. Além de exercer a função de plenário, de deliberação e de representação, a AGNU participa no procedimento de padronização – *standard-setting* – e de codificação do Direito Internacional. Cabe à AGNU, ainda, considerar e aprovar o orçamento da ONU (artigo 17(1)), custeado pelos Estados-membros segundo cotas fixadas pela própria AGNU (artigo 17 (2)). A prerrogativa funcional de proferir recomendações sobre temas de interesse público internacional faz da AGNU o foro executivo *par excellence* da ONU (artigos 13 (1), “b” e 14), a partir de uma perspectiva democrática, tendo em vista que cada Estado-membro tem direito a um voto na Assembleia Geral (artigo 18 (1)). Além disso, as resoluções da Assembleia-Geral muitas vezes refletem um *opinio juris* de consenso generalizado, de modo que reiteradas resoluções da AGNU adotando posicionamento específico sobre um tema da agenda internacional resultam na criação de costumes internacionais, dotados de força jurídica tal como os tratados. O artigo 22 da Carta prevê a possibilidade de a Assembleia Geral estabelecer órgãos subsidiários que julgar necessários ao desempenho de suas funções. Os órgãos subsidiários da AGNU estão divididos nas seguintes categorias: comitês; conselhos; comissões; grupos de trabalho; *etc.* Dentre os órgãos subsidiários mais relevantes da AGNU, destacam-se o Conselho de Direitos Humanos - CDH, a Comissão de Direito Internacional -

CDI, a Comissão para a Construção da Paz – CCP, a Comissão sobre o Direito do Comércio Internacional – UNCITRAL e a Comissão de Desarmamento – CD, dentre outros. Aos órgãos subsidiários somam-se os programas e fundos como instâncias auxiliares, tais como a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, dentre outros fundos e programas, institutos de pesquisa e treinamento, além de outras entidades. Cada entidade dessas pode apresentar à Assembleia-Geral recomendações sobre a sua área de competência, na forma de rascunho de resolução a ser deliberada no plenário da AGNU. Por fim, são consideradas “organizações relacionadas” à AGNU o Comitê Preparatório para a Organização do Tratado de Proibição de Testes Nucleares (CTBTO), a Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), as quais se reportam à AGNU e ao CSNU. A abrangência das competências de todos esses órgãos subsidiários e demais entidades relacionadas tornam a AGNU o verdadeiro *locus* multilateral das relações internacionais⁵. Um tema pouco explorado é o projeto de criação da “Assembleia Parlamentar das Nações Unidas” (United Nations Parliamentary Assembly – UNPA), atualmente em fase de campanha oficial⁶. A proposta é criar uma Assembleia Parlamentar (uma espécie de Parlamento mundial) para que “cidadãos do mundo” sejam representados na ONU. Propõe-se, na campanha, a promoção de eleições diretas em todos os países, embora esse projeto seja ainda utópico. Sua criação dependeria de aprovação na Assembleia-Geral, com base no que prevê o artigo 22 da Carta.

O Conselho Econômico e Social é composto por cinquenta e quatro membros eleitos alternadamente pela AGNU (artigo 61 (1)) para mandato de 3 anos renováveis por igual período (artigo 61 (2)). O ECOSOC administra estudos internacionais sobre assuntos econômicos, sociais, culturais, educacionais, sanitários e conexos, podendo fazer recomendações à AGNU, aos membros da ONU e às entidades especializadas (artigo 62 (1)). Exerce, ainda, iniciativa para preparar projetos de convenção a serem submetidos à AGNU sobre assuntos de sua competência (artigo 63 (3)), e convoca conferências internacionais (artigo 63 (4)). Deve-se ressaltar o trabalho coordenado entre o ECOSOC e as agências especializadas (artigo 64 (1)), dentre as quais a OIT, FAO, UNESCO, OMS, GRUPO BANCO MUNDIAL, FMI, UIT, UNIDO, dentre outras. Tais entidades são organizações independentes trabalhando junto à ONU e umas com as outras sob a coordenação do

⁵ Para explorar a burocracia da AGNU, visite: <http://www.un.org/en/ga/about/subsidiary/index.shtml>

⁶ <http://en.unpacampaign.org/about/unpa/index.php>

ECOSOC. Ademais, o ECOSOC detém prerrogativa de criar as comissões necessárias ao desempenho de suas funções (artigo 68), cujos exemplos mais significativos são as Comissões Regionais para assuntos econômicos (a CEPAL é a comissão para assuntos econômicos da América Latina e Caribe, para além das comissões análogas para a África, a Europa, a Ásia-Pacífico e o Sudoeste Asiático), além das Comissões Técnicas, dentre as quais as Comissões de Desenvolvimento Sustentável, de População e Desenvolvimento, dentre outras. As comissões mencionadas são vinculadas ao ECOSOC. O ECOSOC promove, ainda, consultas junto a organizações não-governamentais (ONGs), trazendo para dentro da ONU as contribuições das múltiplas iniciativas da sociedade civil organizada. A esse respeito convém mencionar o conceito de “Third UN” ou “Terceiro Setor da ONU” (EMMERIJ, JOLLY e WEISS 2009). Para esses autores, há três “setores” na ONU: a arena formal para a diplomacia entre os Estados; a arena de funcionários e operações da própria ONU (autônoma em relação aos Estados-membros); e a arena associada às organizações não-governamentais e demais atores da sociedade civil organizada, esse último constituindo o “Third UN”, em relação ao qual cabe ao ECOSOC exercer a coordenação. O “terceiro setor” inclui ONGs, acadêmicos, consultores, especialistas, comissões independentes, além de outros grupos que atuam em cooperação com o primeiro e segundo setores para influenciar o pensamento, as políticas e as ações da ONU, de uma forma geral.

O Conselho de Segurança (CSNU), composto por quinze membros (artigo 23 (1) da Carta), possui responsabilidade central pela manutenção da paz e da segurança internacionais, agindo, quando for o caso, em nome de todos os membros das Nações Unidas (artigo 24 (1)). Com base no artigo 25, os Estados concordam em aceitar e executar as decisões do CSNU, observada a possibilidade de veto por um ou mais dos cinco membros permanentes. A resolução do CSNU prevalece, em eventual caso de antinomia, perante as demais obrigações decorrentes de acordos internacionais (artigo 103), o que evidencia a supremacia da Carta da ONU em relação aos demais tratados de direito internacional. A criação de normas internacionais por meio de resoluções de observância obrigatória torna o Conselho de Segurança uma espécie de “quase-legislador⁷” internacional. A função normativa do CSNU possui precedentes relevantes, dentre os quais se destacam as decisões obrigatórias para que os Estados adotem providências legislativas internas para o combate ao terrorismo internacional e suas formas de financiamento. A título de exemplo, a Resolução nº 1373, de 28 de setembro de 2001, aprovada logo após os ataques terroristas ao *World Trade Center*,

⁷ <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=36575#.WRUk9OXytPY>

determinou que todos os Estados deveriam “congelar, sem demora, fundos e ativos financeiros de pessoas que perpetram, ou intentam perpetrar, atos terroristas”, além de “impedir a movimentação de terroristas ou grupos terroristas, mediante o efetivo controle de fronteiras e o controle da emissão de documentos de viagem”. Além disso, o CSNU pode aplicar sanções direcionadas a Estados e indivíduos, tal como o congelamento de bens pessoais e restrições quanto ao ir e vir para além das fronteiras nacionais, as quais devem ser obrigatoriamente implementadas pelos Estados⁸. O CSNU possui ainda prerrogativa para estabelecer, com base no artigo 29 da Carta, órgãos subsidiários que julgar necessários. Foram criados, nesse sentido, a Comissão de Consolidação da Paz e o Comitê contra o Terrorismo, dentre outros. Ademais, as missões de operações de paz da ONU ficam vinculadas ao CSNU. Como órgão executivo, para além de debater e decidir sobre ações envolvendo a manutenção da paz e segurança internacionais, pode o CSNU, agindo nos termos do Capítulo VII da Carta da ONU, denunciar ao Procurador do Tribunal Penal Internacional qualquer situação em que haja indícios de ter ocorrido a prática de crimes de competência daquele tribunal, conforme previsão do artigo 13, alínea “b” do Estatuto de Roma.

A Corte Internacional de Justiça, por sua vez, é o principal órgão judiciário da ONU. Não obstante, a jurisdição da Corte depende do consentimento dos Estados em ser parte dos processos. Atualmente, 72 Estados reconhecem a jurisdição obrigatória⁹ da CIJ por meio de declaração unilateral nesse sentido (“cláusula de opção” ou “cláusula Raul Fernandes¹⁰”), dentre os quais Austrália, Bélgica, Canadá, Alemanha, Grécia, Índia, Itália, Japão, México, Espanha, Portugal, Reino Unido e Uruguai. Os demais 121 Estados-membros da ONU não declararam seu consentimento quanto à cláusula de jurisdição obrigatória. Quanto a esses Estados, a jurisdição da CIJ poderá ser exercida nos seguintes casos: (i) mediante compromisso jurisdicional para casos específicos; (ii) acordo de atribuição de jurisdição à CIJ por meio de cláusulas em tratados; e (iii) por meio do chamado “forum prorogatum”, pelo qual a aceitação da jurisdição da CIJ se deduz pelo próprio comportamento do Estado ao não contestar a jurisdição da Corte em momento oportuno durante a fase processual. Tais hipóteses, junto à cláusula facultativa de jurisdição obrigatória, são as possibilidades mediante as quais a CIJ pode exercer sua jurisdição sobre casos específicos. Para além da CIJ, a ONU

⁸ Em Julho de 2013, a Grande Câmara do Tribunal de Justiça Europeu decretou a retirada do nome do empresário saudita Yassin Abdullah Ezzedine al-Kadi da Listagem de Sanções Europeia, dando fim ao caso Kadi II, e determinando a não execução, por parte da União Europeia, de resolução do CSNU. Efetuou-se um controle judicial do ato jurídico comunitário que internalizou a Resolução do CSNU (TRINDADE, 2012, pg. 173).

⁹ <http://www.icj-cij.org/jurisdiction/?p1=5&p2=1&p3=3>, visitado em dezembro de 2016.

¹⁰ Raul Fernandes foi diplomata brasileiro e responsável pela ideia da cláusula que leva o seu nome.

prevê outros mecanismos jurisdicionais, como os tribunais *ad hoc* e tribunais mistos, com mandatos específicos. Cabe destacar os tribunais penais *ad hoc* para a ex-Iugoslávia e para Ruanda (estabelecidos pelo CSNU), a Corte Especial para Serra Leoa (tribunal misto instituído por acordo entre o governo nacional deste Estado e as Nações Unidas), o Tribunal Especial para o Líbano (*idem*), dentre alguns outros¹¹.

Por fim, nessa estrutura, está o cargo de Secretário-Geral das Nações Unidas, a quem compete a direção do Secretariado das Nações Unidas. O Secretário-Geral é indicado pela AGNU, após recomendação do CSNU. Princípios como imparcialidade e impessoalidade devem ser rigorosamente observados pelo Secretário-Geral e por todo o corpo pessoal administrativo da ONU, os quais, no exercício dos seus deveres, devem ser isentos de instruções de governos nacionais e de autoridades estranhas à ONU, nos termos previstos pelo artigo 100 da Carta¹². São servidores internacionais a serviço da ONU, exclusivamente. Juntos, trabalham no Secretariado da ONU cerca de 44 mil funcionários, sendo que 40% nas sedes de Nova York, Genebra, Viena e Nairóbi; os demais, nos escritórios espalhados pelo mundo, inclusive em Brasília. Os servidores da ONU assinam uma declaração reconhecendo, sob pena de sanções, que suas responsabilidades na organização têm natureza exclusivamente internacional. Ao Secretariado da ONU estão vinculados Departamentos e Escritórios direcionados para assuntos executivos, apoio logístico, administração, informação, operações de paz e assuntos legais, para citar apenas alguns.

A institucionalização de um sistema de governança global relaciona-se com a emergência de desafios transfronteiriços ou transnacionais, de dimensão global, para os quais se exige uma resposta na mesma escala. Nessa perspectiva, Thomas Weiss identifica cinco lacunas (“gaps”) que podem ser ocupadas pela ONU em termos de governança global: conhecimento (das causas e da natureza dos desafios); normativa (previsão legal de medidas destinadas a solucionar desafios); política (no sentido de quem detém competência para resolver os desafios, e como agir para tal finalidade); institucional (arcabouço burocrático para se adotar decisões globais); e obediência (fiscalização das decisões e aplicação de sanções em casos de descumprimento). O preenchimento, ou não, dessas lacunas determina,

¹¹Para uma lista completa, acesse: http://www.unrol.org/article.aspx?article_id=18

¹²Artigo 100. 1. No desempenho de seus deveres, o Secretário-Geral e o pessoal do Secretariado não solicitarão nem receberão instruções de qualquer governo ou de qualquer autoridade estranha à organização. Abster-se-ão de qualquer ação que seja incompatível com sua posição de funcionários internacionais responsáveis somente perante a Organização. 2. Cada Membro das Nações Unidas se compromete a respeitar o caráter exclusivamente internacional das atribuições do Secretário-Geral e do pessoal do Secretariado e não procurará exercer qualquer influência sobre eles, no desempenho de suas funções.

na visão de Weiss, o sucesso ou o fracasso da estrutura de governança global. No âmbito da ONU, a primeira lacuna é relativamente preenchida, sobretudo pelo “Terceiro Setor” já mencionado, composto, sobretudo, por ONGs, *think tanks* e institutos especializados de pesquisa, em especial os que trabalham em cooperação com o ECOSOC. A segunda lacuna é preenchida por meio de resoluções normativas do CSNU, declarações da AGNU (*soft law*) e dos projetos de artigos elaborados pela Comissão de Direito Internacional da ONU, que, uma vez levados ao plenário da AGNU ou a uma Conferência específica, tendem a resultar em tratados internacionais com força normativa. As próprias atribuições da AGNU e do CSNU e, em certo grau, do ECOSOC, preenchem a terceira lacuna com vistas ao gerenciamento político de questões da agenda internacional. Nesse mesmo sentido se dá o preenchimento da quarta lacuna, tendo em vista toda a burocratização da ONU enquanto sistema, tema desenvolvido ao longo do trabalho. O último “gap” é, talvez, o mais deficiente da ONU: o seu poder de *compliance*. A ONU dispõe de poucos meios de *enforcement* de suas próprias decisões, sendo certo que a CIJ não se propõe, institucionalmente, a preencher essa lacuna. Atores que venham a descumprir obrigações internacionais estão sujeitos a sanções do CSNU, embora a prerrogativa de veto dos cinco membros permanentes inviabilize, por vezes, a aplicabilidade de eventuais decisões punitivas. A OMC que, embora não se trate de órgão da ONU, é classificada como “organização relacionada”, possui meios eficientes de autorização de retaliação em casos de descumprimento de obrigações comerciais por parte de seus membros, o que indica um relativo grau de *enforcement* das decisões globais, ainda que restrito ao comércio internacional. Em termos gerais, a ONU preenche, de forma mais ou menos eficiente, as lacunas delineadas por Weiss e, por isso, constitui o ponto focal da administração pública global.

Naturalmente, a estrutura de governança global não se limita tão-somente às Nações Unidas, sendo marcante a descentralização em termos de poder decisório na sociedade internacional. Para além dos atos unilaterais adotados pelos Estados e dos acordos bilaterais, plurilaterais ou multilaterais adotados entre os mesmos, dezenas de instituições regionais como a União Europeia, a União Africana, o MERCOSUL e a Associação de Nações do Sudeste Asiático, para citar apenas alguns, exercem suas parcelas de responsabilidade de governança em suas esferas de competência. Daí ser possível falar em múltiplos níveis de governança (local, nacional, regional e global), cujas interações podem assumir contornos extremamente complexos. Nesse sentido é o conceito de “*global governors*” (AVANT e FINNEMORE, 2010) para referir-se a todos os atores, públicos e privados, que exercem poder em questões globais com algum grau de legitimidade. As empresas transnacionais e as

ONGs também exercem parcela de poder. Não obstante essa descentralização, a universalidade e abrangência temática da ONU tornam-na central nesse sistema, exercendo poder de atração sobre todos os temas da agenda global. A essa ideia relaciona-se a tese da emergência de um direito administrativo global, referente ao conjunto total de normas regulatórias de competência compartilhada entre Estados e OIs (normas de direito internacional e de direito interno de alcance transfronteiriço), as quais juntas conformam um “espaço global administrativo” (CASSESE, 2005). A título de exemplo, o Grupo de Ação Financeira contra Lavagem de Dinheiro e Financiamento do Terrorismo (GAFI) e o Comitê de Supervisão Bancária de Basileia são instâncias intergovernamentais com funções regulatórias. As recomendações dessas entidades influenciam, ou vinculam, o direito regulatório dos Estados nas matérias relacionadas. Daí ser possível falar na emergência do “direito administrativo global” que regulamenta toda a administração pública aqui defendida. Para James Rosenau, o termo “governança” (conjunto de ações políticas que podem, ou não, derivar de estruturas formalmente estabelecidas) expressa um fenômeno mais abrangente do que “governo” (autoridade formal), sendo adequado falar hoje em um estágio de “governança sem governo” que confere forma a um mundo político multicêntrico (ROSENAU, 1992).

Por fim, merece registro um pouco do pensamento de Gelson Fonseca Jr., nas reflexões sobre sua experiência na ONU, onde representou o Brasil de 1999 até 2003. O diplomata ressalta a importância da legitimidade da ONU em equilibrar interesses particulares dos Estados nacionais e o conjunto de regras e interesses multilaterais. Trata-se do difícil caminho da mediação e do ajuste entre o particular e o universal, a força e a comunidade, o interesse (nacional) e a regra (multilateral). Da convergência entre interesses nacionais e regras multilaterais é que surge a legitimidade das ações da ONU (FONSECA, 2008), expressa não por decisões unilaterais dos Estados, mas por uma “vontade multilateral” considerada legítima, eis que resultante da estrutura globalista disponibilizada pela ONU. Nesse sentido, eventual perda de legitimidade da ONU constituiria um risco à sua relevância na estrutura de governança global, o que nos leva ao próximo tópico deste trabalho.

Pós-nacionalismo e identidade global

Conforme visto, a ONU é peça central do sistema internacional, em torno da qual se desenvolve um sistema de governança global compartilhada. Essa estrutura é marcada ainda por uma tese cada vez mais defendida de constitucionalidade da Carta da ONU e dos tratados sobre direitos humanos, conferindo maior juridicidade a esse conjunto de órgãos principais e subsidiários aqui denominado “administração pública internacional”. Existe, porém, uma

problemática: o nacionalismo – identificação de natureza subjetiva que vincula indivíduos a uma coletividade –, que confere validade às Constituições nacionais e legitima a administração pública do Estado, não existe no que diz respeito à ONU e à sua Carta constitutiva. A ONU não possui audiência pública a ela circunscrita subjetivamente por meio de uma certa identidade, tal como ocorre com os nacionalismos. Diferentemente dos Estados-nação, a ONU possui um público difuso e pulverizado no mundo, inexistindo vinculação identitária entre todas as sociedades ou “civilizações” (HUNTINGTON, 1994) e as Nações Unidas. Não há, em regra, vínculo subjetivo de identificação entre as pessoas e a ONU, elemento esse que, ausente, é capaz de minar a legitimidade da ONU para responder aos desafios da política internacional. Sobre esse assunto, conceitos identitários como o “patriotismo constitucional” e o “pós-nacionalismo” (HABERMAS, 2001) podem ser uma brecha para que a ONU angarie legitimidade popular e incremente sua relevância no sistema internacional. Uma “identidade global” (BUULTJENS, 1993) parece ser necessária a esse respeito, embora diversos autores questionem a viabilidade e a conveniência de construir uma comunidade global “imaginada” (ANDERSON, 1991) como ocorreu para os Estados-nação a partir da dupla revolução franco-americana no século XVIII. Ralph Buultjens, Bruce Mazlish e Jürgen Habermas debatem sobre essa possibilidade ao afirmar que o ser humano já dispõe hoje de múltiplas identidades, e que uma nova identidade global (“cidadão do mundo”) não seria impossível. Uma pessoa pode ser membro de uma família, de uma equipe de futebol, de uma religião, de uma nação e de uma região, sem prejuízo de ser membro de toda a humanidade. Algumas dessas identidades prevalecerão sobre as outras, constituindo uma espécie de hierarquia que pode ser modificada no tempo e a depender da situação. Esse panorama não nega, no entanto, a existência de múltiplas identidades na esfera subjetiva de cada pessoa. Tem sido comum a identificação de pessoas com alguns conceitos cosmopolitas de índole transnacional, tais como a defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, a livre circulação nas fronteiras, a liberdade religiosa e das suas formas de exteriorização, o combate às mudanças climáticas, a racionalidade na produção de alimentos, dentre inúmeros outros temas de natureza transnacional. A construção de uma identidade global, nesse sentido, assumiria contornos distintos das identidades já estabelecidas. A própria ONU deve ser o motor desse processo de construção. Alexander Wendt defende que as identidades são socialmente construídas no tempo e no espaço. Assim como a identidade nacional é uma construção histórica, uma suposta identidade pós-nacional (HABERMAS, 2001) poderia também ser construída ao longo do tempo. E o ano de 1945 parece ter sido o momento inicial para esse processo. Essa construção identitária tornaria menos difusas as teses de que a Carta

da ONU é a Constituição internacional, e que em torno da ONU se forjou uma administração pública global. Habermas, em particular, defende que o sentimento pós-nacionalista, ainda que não isento de críticas e resistências, exerceu efeitos positivos sobre a integração europeia que, apesar de momentos de retrocesso em sua evolução histórica, veio a desenvolver uma identidade própria capaz de vincular subjetivamente parte dos seus cidadãos que se consideram europeus, para além de nacionais dos seus Estados-nação. O desafio da ONU, em escala mais ampla, é servir-se do pós-nacionalismo para criar “cidadãos do mundo” que se sintam, com maior ou menor afinco, politicamente representados pela ONU, em particular para o gerenciamento de questões transnacionais. Esse grau de identificação subjetiva legitimaria a autoridade da ONU enquanto ponto focal do sistema de governança global de que ela faz parte.

Nessa perspectiva, surge a tese habermasiana de “patriotismo constitucional”, que se propõe a vincular os “cidadãos do mundo”, uns aos outros, por meio de uma consciente solidariedade comunitária em escala global. O patriotismo constitucional a que se refere Habermas aparente ser uma proposta identitária bastante distinta do conceito clássico de nacionalismo, na medida em que busca vincular a humanidade não em torno de narrativas históricas, culturas ou línguas comuns, mas em torno de valores jurídicos fundamentais que encontram ressonância justamente na Carta da ONU e nos tratados sobre direitos humanos atualmente em vigor. Não se discute se o patriotismo constitucional, ou qualquer outra proposta de “identidade pós-nacional”, substituiria os nacionalismos, não sendo essa consequência sequer desejável. A ideia de múltiplas identidades é constante em toda essa discussão. O que se propõe é uma forma de estabelecimento de lealdade entre todos os cidadãos em um mundo deveras multicultural e multirreligioso, de modo que se concretize uma identificação global com regras e normas consideradas fundamentais no sistema. Habermas fala de uma transição da “constelação nacional”, sistema caracterizado pela soberania westfaliana dos Estados subjetivamente legitimados pelos nacionalismos, para uma “constelação pós-nacional” em que estruturais de governança global acomodarão a complexidade dos desafios hoje existentes (HABERMAS, 2001). Essa transição, contudo, não está isenta de retrocessos pontuais no seu curso histórico. A natureza volátil e errática das relações internacionais torna possível a ocorrência de fatos políticos anti-globalistas, que provocam doses renovadas de nacionalismo, tais como hoje ocorridos nos EUA, na França, no Reino Unido, na Hungria e na Turquia, para citar apenas alguns, o que, reconhece Habermas, pode desapontar as expectativas universalistas. Não obstante, o autor acredita na emergência gradual de um fenômeno cosmopolita de solidariedade comunitária e uma consciência de

responsabilidade compartilhada entre os cidadãos que ultrapasse as fronteiras nacionais, raciocínio, inclusive, que é condizente com a atuação de inúmeras ONGs e órgãos subsidiários das Nações Unidas. Note-se que a União Europeia oferece um exemplo de “governança além do Estado-nação”, o qual constitui um valioso precedente para a “constelação pós-nacional” em escala global (HABERMAS, 2001). A identidade europeia, inclusive, fundamenta-se sobre valores jurídicos, dentre os quais a democracia, a igualdade perante a lei, o direito de ampla defesa e contraditório em processos, dentre outras liberdades fundamentais. Trata-se da forma pela qual foi possível a integração entre países culturalmente distintos entre si em torno de um projeto comum, o qual, registre-se, não está isento de retrocessos e desafios no seu desenvolvimento. O fecho de abóbada que une a União Europeia é o conjunto de valores jurídicos (“patriotismo constitucional”), que Habermas entende ser passível de ser replicada em escala global. A ONU, nesse sentido, ocuparia o ponto focal de todo o sistema, pela abrangência e universalidade da sua composição.

O patriotismo constitucional oferece uma alternativa aos nacionalismos com o propósito de legitimar um sistema de regras e procedimentos já institucionalizado em torno da ONU, embora não exclusivamente em torno dela (a descentralização das relações internacionais impõe poderes a outras organizações regionais e multilaterais, conforme já abordado), mas que ainda carece de respaldo popular. A tese oferece um possível meio de “*political attachment*” dos homens e mulheres de todo o mundo aos valores do direito natural, hoje positivados sob a forma de direitos humanos. Para os teóricos construtivistas das relações internacionais, a exemplo de Alexander Wendt, é possível a construção social de interesses e identidades, uma vez que a realidade na política internacional, e o sistema de valores que se coloca para os indivíduos, é um processo socialmente construído no tempo, por meio, principalmente, de interações. O pós-nacionalismo constitui exemplo nesse sentido: conceito que era inimaginável até 1945, mas que começou a ganhar espaço na última década do século XX, para se tornar hoje um relevante objeto de debates e publicações. Assim como para a União Europeia, cujo fortalecimento institucional pressupõe maior expansão da sua base de legitimidade popular, seja por meio de participação direta no processo decisório ou de vinculação subjetiva à identidade supranacional, o mesmo se aplica à governança global, que tenderia a ser mais eficiente na medida em que cidadãos de todo o mundo reconhecessem uns aos outros como membros de uma só comunidade de extensão planetária, o que, hoje, está longe de ser realidade. Habermas reconhece a ausência dessa base de legitimação para a governança global. Ainda assim, o autor roga pela transformação gradual da consciência das pessoas para que exijam dos atores globais a adoção de medidas que levem à formação de

uma comunidade global. Tal mudança de perspectiva em relação à política transformaria as relações internacionais em uma “*world domestic policy*” (HABERMAS, 2001), resultando em uma constelação pós-nacional de fronteiras cruzadas. A imagem proposta por Habermas não é a de uma política praticada exclusivamente dentro de uma organização global, como a ONU, mas a de uma dinâmica de interações políticas que coexistiriam nos níveis nacional, regional, internacional e global de forma compartilhada. Para isso, faz-se necessária a “invenção” simbólica de um povo em escala global. Expressões-chave tais como universalismo, solidariedade civil, identidade coletiva, democracia pós-nacional, cidadão do mundo (vinculados ideologicamente às organizações internacionais sem a mediação das suas nacionalidades), direitos humanos, cosmopolitismo e governança multi-nível ocupam cada vez mais espaço nos debates sobre relações internacionais.

Conclusão

O ano de 1945 constitui o principal momento “After Victory” (IKENBERRY, 2000) da história das relações internacionais, a partir do qual emergiu a mais estável e duradoura *postwar institution*. A Carta da ONU é o instrumento jurídico principal do Direito Internacional, *not to be compared to any other international agreement* (TOMUSCHAT, 1995). Embora não possa ser completamente satisfatória como uma constituição universal, não tendo sido concebida como tal, em 1945, trata-se do único tratado internacional com princípios gerais de direito e diretrizes da política mundial que vincula a virtual totalidade dos Estados-nação hoje existentes. A ONU é a maior conquista institucional das relações internacionais, embora imperfeita em inúmeros aspectos como qualquer estrutura política existente. Em torno dela gravitam dezenas de organismos internacionais que compõem uma administração pública global sem precedentes na história. Embora não constitua *de jure* um governo mundial, e sequer foi projetada para tal finalidade, a ONU exerce *de facto* a governança pública das relações internacionais em todos os assuntos da sua agenda. Existe hoje, no entanto, uma crescente desconexão entre a natureza global dos desafios que se apresentam (meio ambiente; terrorismo; pobreza; desigualdade; etc) e a estrutura inadequada de resposta provida pelos Estados resistentes em preservar as suas soberanias. A ONU, nesse sentido, constitui ponto focal para debater e solucionar desafios com as quais as políticas domésticas não são mais suficientes, por si só, para lidar, muito embora a sua legitimidade enquanto estrutura de governança global seja prejudicada pela não vinculação subjetiva de um povo circunscrito às suas esferas de atuação. A ONU, que não se propõe a ser um governo, tampouco o poderia

pela ausência de suporte social e de sentimento geral de pertencimento que a legitime. O patriotismo constitucional, de Habermas, se propõe a preencher essa lacuna de modo que os cidadãos de todo o mundo venham a reconhecer uns aos outros como membros de uma comunidade, não a partir de uma histórico compartilhado de cultura, línguas ou costumes; mas a partir de valores jurídicos fundamentais, de que são exemplos os direitos humanos, como também a democracia, cuja expansão a nível global é defendida pelo autor. A criação de uma comunidade global de pessoas (“imaginada”, que seja, tal como ocorreu com a formação dos nacionalismos, de acordo com Benedict Anderson) legitimaria mais a atuação da ONU para lidar com desafios de natureza transnacional. Com isso, teses como a constitucionalização do direito internacional e a administração pública global seriam mais facilmente acolhidas pela opinião pública. A ONU pode ser vista como um sistema constitucional rudimentar capaz de ser desenvolvido ao longo do tempo. Ao futuro cabe o aprofundamento institucional não apenas da ONU, como de todo esse sistema de governança global sem precedentes na história.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, Benedict. *Imagined Communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*. London, Verso. 18ª Ed., 1991.

ARANGIO-RUIZ, Gaetano. The 'Federal Analogy' and UN Charter Interpretation: A Crucial Issue. *EJIL* (1997) pp. 1-28

AVANT, Deborah D. FINNEMORE, Martha. SELL, Susan K. *Who Governs the Globe?* Cambridge Studies in International Relations (No. 114), 2010.

BARNETT, Michael. FINNEMORE, Martha. *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*. Cornell University Press, 2004.

BATTINI, Stefano. *Il Diritto amministrativo oltre i confine*. Giuffrè Editore, 2008.

BAUMAN, Zygmunt. *Liquid Times: Living in an Age of Uncertainty*. Polity Press, 2007.

BUULTJENS, Ralph. MAZLISH, Bruce. *Conceptualizing Global History*. Westview Press, 1993.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *Comentário à Carta das Nações Unidas*. CEDIN, 2008.

CALL, Charles T. & COUSENS, Elizabeth M. *Ending Wars and Building Peace*. International Peace Academy, 2002.

CASINI, Lorenzo. *Beyond the State: the emergence of global administration*. Global Administrative Law: The Casebook. Third edition, 2012.

CASSESE, Così S. Il diritto amministrativo globale: una introduzione. *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2005, pp. 331-57.

CALHOUN, Craig J. (2002). "Imagining Solidarity: Cosmopolitanism, Constitutional Patriotism, and the Public Sphere". *Public Culture*. 14 (1): 147–171.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Organização das Nações Unidas no quadro da futura sociedade política mundial*. Reforma da ONU. FUNAG, 2009.

CRONIN, Bruce. The two faces of the United Nations: the tension between intergovernmentalism and transnationalism. *Global Governance*, Lynne Rienner. Vol. 8, No. 1, 2002. pp. 53-71.

DUPUY, Pierre-Marie. *The Constitutional Dimension of the Charter of the United Nations Revisited*. Max Planck Yearbook of United Nations Law, 1997.

EMMERIJ, Louis. JOLLY, Richard. WEISS, Thomas G. *UN Ideas That Changed the World (United Nations Intellectual History Project Series)* Indiana University Press, 2009.

FASSBENDER, Bardo. *The United Nations Charter as Constitution of the International Community*. Bundeswehr University Munich, 2009.

GILPIN, Robert. *War and Change in World Politics*. New York: Cambridge University Press, 1981, p. 41-44.

FONSECA JR., Gelson. *O Interesse e a Regra - Ensaios Sobre o Multilateralismo*. Ed. Paz e Terra, 2008.

HABERMAS, Jürgen. A Political Constitution for the Pluralist World Society? *Journal of Chinese Philosophy*, Volume 34, issue 3, pgs. 331-343, 2007.

HABERMAS, Jürgen. *The Postnational Constellation*. Polity Press. UK, 2001.

HUNTINGTON, Samuel P. *The Clash of Civilizations?* Foreign Affairs, 1993.

IKENBERRY, John G. *After Victory*. Princeton University Press, 2000.

KATZENSTEIN, Peter J. *International Relations Theory and the Analysis of Change*. Global Changes and Theoretical Challenges. Lexington Books, 1989.

KRISCH, Nico. KINGSBURY, Benedict. Introduction: Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order. *The European Journal of International Law*, Vol. 17, 2006.

KRISCH, Nico. KINGSBURY, Benedict. STEWART, Richard B. The emergence of global administrative law. *Law and Contemporary Problems*, 2005. pp. 15-62.

MACDONALD, Ronald St. J. The Charter of the United Nations as a World Constitution. *International Law Studies*, vol. 75. *International Law Across the Spectrum of Conflict*. Michael N. Schmitt (Editor).

MAUREL C., La World/Global History. *Questions et débats, Vingtième siècle* 2009/4, N° 104, p. 153-166.

MAZOWER, Mark (2012). *Governing the World: The History of an Idea*. Penguin Group, cap. 5 e 7.

MENEZES, Wagner. *Reforma da Organização das Nações Unidas: Perspectivas & Proposições a partir do Direito Internacional*. Reforma da ONU. FUNAG, 2009.

MENEZES, Wagner. A ONU e o Direito Internacional Contemporâneo. *Desafios do Direito Internacional Contemporâneo*. FUNAG, 2007. pp. 325-342.

MOSLER, Hermann. The international society as a legal community. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, vol. 140, IV, 1974, p.18

MÜLLER, Jan-Werner (2007). *Constitutional Patriotism*. Princeton University Press. pp. 1–15.

PETERS, Anne. *Global Constitutionalism Revisited*. *International Legal Theory*, Vol. 11. 2005.

ROSENAU, James N. & CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge, 1992.

ROSENAU, James N. & CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge, 1992.

SARAIVA, José Flavio Sombra. *História das Relações Internacionais Contemporâneas*. Col. *Relações Internacionais – Vol. 1*, 2ª ed. Editora Saraiva, 2010.

SIMMA, Bruno. From bilateralism to community interest in international law, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, vol. 250, VI, 1994, p. 230-233

SLAUGHTER, Anne-Marie. *Governing the Global Economy through Government Networks. Role of Law in International Politics*, 2000.

SLOBODA, Pedro Muniz Pinto. TAVARES, Sergio Maia. *Direito interno e Direito internacional: integração sistemática*.

TRINDADE, Otávio Augusto Drummond Cançado. *A Carta das Nações Unidas: uma leitura Constitucional*. Del Rey Editora, 2012.

VERDROSS, Alfred. *The Constitution of the International Legal Community*, 1926.

WENDT, Alexander. *Constructing International Politics*. *International Security*, Vol. 20, No. 1. (Summer, 1995), pp. 71-81.

WENDT, Alexander. WHY A WORLD STATE IS INEVITABLE: TELEOLOGY AND THE LOGIC OF ANARCHY University of Chicago, January 2003.

Recebido em: fev/2016;

Aprovado em: abr/2017.

