

A questão da representação política dos Estados Membros na ONU

Paulo Roberto de Almeida

Publicado como “Artigos 18 e 19” In:
Leonardo Nemer Caldeira Brant (org.):
Comentário à Carta das Nações Unidas

(Belo Horizonte: Cedin, 2008, 1340 p.; ISBN: 978-85-99499-02-3; p. 323-346).
Relação de Trabalhos n. 1904. Relação de Publicados n. 882.

1. Enunciado

Artigo 18: Votação

1. Cada membro da Assembléia Geral terá um voto.
2. As decisões da Assembléia Geral, em questões importantes, serão tomadas por maioria de dois terços dos Membros presentes e votantes.
Essas questões compreenderão: recomendações relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais; a eleição dos membros não permanentes do Conselho de Segurança; a eleição dos membros do Conselho Econômico e Social; a eleição dos membros do Conselho de Tutela, de acordo com o parágrafo 1 (c), do Artigo 86; a admissão de novos Membros das Nações Unidas; a suspensão dos direitos e privilégios dos Membros; a expulsão de Membros; questões relativas ao funcionamento do regime de tutela e questões orçamentárias.
3. As decisões sobre outras questões, inclusive a determinação de categorias adicionais de assuntos a serem debatidos por maioria de dois terços, serão tomadas por maioria dos Membros presentes e que votam.

Artigo 19

O Membro das Nações Unidas que estiver em atraso no pagamento de sua contribuição financeira à Organização, não terá voto na Assembléia Geral, se o total de suas contribuições atrasadas igualar ou exceder a soma das contribuições correspondentes aos dois anos anteriores completos. A Assembléia Geral poderá, entretanto, permitir que o referido Membro vote, se ficar provado que a falta de pagamento é devida a condições independentes de sua vontade.

2. Descrição formal

Os artigos 18 e 19 da Carta das Nações Unidas referem-se ao sistema de representação e de votação no âmbito da organização, aplicados à Assembléia Geral, isto é, o centro da vida associativa dessa entidade. Mas não, obviamente, o cerne de seu processo decisório, uma vez que este se encontra partilhado com o – e se poderia dizer, até, dominado pelo – sistema de decisão próprio ao Conselho de Segurança, que constitui, por sua vez, o núcleo real do sistema de poder nessa entidade.

O artigo 18 trata de duas questões relacionadas: o direito de voto de cada Estado membro e a maioria requerida para a adoção de decisões na Assembleia Geral.¹ A disposição inicial corresponde claramente ao princípio democrático da igualdade soberana das nações, ou seja, o princípio de que todos os Estados Membros dispõem de igual capacidade, no que se refere à representação formal dos governos dos países membros. Cada Estado, independentemente de sua extensão territorial, do volume de sua população e da dimensão do seu PIB – a partir do qual é estabelecida uma fórmula ponderada para determinar sua contribuição financeira –, dispõe de um único voto na Assembleia Geral. Como ocorre na maior parte dos órgãos de representação de uma comunidade, decisões ordinárias são tomadas por maioria simples, reservando-se a maioria qualificada, de dois terços, para aquelas decisões consideradas relevantes, sendo que estas estão discriminadas no próprio corpo do artigo 18.

O artigo 19, por sua vez, conforma um dispositivo típico das associações de interesse coletivo, ou seja, que o membro que tornar-se inadimplente em relação às suas obrigações – sendo que a primeira delas é a contribuição para o orçamento de funcionamento da associação em causa – perde seus direitos de associado, não havendo, aqui, inovação maior em relação ao que é conhecido em outros órgãos do gênero.

3. Histórico e precedentes

O princípio da igualdade entre as nações parece ser tão velho quanto Westfália (1648), quando pela primeira vez, nas relações internacionais, se estabeleceu formalmente essa forma de convivência entre Estados soberanos (ou que, pelo menos, se reconheciam como tal, no quadro das “nações civilizadas”). Trata-se, contudo, de conquista relativamente recente no convívio das nações constituídas em Estados independentes, sendo posterior, aparentemente, à segunda conferência da Paz da Haia (1907). Ou, mais provavelmente, contemporânea da ordem internacional inaugurada pela conferência das Nações Unidas em São Francisco (1945), uma vez que mesmo o pacto de criação da Sociedade das Nações (1919), por exemplo, não deixava de se referir às “Principais Potências aliadas e associadas”, como membros de direito de seu Conselho.

No Congresso de Viena (1815), para começarmos apenas pelas relações internacionais contemporâneas, estiveram representadas apenas oito nações “cristãs”, as grandes potências

¹ A referência básica para a interpretação formal da Carta da ONU é o volume editado por Bruno Simma, *The Charter of the United Nations: A Commentary* (2nd. ed.; Oxford: Oxford University Press, 2002); para os artigos 18 e 19, ver vol. I, p. 352-376.

da época: ademais da coalizão aliada (Grã-Bretanha, Áustria, Prússia e Rússia) e da França (ali admitida justamente em função da derrota napoleônica), participaram outras, para tratar de questões adjacentes (Espanha, Portugal, Suécia-Noruega e Países Baixos e Suíça). As relações de força e de poder desenhadas naquela primeira grande conferência diplomática da era contemporânea continuaram a dominar os desenvolvimentos diplomáticos (e militares) durante a maior parte do século XIX. Relações de poder algo temperadas, é verdade, pela Doutrina Monroe – proclamada unilateralmente pelos Estados Unidos, apoiados pela Grã-Bretanha – e seu modesto poder de coerção ou de “dissuasão” contra as potências conservadoras da Santa Aliança.

Na conferência de paz de Paris (1856) estiveram presentes tão somente poucas nações “civilizadas” da Europa (comandadas pelo duo vencedor da guerra da Criméia, a Grã-Bretanha e a França, unidas contra a Rússia). Elas proclamaram princípios (como os da guerra marítima) que depois seriam “oferecidos” ao resto da comunidade “civilizada”, inclusive ao Brasil. Mais para o final do século, o leque de participantes do sistema internacional continua a ser ampliado, um pouco por consenso, outro tanto devido ao reconhecimento da emergência de novos atores, como seria o caso do Japão depois de suas vitoriosas guerras contra a China e a Rússia. Na primeira conferência de paz da Haia (1899), por exemplo, participaram tão somente 26 países, número elevado a 44 na segunda (1907), entre elas o Brasil, que não fora convidado para a primeira conferência. Foi na segunda conferência que Rui Barbosa, chefe da delegação brasileira, defendeu ardorosamente o princípio da igualdade soberana entre as nações.²

A Liga das Nações, por sua vez, começou a trabalhar com 42 países, até alcançar 58 membros na sua fase de maior expansão (entre setembro de 1934 e fevereiro de 1935). No momento de sua “dissolução”, ela contava apenas com 23 membros, já que diversos países se retiraram ao longo dos anos, como, “pioneiramente”, o Brasil (em 1926), mais tarde, o Japão militarista (março de 1933, no seguimento da consolidação de seu domínio na Manchúria), seguido pela Alemanha hitlerista (em setembro desse mesmo ano, em grande medida devido ao rearmamento então em curso) e pela Itália mussoliniana (em 1937, depois de ter declarado sua “soberania” sobre a Etiópia). A União Soviética ingressou em 1934 (imediatamente aceita como membro permanente), apenas para ser expulsa em 1939, quando da invasão da Finlândia. Vários outros países menores abandonaram a Liga no decurso dos anos 1930, sem

² Ver o livro de Carlos Henrique Cardim: *A Raiz das Coisas: Rui Barbosa, o Brasil no Mundo* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007).

mencionar o fato de o Congresso dos Estados Unidos ter recusado ratificar o gesto idealista do seu “pai fundador”, o presidente Woodrow Wilson.

Finalmente, a Conferência de São Francisco (abril-outubro de 1945) contou com a presença de 50 nações “aliadas”, alcançando grande número de adesões a partir do início do processo de descolonização africana e asiática (entre o final dos anos 1950 e início dos 60) e por ocasião da implosão e desmembramento do império soviético, no início dos anos 1990. A rigor, a Carta das Nações Unidas é mais restritiva quanto aos critérios de admissão do que o Pacto da Liga das Nações, uma vez que os Estados soberanos, em capacidade de se tornarem membros, só podem ser admitidos com o voto de dois terços de seus membros, mas sem a oposição do Conselho de Segurança, eventualmente mais restritivo em seus critérios (como evidenciado no caso do longo processo de substituição da China nacionalista pela República Popular). Paradoxalmente, quatro de seus membros originais não eram independentes no momento de sua admissão: Bielorrússia e Ucrânia, repúblicas federadas da União Soviética; a Índia, colônia do Reino Unido, e as Filipinas, tuteladas pelos EUA.

No que se refere à disposição básica quanto à representação e o voto, o artigo 18 da Carta das Nações não difere substantivamente do artigo 3 do Pacto da Sociedade das Nações (1919), cujo teor é o seguinte: “Cada Membro da Sociedade não poderá ter mais de três Representantes na Assembléia e só disporá de um voto”. O artigo seguinte, porém, estipulava a existência de um Conselho, composto de Representantes das “Principais Potências aliadas e associadas”, sem que a definição destas estivesse claramente expressa no corpo do Pacto das SDN. Cada Membro do Conselho só dispunha de um voto, sendo que as decisões da Assembléia e do Conselho deveriam ser tomadas pela “unanimidade” dos Membros representados na reunião (mas apenas pela maioria dos membros presentes, em caso de decisões relativas a “questões de processo”).

Também em relação à adesão ou aceitação de novos membros, os requerimentos da SDN são similares aos da Carta das Nações Unidas: já no segundo parágrafo do artigo 1º da SDN se mencionava que “qualquer Estado, Domínio ou Colônia que governe livremente e não esteja designado no Anexo (relativo aos signatários do Pacto) pode tornar-se Membro da Sociedade, se sua admissão for aceita por dois terços da Assembléia”, uma equivalência exata da noção de “questões importantes” da Carta da ONU. Vê-se, por aí, que o processo decisório na SDN não diferia em quase nada do atual sistema da ONU, sendo que as decisões sensíveis podiam ser igualmente complicadas de serem adotadas. Não caberia, aqui, fazer menção aos propósitos idealistas desse artigo inaugural da SDN, que condicionava a aceitação de um novo membro à sua disposição de fornecer “garantias efetivas de sua sincera intenção de observar

seus compromissos internacionais” e de adotar o regulamento estabelecido pela SDN “sobre suas forças e armamentos militares e navais”, tendentes ao desarmamento.

De fato, o artigo 8º do Pacto da SDN pretendia reduzir os armamentos nacionais “ao mínimo compatível com a segurança nacional”, sendo o Conselho, auxiliado por uma comissão permanente, encarregado de preparar “os planos dessa redução”. O mesmo artigo, de modo totalmente ingênuo, comprometia os membros a “trocar, do modo mais franco e completo, todas as informações relativas ao *quantum* de seus armamentos, aos seus programas militares e navais, e à condição de suas indústrias suscetíveis de ser utilizadas para a guerra”. Não é preciso dizer que tais objetivos, assim como os do outro exemplo supremo de *naïveté* diplomática adotado em 1928, o Pacto Briand-Kellog (que condenou o recurso à guerra para a solução dos conflitos entre Estados), jamais foram realizados. As Nações Unidas, pelo menos, não incorreram nesse tipo de suposição otimista, na verdade irrealista, quanto à disposição dos Estados de delegarem soberania a uma organização internacional.

Em relação ao artigo 19, por sua vez, o Pacto da SDN não especificava perda do direito de voto por não pagamento das contribuições devidas pelos Membros, sendo elas definidas numa “proporção estabelecida pela Repartição Internacional da União Postal Universal”. Esta menção à UPU, antiga Organização Internacional dos Correios, com sede em Berna, se explica pelo fato de ter sido ela a primeira entidade internacional a implementar e monitorar um sistema de compensações de pagamentos entre os seus membros – por volumes de correspondência recebida e expedida – através do qual eram realizadas transferências de recursos pelo saldo líquido das contas bilaterais, utilizando-se como referência o “franco-ouro”. Tratava-se, portanto, do primeiro sistema multilateral de pagamentos, que precedeu de várias décadas as instituições de Bretton Woods ou os modernos sistemas de compensações automáticas por via de transferências eletrônicas pelos canais financeiros habituais.

Na própria conferência de São Francisco, ocorreram algumas tentativas de mudança do texto aprovado em caráter restrito durante a conferência de Dumbarton Oaks (21.08 a 7.10.1944), que tinha aprovado o princípio de um país, um voto. A Noruega, por exemplo, argumentou que a autoridade da organização poderia ser realçada se a Assembléia Geral expressasse uma maioria mais próxima das realidades políticas, se fosse possível aprovar um sistema de votação que levasse em conta as diferenças reais entre os países, em termos de população, poder econômico e militar e níveis de educação. A proposta foi feita, no entanto, sem que fosse apresentada qualquer emenda. Algumas outras propostas tendiam a retirar o direito de voto de algum Estado parte envolvido diretamente na questão ou controvérsia objeto de apreciação pela Assembléia Geral. O debate foi mais intenso em torno das questões

que seriam julgadas “importantes” para fins de voto qualificado, sendo que em alguns casos se propôs que a maioria fosse elevada a quatro quintos, em lugar de dois terços. Em todo caso, o artigo 18(3) foi adotado praticamente como tinha sido formulado em Dumbarton Oaks. Observadores governamentais e comentaristas privados não deixaram de sugerir que o princípio de um voto por Estado e a regra da maioria na votação eram irrealistas, mas na prática foram aceitos, uma vez que a maior parte das decisões da Assembléia Geral – com exceção das relativas ao orçamento – é meramente recomendatória.³

4. Contexto histórico-político

Existem duas ordens de questões que estão implicitamente em causa nos artigos 18 e 19 da Carta das Nações Unidas: a da igualdade formal entre as nações soberanas, isto é, entre os Estados membros de uma associação de Estados, como tal reconhecidos e reciprocamente aceitos no âmbito da comunidade internacional, sendo eles dotados de independência, de legitimidade política e exercendo plena jurisdição sobre um território delimitado; a questão da expressão política dessas nações soberanas em algum tipo de comunidade de Estados, ou em uma “assembléia política” que os congregue livremente. Elas podem ser analisadas segundo duas abordagens complementares: a da teoria da representação política – na sua expressão mais simples e direta, correspondendo ao princípio elementar de uma voz, um voto – e o método da diferenciação estrutural entre capacidades distintas no quadro das comunidades compondo um sistema político.

Esta segunda questão tem a ver com as diferenças materiais, ou “estruturais”, entre as comunidades representadas, inclusive quanto à sua importância relativa, o que corresponde à questão da proporcionalidade (ou da ponderação), o que será examinado na seção seguinte. Ambas as questões devem ser vistas, de um lado, no contexto histórico-político do surgimento do sistema internacional de Estados soberanos da era contemporânea e no âmbito das conexões entre a representação e a igualdade; de outro lado, segundo a capacidade de voto e seus efeitos na definição de políticas corretivas das desigualdades detectadas. Estas, como se verá, podem ser tanto de natureza política quanto, mais freqüentemente, de cunho econômico.

Na tradição democrática moderna, a igualdade de capacidades (na representação e no voto) é assumida como absoluta entre os cidadãos membros de uma mesma comunidade política, assim como deveria ser, aparentemente, entre países membros de uma comunidade de Estados. Ocorre que, tanto no plano interno dos países, como entre os Estados membros da

³ Cf. Simma, *The Charter of the United Nations*, op. cit., p. 354-55.

comunidade internacional, existem variações materiais, ou seja, físicas, entre os subconjuntos que compõem um determinado sistema político, o que de alguma forma deve ser contemplado e capturado pelos mecanismos de representação e de voto. Na Assembléia Geral, entretanto, dois terços dos membros “presentes e votantes” representam menos de 10% da população do planeta, ou seja, há uma distorção do princípio da representação.

O sistema democrático, na tradição clássica, era caracterizado pela dimensão puramente política (ou unicamente institucional) do jogo político, em sistemas nacionais que, seja pelo exercício do voto censitário, seja por diferentes mecanismos de restrição das franquias democráticas (como a ausência de direitos das mulheres, por exemplo), tendiam a excluir certa parte da população, não só dos instrumentos de representação, mas igualmente dos mecanismos de decisão. Foi assim na Grécia antiga, mas também era parcialmente assim em sociedades democráticas “modernas”, como o sul dos Estados Unidos, por exemplo, antes da emenda constitucional de libertação dos escravos e, provavelmente também, antes da reforma e eliminação do arsenal de leis racistas e discriminatórias que impediam a livre expressão da população negra até meados do século XX, praticamente.

A ampliação das franquias políticas nas sociedades ocidentais – as primeiras que conheceram a democracia, no sentido moderno da palavra – foi o resultado de um longo processo de conquistas políticas e sociais, alcançado de diferentes maneiras e por vias muito diversas, que se estendeu praticamente por três séculos e que provavelmente ainda não se esgotou por completo: desde as guerras de religião, nos séculos XVI e XVII, que envolviam igualmente o direito à livre expressão, até as revoluções proletárias e camponesas da era contemporânea, passando pelas revoluções burguesas clássicas, nos séculos XVII e XVIII (na Inglaterra e na França, notadamente), esse processo envolveu muitas lutas; não apenas de classe (como pretende certa historiografia simplificadora), algumas revoluções – com a queda e eventual condenação à morte de soberanos tradicionais – e muitas guerras civis, resultando no que se poderia chamar, a título de classificação tão somente, de Estado constitucional e representativo. As democracias modernas, independentemente de seu tipo de regime, adotam padrões relativamente similares, se não semelhantes, de consulta popular e de alternância dos dirigentes no poder.

Nem sempre, porém, esse processo se estendeu também para regiões dominadas ou tuteladas por aquelas sociedades ocidentais que se colocaram em posição preeminente no quadro mundial de poder econômico e militar. Esse processo foi mais demorado, inclusive porque envolveu a construção de instituições de representação e de governabilidade que foram sendo desenvolvidas ao longo de séculos naquelas primeiras sociedades. O processo de

democratização social e política, que ocorreu em escala mundial no decurso do século XX, em especial as ondas de redemocratização registradas em diferentes partes do chamado Terceiro Mundo, inclusive entre os antigos membros da comunidade socialista (com algumas exceções), aproximaram o ideal democrático de sua realização efetiva. A efetivação do princípio democrático nas instâncias puramente políticas de governabilidade não significa, obviamente, que estejam dadas as condições materiais para a diminuição das desigualdades e da exclusão social que ainda caracterizam grande parte da população do planeta, seja dentro dos Estados, seja entre eles.

O ideal democrático recomendaria que as mudanças tendentes a corrigir distorções de solidariedade e problemas de justiça social sejam conduzidas, não mediante convulsões sociais, mas como resultado de certo consenso nacional em torno de valores compartilhados. De fato, foi o que ocorreu na maior parte das sociedades conhecidas do “arco democrático” contemporâneo: com exceção daquelas que passaram por guerras civis e violentas revoluções burguesas (algumas proletárias), que agitaram várias sociedades ocidentais no seu processo de modernização, a maioria das sociedades ocidentais conheceu transições relativamente pacíficas em direção à modernidade democrática.

Nem sempre a democratização é bem sucedida, pois que várias sociedades realizam de forma imperfeita sua transição para a modernidade política: seja que as instituições políticas permanecem imperfeitamente “democráticas”, seja que elas acumulam deformações no plano distributivo que comprometem gravemente o próprio funcionamento do sistema democrático. Tampouco é garantido que as sociedades que tentaram efetuar a diminuição das desigualdades e da exclusão social mediante convulsões sociais – como foi o caso do México, por exemplo, cerca de cem anos atrás, ou a Bolívia, de cronologia mais próxima – consigam alcançar um patamar de representação política e de justiça social de fato condizente com os ideais que as convulsionaram durante certo tempo. As rupturas ocorridas e as fraturas abertas por esses tipos de enfrentamento político e social podem resultar num sistema político fragmentado ou ainda mais concentrado, de tipo oligárquico, que retarda ainda mais a rota da modernidade.

Pode ocorrer também, embora mais raramente, que processos transformistas sejam conduzidos por elites esclarecidas ou, de forma ainda mais excepcional, pela via do alto – *von oben* –, ou seja, de um projeto nacional sólido, liderado por alguma autoridade cesarista, ao estilo bismarckiano, como no caso do Segundo Império Alemão, ou bonapartista, em suas diversas modalidades, ou numa combinação de vários desses, como experiências caudilhescas na América Latina registram, com exemplos em personalidades como Cárdenas, Vargas ou Perón. Essas modalidades podem ser suscetíveis de derivações do tipo fascista, ou em todo

caso autoritário, quando não totalitário, que nem por isso eliminam o “voto popular”. Muitas “democracias populares” não se distinguiam, senão superficialmente, dos regimes totalitários de caráter fascista conhecidos amplamente em vários continentes, com destaque para algumas sociedades do próprio Ocidente desenvolvido.

O paradoxo da história contemporânea é que a coalizão de Estados que pela primeira vez adotou a designação de “Nações Unidas” – ou seja, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, desde a Carta do Atlântico (14 de agosto de 1941) – teve de aliar-se, pouco depois, a um dos regimes mais totalitários existentes na face da terra – a União Soviética de Stalin – para derrotar os totalitarismos expansionistas de tipo fascista representados pela Alemanha hitlerista, pela Itália mussoliniana e pelo Japão militarista. Na “Declaração de Princípios das Nações Unidas” – à qual o Brasil aderiria em 6 de fevereiro de 1943 – os líderes políticos dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha afirmavam pretender assegurar para todos os povos, além da defesa dos direitos soberanos das nações, um “acesso igualitário às matérias-primas e ao comércio mundial”, e propunham um amplo processo de cooperação econômica internacional sem discriminações. Por insistência americana, foi incluída uma referência segundo a qual os governos britânico e americano “se empenharão para que todos os Estados, grandes ou pequenos, vitoriosos ou vencidos, tenham acesso em igualdade de condições ao comércio e às matérias-primas de que precisem para a sua prosperidade econômica”.

Consoante esses objetivos de reorganização econômica e política do mundo do pós-guerra, as nações aliadas convocaram, mediante convite dos EUA, a conferência de Bretton Woods, realizada nessa cidade do New Hampshire, em julho de 1944, com o objetivo de definir, no terreno econômico, as instituições que seriam encarregadas do ordenamento monetário e financeiro e da reconstrução material; dela resultou a criação paralela do Fundo Monetário Internacional e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento. Em Dumbarton Oaks, em agosto seguinte, foram estabelecidas as bases políticas da organização das “nações aliadas”, que, em São Francisco, em abril de 1945, se converteria na Organização das Nações Unidas. No intervalo, em Ialta e em Potsdam, em fevereiro e em julho-agosto de 1945, respectivamente, foram delineadas as linhas da fronteira geopolítica que passaria a dividir o mundo com maior nitidez a partir de 1947, depois do fracasso da conferência de paz de Paris (1946) e do anúncio da chamada “doutrina Truman”.

Este é o contexto histórico e o quadro político-econômico que devem enquadrar a discussão dos artigos 18 e 19 no âmbito da Carta aprovada em outubro de 1945 para apoiar e enquadrar juridicamente o funcionamento da nova organização do multilateralismo moderno. O princípio básico do artigo 18, como já visto, é o de um Estado, um voto. Essa característica

distingue a Assembléia Geral da ONU, e a própria organização, de forma geral (e, com ela, a maior parte de suas agências especializadas), de outras entidades que retiveram uma espécie de “voto censitário”, ou proporcional à sua participação intrínseca no “capital constitutivo” da organização em questão. Tal é o caso – o mais evidente entre alguns do mesmo gênero – das duas entidades de Bretton Woods, FMI e BIRD, cujo processo decisório é inteiramente determinado pela participação de cada “sócio” na composição do capital acionário. De fato, desde a origem, e até atualmente, (embora com ligeiras modificações proporcionais em determinadas épocas), o sistema de votação nas duas entidades depende diretamente do peso assumido por cada Estado (ou país-sócio) na integralização do capital constitutivo de cada uma delas (com grandes semelhanças entre ambas na repartição do capital original).

Essa representação “quantitativa” tem, de fato, sido seguida na maior parte das organizações a caráter financeiro que se conhece (com a possível exceção do Banco do Sul, em processo de constituição com base numa repartição proporcional do capital, mas com igualdade de votos em seu processo decisório). Ela não é, aparentemente, seguida nas demais organizações do sistema onusiano, que tem no sistema de representação “igualitário” uma das bases de funcionamento dos respectivos processos decisórios. O condicional “aparentemente” se deve a que, de fato, nenhuma organização internacional, ainda que supostamente baseada no consenso – como pode ser a OMC – escapa das inevitáveis realidades do exercício do poder, como poderá se constatar agora.

5. Interpretação diplomático-sociológica

Na verdade, nem na própria ONU a representação e o exercício do voto estão assegurados de maneira igualitária. Os membros permanentes do Conselho de Segurança detêm o poder de “veto”, que configura um voto mais do que qualificado, além do fato que a representação nesse órgão ser obviamente limitada em termos numéricos. Na Assembléia Geral, todos os membros dispõem de iguais oportunidades para participar das deliberações e tomam decisões com igual peso no cômputo final dos votos, como estabelecido no artigo 18. Trata-se, no entanto, de uma igualdade ilusória, como qualquer observador das realidades econômicas, políticas e militares do mundo pode constatar.

Como registram muitos desses estudiosos, o mundo – em qualquer época – pode ser dividido grosseiramente em três grupos de países (ou Estados): um grupo restrito de nações poderosas – as superpotências –, outro grupo intermediário de potências médias – que poderiam ser chamados de países emergentes, mas aqui com diversas qualificações – e, finalmente, o “resto”, isto é, países menores e sem grande peso na comunidade internacional,

seja em termos políticos, econômicos ou demográficos. Estas assimetrias, de fundo estrutural, existem desde tempos imemoriais e costumam dividir os países em sistemas “dominantes” e nações “dependentes” (embora estes termos sejam freqüentemente utilizados incorretamente).

Não parece haver dificuldade em reconhecer o grupo de nações poderosas do planeta. Ele é constituído, obviamente, pelos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, detentores, desde 1945 – com a exceção da República Popular da China, que só substituiu a China nacionalista, hoje Taiwan, em 1971 –, da responsabilidade última sobre a paz e a segurança mundiais. Esse foro atuou de forma muito precária na era da Guerra Fria, em função do direito de veto concedido a cada um dos membros e da falta de cooperação política em diversos conflitos regionais. Esse grupo também ostenta enormes assimetrias entre seus integrantes, sobretudo nos planos econômico e tecnológico, e comportou conflitos inconciliáveis entre alguns dos seus membros, na era da chamada Guerra Fria. Mas o impasse militar foi de certa forma compensado, ou contornado, pelo chamado “equilíbrio do terror”, imposto pelo domínio da arma atômica, ou por alianças *ad hoc* ou estáveis, como no caso da OTAN e outros arranjos especiais (pacto de Varsóvia e pactos regionais conduzidos pelos Estados Unidos).

Esse grupo poderia, teoricamente, receber a agregação política de duas potências reconhecidas, o Japão e a Alemanha, que não integram o foro mais importante da segurança internacional devido, justamente, ao cenário político-militar por elas criado de 1939 a 1945, do qual resultou a aliança das “nações unidas” que lhes aprovaria uma nova ordem excludente. É óbvio que esse contexto veio a ser totalmente superado e ambas constituem, hoje, respectivamente, o segundo e o terceiro maiores contribuintes financeiros do sistema da ONU, são membros fundadores do G-7 e ativos participantes de missões humanitárias e de *peace-keeping* da ONU. Eles não foram, e ainda não são, parte ativa em operações de *peace-making* (aliás, bem raras na história do CSNU) em virtude dos arranjos especiais pós-Segunda Guerra que resultaram na diminuição de seu *status* militar e na virtual tutela exercida pelos EUA sobre sua capacidade ofensiva

Quando se pensa em assimetria de poder, se está pensando, portanto, nesse grupo de nações poderosas no plano militar, no domínio econômico e tecnológico e, sobretudo, na capacidade financeira de prestar ajuda ao desenvolvimento e de tomar iniciativas no plano multilateral. O poder, em termos primários, é sobretudo a capacidade de projetar força, isto é, ser capaz de empreender operações militares em territórios distantes e de impor-se pela força sobre quaisquer adversários. Os EUA são, a esse título, o único poder verdadeiramente hegemônico da atualidade. Todas as demais potências não são capazes de se confrontar a sua

força incontestável, salvo uma coalizão inesperada e virtualmente impossível no atual cenário internacional.

Numa segunda linha de poder relativo, poderiam ser colocados alguns países que acederam ao domínio da força nuclear, por razões essencialmente regionais ou locais, e que podem vir a desempenhar um papel importante no cenário internacional. Nesse grupo podem ser colocados: a Índia, verdadeira potência regional, e Israel, por circunstâncias especialíssimas que não se reproduzem em outros contextos. O Paquistão e a Coreia do Norte também possuem capacitação nuclear, mas essa situação foi criada por cenários de conflitos em suas respectivas regiões e persistem dúvidas sobre a manutenção dessa capacidade no futuro de médio prazo, assim como sobre sua capacidade de projetar forças além de seus respectivos territórios.

Outros países perseguiram no passado, ou ainda perseguem, a posse da arma atômica, ou mesmo estão em condições de fazê-lo, se assim o desejarem, mas sua capacitação depende de várias circunstâncias nem sempre controláveis por eles mesmos. Estão ou estiveram, nessa condição, o Brasil e a Argentina, no cenário sul-americano, a República da África do Sul (que renunciou à sua capacitação no momento de transição do apartheid para o regime de maioria negra), a Líbia, mas de maneira muito incipiente, e o Irã, de maneira mais ativa e ainda hoje. O Iraque tentou adquirir capacidade nuclear ofensiva, sob o regime de Saddam Hussein, mas foi oportunamente detido pela comunidade internacional, vale dizer, pelos EUA. A esses países poderiam ser agregados o Canadá, a Alemanha e o Japão, que seriam capazes, se assim o desejassem, de se dotar de armas atômicas em poucos meses, se houvesse decisão nesse sentido.

A assimetria baseada na capacitação militar é, ainda assim, muito diferenciada em função dos atores e de seus demais vetores de poder primário, isto é, militar. Ela é importante, decisiva mesmo num cenário de conflitos militares e de instabilidade político-militar, mas ela não é a única, nem a mais relevante num cenário de crescente interdependência global. Estamos falando de outro tipo de assimetria, que emerge do poder econômico, da capacidade financeira, da participação nos intercâmbios globais, a que está presente nas inovações tecnológicas, que podem ter, obviamente, aplicações militares, mas que mais frequentemente implicam em capacidade de “extrair renda” dos demais membros da economia internacional em função dessa liderança tecnológica.

Nessa perspectiva, os EUA emergem como a potência hegemônica por excelência, com cerca de 1/5 do poder econômico mundial, grande parte da produção científica e uma fração respeitável das inovações tecnológicas. Não obstante, a capacidade de “projetar poder”,

no terreno econômico, é diferente daquela observada no sistema militar estrito senso, uma vez que as variáveis da preeminência econômica são mais sutis, e flexíveis, do que a simples demonstração de capacidade bélica. Apenas dois exemplos: a Rússia, sucessora da imensa e poderosa União soviética, detém ainda considerável arsenal nuclear e certo poder de projeção militar externo, muito embora sua capacidade de influenciar economicamente outros países seja extremamente reduzida. Por sua vez, o PIB dos EUA é similar, grosso modo, ao da UE. Mas esta participa mais das trocas globais e, embora os EUA apresentem maior “projeção” financeira internacional – uma vez que o euro ainda não se fortaleceu como moeda de reserva internacional –, é muito provável que o dólar veja seu espaço paulatinamente reduzido no conjunto das reservas nacionais nas décadas à frente. Os EUA, como se sabe, ostentam enormes déficits gêmeos, no orçamento e na balança comercial, que têm de ser financiados com recursos de outros países, em especial os da Ásia, que acumularam enormes superávits de balanço de pagamentos na última década, graças, aliás, aos déficits americanos. Existe, portanto, uma “dependência” dos EUA desses fluxos de capitais externos, mas também dos detentores desses capitais em relação ao acesso ao mercado americano.

As assimetrias estruturais entre os países não deveriam ter conotação especialmente negativa, pois são elas que sustentam o padrão de trocas internacionais, de vez que comércio e intercâmbios tecnológicos só podem ser feitos, justamente, a partir de assimetrias econômicas existentes. Assim, alegações contra assimetrias em blocos econômicos não têm muito razão de ser, pois são elas que sustentam a integração dessas economias, segundo um padrão de especialização já analisado teoricamente por David Ricardo desde o início do século XIX. A criação politicamente induzida de vantagens comparativas dinâmicas, como registrado no caso da China, não chega a desmentir os fundamentos da teoria ricardiana, uma vez que a base da especialização e da competitividade está sempre presente, apoiada fundamentalmente em recursos humanos, seja de baixa capacitação produtiva – como são os salários dignos do capitalismo manchesteriano do século XIX –, seja numa escala de maior produtividade do trabalho humano, a partir da disponibilidade de engenheiros e técnicos de boa qualidade.

O centro do poder econômico mundial, numa composição diferente daquela do Conselho de Segurança, é constituído pelo chamado G-7, que inclui potências econômicas não nucleares, e não membros do CSNU, como Japão, Alemanha, Canadá e Itália, ademais dos três membros permanentes do CSNU: EUA, Grã-Bretanha e França. Ele se transformou em G-8, pela adjunção da Rússia, apenas em virtude do poderio militar desta última, embora sua capacidade no plano econômico-financeiro seja bastante reduzida. A Rússia, aliás, não participa das reuniões exclusivamente financeiras do G-7, embora o seu “poderio” financeiro

esteja crescendo consideravelmente, como resultado dos altos ganhos incorridos a partir de suas exportações de *commodities* energéticas (em especial petróleo, mas também gás). Sua inclusão no G7 se deu por etapas, primeiro de forma *ad hoc*, a partir de 1994, depois de forma oficial, na reunião de Kananaskis (Canadá, 2002), quando ela foi oficialmente reconhecida como “economia de mercado” (embora não faça ainda parte da OMC ou da OCDE).

A esse grupo restrito de grandes potências econômicas, podem ser acrescentadas algumas potências econômicas emergentes: China, Brasil, Índia (que, junto com a Rússia, integram o chamado Brics), além de México, República Sul-Africana, Indonésia e Coréia do Sul. Desse grupo, a China já configura, segundo certos critérios, a segunda ou terceira maior economia planetária. Ela foi, até o século XVIII, a primeira economia do mundo (depois de ter sido, até o século XVI, pelo menos, uma “potência científica), mas depois se auto-excluiu do pelotão de frente por razões basicamente de ordem interna: decisões erradas isolaram-na das correntes de inovação e de comércio, e ela pagou um alto preço pela sua defasagem nos planos econômico e tecnológico, o que redundou em rebaixamento militar. Hoje ela emerge com grande rapidez no pelotão de inovadores tecnológicos e grandes comerciantes globais e poderá ser, novamente, uma grande potência científica, a partir dos enormes investimentos em educação e em pesquisa e desenvolvimento que vem fazendo.

A Índia também emerge como uma grande potência econômica, em virtude de sua capacitação abundante em recursos humanos, não apenas em trabalho manual, mas também nas novas tecnologias da informação, o que lhe dá uma enorme influência nos intercâmbios de maior valor agregado, em função do padrão de trocas característico da interdependência global. Trata-se de um país tradicionalmente democrático, no plano político, ainda que tenha enfrentado surtos ocasionais de autoritarismo – sob a administração da assassinada primeira-ministra Indira Ghandi, por exemplo – e conviva com “instituições” sociais – como o regime de castas – que são profundamente antidemocráticos em sua essência. Possui, também, alguns grandes desequilíbrios energéticos e enfrenta desafios consideráveis no processo de inserção de suas imensas camadas subalternas a um padrão condigno de modernização social.

O Brasil, nesse contexto, possui capacitação em energia renovável e em abastecimento alimentar, mas, sendo um *global trader* ainda eminentemente modesto – com cerca de 1% do comércio mundial – carece de poder econômico e financeiro para influenciar verdadeiramente o padrão de trocas internacionais. Trata-se, sem dúvida alguma, de grande potência regional, mas sua capacidade de projeção externa, econômica ou militar, ainda é bastante modesta. Ou seja, o Brasil é claramente uma economia emergente, mas sua inserção no bloco das potências do primeiro escalão, sobretudo nos planos tecnológico e militar, se dará de forma muito

gradual, em função, basicamente, de ausência de reformas internas que possam colocar seu sistema produtivo em patamares de alta produtividade e de inovação, como são os de todos os demais parceiros no grande jogo do poder.

Dentre as demais potências “médias”, México, República Sul-Africana, Indonésia e Coréia do Sul, esta última é a que parece reunir maiores e melhores condições para alçar-se, não exatamente ao time das grandes potências, mas ao clube dos países ricos, ao qual ela, legitimamente, já pode pertencer, como membro da OCDE e como um dos países inovadores nas tecnologias que compõem a terceira e a quarta revoluções industriais. Os outros três são grandes no plano demográfico e econômico, mas possuem, também, grandes fragilidades nos planos social, cultural, tecnológico ou político e convergirão, assim, mais lentamente, para o time das potências médias no contexto regional.

Por fim, existe aquilo que, em linguagem estatística, costuma ser chamado de ROW, ou seja, *rest of the world*, que são todos os países menores que não têm condições, ou sequer possibilidade, obviamente, de influenciar a agenda mundial. São os menos importantes, do ponto de vista econômico, político e militar, mas também são os mais numerosos, entre os membros das Nações Unidas. Sua população conjugada, não alcança, de longe, a de um dos dois grandes gigantes demográficos, China ou Índia. Costumam ser, também, os mais pobres e os mais vulneráveis aos impactos ambientais. Mas são eles que votam, na Assembléia Geral, com capacidade para adotar qualquer resolução que possa ser negociada. Trata-se de uma aprovação meramente formal, uma vez que seu poder de implementação é próximo de zero.

Com base nestes argumentos, podemos constatar, portanto, que, ao início do século XXI, o sistema internacional ainda não constitui uma ordem equitativa, segura e, sobretudo, estável, que garanta um padrão de vida condigno a todos os habitantes do planeta, ou que os coloque ao abrigo de possíveis ameaças de rupturas indesejáveis nos domínios da ordem política, do bem-estar econômico e da segurança pessoal. Ameaças latentes ainda existem, seja em termos de garantias de paz, seja no terreno da democracia política, seja ainda no estabelecimento de condições materiais mínimas para a preservação de níveis aceitáveis de desenvolvimento humano, em especial nos países menos desenvolvidos. Se o espectro de guerras globais entre as principais potências parece felizmente afastado, conflitos regionais, guerras civis, instabilidade econômica e política e desigualdades sociais persistentes ainda constituem realidades freqüentes no cenário atual, com uma incidência mais aguda nos chamados Estados falidos.

Este é, portanto, o pano de fundo a partir do qual poderia ser examinada a questão da “democratização” do poder mundial, questão tornada ainda mais complexa pela diferenciação

demográfica e econômica entre os países membros. O conceito de democratização aparece entre aspas na medida em que ele pode ter diversos significados, segundo se considere suas implicações para os artigos 18 e 19 (mas especialmente o 18) da Carta da ONU. Com efeito, ele pode querer significar a introdução de algum tipo de voto ponderado – ou seja, refletindo o peso das populações nacionais – no sistema da Assembléia Geral; mas também poderia representar uma distorção dos direitos inalienáveis de soberania estatal, caso se decida que maiorias onusianas possam incidir sobre as liberdades de determinados países. São estas questões que serão debatidas nesta seção final.

6. A questão da “democratização” do poder mundial

Antes de responder à questão de saber se o sistema de poder existente realmente no plano mundial, tal como parcialmente consagrado em dispositivos da Carta das Nações Unidas (em especial no que se refere ao CSNU), pode ou não ser democratizado, caberia colocar a questão de saber se existe, ou não, um poder mundial, atendendo a critérios da sociologia política, que poderia ser, a partir de então, “democratizado”. Uma observação sumária do panorama internacional no contexto jurídico, ou legal, confirmaria que não há *poder mundial*, pelo menos não no sentido da sociologia clássica, qual seja: uma autoridade legitimamente estabelecida, reconhecida como tal pelas partes constituintes de uma *societas universalis* hipotética e dispondo, com o consentimento dos representados, do monopólio do uso da força, enquanto mecanismo de cumprimento e de sanção de normas estabelecidas constitucionalmente.

A ordem política identificada com o convívio harmônico entre sociedades diversas, tal como acordada em Westfália, nunca deixou o plano meramente regional para se projetar internacionalmente. Mesmo quando o fez, não se tratava de um poder mundial visando à paz estável como objetivo em si, mas tão simplesmente de um arranjo de convivência e de mútua conveniência no quadro de uma difusa ordem superior cuja legitimidade era dada por alguns princípios “cristãos” mutuamente compartilhados, aos quais aderiam, de modo diferenciado, os príncipes reconhecidos da sociedade civilizada da época. Mencione-se, por outro lado, os impérios com pretensão universal, na Ásia ou na Europa pré-modernas, muito mais baseados na imposição de um poder externo do que no consentimento dos governados.

Os arranjos feitos em Viena, em 1815, depois renovados em Versalhes, em 1919, e novamente ao cabo da Segunda Guerra Mundial, entre um seletivo número de potências vencedoras, também entram na vertente histórica da paz imposta, não uma negociada entre iguais. Sabemos, entretanto, que a Carta de São Francisco contém princípios democráticos,

estabelecidos semi-constitucionalmente, dotados de pretensões à legitimidade universalista. Também sabemos, porém, que ela convive com uma realidade assimétrica, caracterizada pela existência de alguns membros “mais iguais” do que outros, o que seria dificilmente aceitável em qualquer ordem política legitimamente estabelecida no plano nacional.

Em outros termos, não há *poder mundial* e, em consequência, qualquer intenção de democratizá-lo seria tão inócua quanto impossível. Isso não quer dizer que não haja um *poder mundial de fato*, de tipo militar, econômico e até político. Mas aí já seria tarefa totalmente desprovida de validade heurística discutir os fundamentos, condições e etapas de um processo de *democratização da ordem mundial*, uma vez que tal poder de fato não está identificado com o princípio abstrato da chamada vontade geral. Esse *poder mundial de fato* existe, é exercido na sua plenitude possível e tem consequências para a maior parte dos habitantes do planeta, que, incidentalmente, não decidiram, aberta e democraticamente, pela extensão, limites e controle desse tipo de poder. Trata-se de uma realidade histórica, não de um arranjo livremente consentido entre os membros de uma mesma comunidade.

Existiria, em contrapartida, uma “comunidade universal”? Talvez, na medida em que o mundo vem sendo lenta e penosamente unificado desde as primeiras viagens de Colombo até as últimas conquistas da globalização, num processo desigual e descontínuo de avanços e retrocessos que tem a ver com a força relativa de determinados pólos da economia mundial e de certas civilizações. A “comunidade universal” se expressa em certos instrumentos de validade aparentemente não questionada no plano mundial, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948). Entretanto, pode-se perguntar se um instrumento moderadamente propositivo e modestamente implementável como a Declaração de 1948, adotada em circunstâncias que podem ser tidas como excepcionais no final da Segunda Guerra Mundial, teria condições, hoje, de ter sido aceita na forma como está, tamanhos são os condicionantes que se colocam para a aceitação de novos instrumentos de promoção dos direitos humanos, inclusive no plano do gênero e dos direitos econômicos e sociais.

Em face dessas ponderações, pode-se questionar se a democratização do poder mundial (algo inexistente a princípio, ou dotado de uma realidade muito difusa) seria possível, realizável, imaginável ou simplesmente desejável. Para não tornar a discussão muito abstrata, ou puramente conceitual, vejamos quais seriam os componentes de uma ordem mundial democrática para examinarmos em seguida como os atores relevantes no plano mundial estão atuando para tornar aquele objetivo atingível.

Falar de “atores relevantes” não é incongruente com o princípio democrático, que tem como fundamento a teoria da representação, ou seja, a delegação de poderes a representantes

eleitos (ou livremente escolhidos) para a consecução de objetivos socialmente desejáveis. Na sociedade moderna, esses atores relevantes são os partidos políticos, as instituições de interesse público, determinadas forças sociais ou morais, como as próprias religiões constituídas ou as ONGs, cada vez mais importantes no plano societal. No plano mundial, se trata dos grandes Estados (pois não há como deixar de reconhecer-lhes o papel de atores relevantes no plano da política mundial), das organizações intergovernamentais a vocação universal, a começar pela ONU e suas agências especializadas, assim como as entidades de interesse setorial ou de âmbito geograficamente restrito, a exemplo dos blocos regionais, como a OEA, a OTAN ou o próprio Mercosul, sem esquecer as ONGs, que também vêm adquirindo crescente relevância universal.

Quais são as bases do poder democrático no plano nacional? O exercício do poder político geralmente em forma indireta, pelo mecanismo da representação, mas segundo um sistema no qual o processo decisório é assegurado segundo o princípio do voto majoritário, respeitados os direitos das minorias. O poder da maioria, em todo caso, é exercido segundo regras constitucionais mais ou menos detalhadas, prevendo a divisão desse mesmo poder em função de competências legislativas, executivas ou judiciais, com mecanismos de controle e de limitação desses poderes setoriais.

Quais são, ou quais deveriam ser, os objetivos fundamentais de um poder democrático digno desse nome? A garantia da segurança individual, do respeito ao ser humano e ao cidadão (o que compreende o livre exercício do direito de expressão, de religião e de propriedade), a expansão das franquias democráticas e do bem-estar de todos os membros da comunidade, o que implica a promoção de chances iguais para todos, independentemente das desigualdades distributivas existentes estruturalmente na sociedade como um todo.

Este último elemento traz à tona um velho dilema da democracia, qual seja, a tensão existente entre a liberdade política, base essencial do regime democrático, e a liberdade econômica, que determina a garantia sobre os direitos de propriedade e o estrito respeito aos contratos, dos quais derivam a acumulação e, portanto, a concentração de riqueza. Ainda que alguns teóricos defendam a noção de democracia econômica ou social, em contraposição ao que seria sua simples expressão formal, de direitos e deveres iguais para todos, mesmo em face de desigualdades distributivas derivadas da propriedade privada (a chamada “democracia burguesa”), não parece ser missão da democracia promover o igualitarismo, ainda que ela possa, e deva, contribuir para a minimização das piores iniquidades sociais que emergem de forma natural no curso do processo histórico.

Em todo caso, as desigualdades distributivas, nos planos nacional e internacional, constituem um dos maiores e mais renitentes desafios ao regime democrático, desde os tempos da antiga Grécia até hoje. Um teórico libertário como Milton Friedman argumenta, por exemplo, que a história sugere que o capitalismo é uma condição necessária, ainda que não suficiente, para o exercício da liberdade política.⁴ Ele o faz com base na descentralização ou atomização natural de poderes provocada pelos mecanismos de mercado, o que reduz a amplitude de decisões que os governos têm de tomar em bases puramente políticas e, portanto, sujeitas a interpretações diversas quanto às “regras do jogo”. Não é preciso entrar nesse tipo de debate sobre as virtudes dos mercados livres e sua influência na constituição das sociedades livres, mas apenas registrar esses vários elementos conceituais e estruturais para orientar esta discussão sobre a democratização do poder mundial.

Como transpor, então, esses princípios da ação democrática, do plano puramente nacional, ou doméstico, para o âmbito mundial, ou universal? A regra da maioria, em primeiro lugar, o que significaria? Cada cidadão, um voto, certamente. Esta regra, que pode ter uma perfeita aplicação no plano nacional (ainda assim temperada pela representação de unidades sub-nacionais, ou entes federados, como é o caso das “câmaras altas”, nos sistemas parlamentaristas, ou Senado, nos regimes republicanos), apresenta dificuldades para a sua aplicação em âmbito universal.

O que existe hoje como “assembléia política mundial” não corresponde ao “corpo eleitoral nacional”, mas tão simplesmente a um “ajuntamento” de estados legitimamente reconhecidos no plano mundial, alguns deles velhos de vários séculos, outros tão jovens como Timor Leste, e cujo número total já passou hoje de 192 “entidades individuais”. No plano doméstico se exige que o cidadão faça 16, 18 ou 21 anos para o pleno exercício do seu direito eleitoral, que é considerado um requisito de maturidade política. Tal requerimento não existe no plano internacional e, uma vez aceito no convívio da ONU, o mais jovem estado adquire imediatamente suas “franquias democráticas” e passa a votar como qualquer outro membro fundador daquele corpo político.

O mais importante não está aí, contudo, pois que o princípio de cada voz um voto não tem a mesma equivalência nos dois planos, o nacional e o internacional. O princípio da representação assegura a proporcionalidade ao exercício do poder político, o que não existe no plano internacional. Considerando-se apenas os dois países mais populosos do planeta, China e Índia, combinados, eles têm uma população (1,3 e 1,2 bilhão) superior àquela de mais

⁴ Ver Milton Friedman, *Capitalism and Freedom* (Chicago: Chicago University Press, 1962).

de dois terços de países membros da ONU, sendo alguns estados verdadeiramente minúsculos nesse aspecto. Pode-se considerar democrática uma decisão que obriga, da mesma forma, 2,5 bilhões de pessoas concentrados em apenas duas nações, em face, por exemplo, de cem outros estados que não respondem por 10% desse número?

Assim como o crescimento demográfico em países em desenvolvimento apresentou o desafio da incorporação social para suas democracias, a expansão do número de Estados coloca um problema equivalente no plano mundial. No Brasil, por exemplo, o incremento populacional redundou em certa deterioração das instituições públicas, notadamente no aspecto educacional, com um processo agravado de exclusão social dos cidadãos unicamente dependentes das escolas públicas de primeiro e de segundo graus. O número de países membros das Nações Unidas cresceu 370% desde 1945, para algo superior a 192 Estados atualmente, o que coloca o terrível problema do equilíbrio entre a participação e a eficácia.

Por causa desse tipo de disparidade, determinadas agrupações regionais, como a União Européia, por exemplo, decidiram introduzir o mecanismo do voto ponderado no seu processo decisório, objetivando levar em conta as assimetrias demográficas e o peso diferenciado das economias nacionais. O Mercosul apresenta diversos problemas institucionais – sem que isso signifique, necessariamente, a adoção obrigatória da supranacionalidade, ao estilo da União Européia – mas seus problemas mais relevantes se prendem, justamente, à questão das assimetrias estruturais, que não são computadas para efeitos de processo decisório. No plano prático, pode-se lembrar que o menor país membro, o pequeno Uruguai, tem uma população inferior à da cidade de São Paulo. Como considerar democráticas, neste caso, determinadas decisões do Mercosul sobre as quais o Uruguai poderia exercer seu direito de veto e que podem, teoricamente, apresentar impacto para a vida de 170 milhões de habitantes nesse seu grande vizinho que é o Brasil?

A “democratização” do poder mundial é confrontada, assim, ao problema real da representação efetiva dos cidadãos, o que não tem a ver, diretamente, com as assimetrias estruturais derivadas da desigualdade na distribuição de poder militar e de riqueza econômica. Poder-se-ia pensar numa representação proporcional em termos das populações nacionais? Talvez, mas os problemas decisórios daí decorrentes seriam tão ou mais complicados que aqueles hoje derivados da assimetria de poder econômico entre as nações. Imagine-se, por exemplo, uma coalizão entre os dois países mais populosos do planeta, que seria capaz de “decidir” virtualmente sobre todos os temas de seu interesse, sem levar em conta aqueles dos países de menor expressão. Ainda que a Assembléia Geral não possa legislar legalmente no plano nacional, isso representaria o equivalente da “ditadura da maioria” domesticamente.

Observe-se, mais uma vez, que nem todos os organismos internacionais atuam com base no princípio democrático de uma voz, um voto, o que, está claro, deixa muito a desejar em termos de representação efetiva. Daí a razão, por exemplo, de determinados processos decisórios serem bem mais rápidos em determinadas “sociedades por ações”, como o FMI ou o Banco Mundial – nas quais os sócios “mais importantes” detêm maior poder de voto –, do que na Assembléia Geral da ONU, conhecida por seu lento processo de tomada de decisões, com o resultado adicional de que nem sempre tudo o que foi decidido ou “acatado” tem impacto ou relevância real para a vida diária dos cidadãos dos países membros. O processo decisório em organismos como o FMI e o BIRD é, de fato, eficiente e rápido, mas seria ele democrático? Não no sentido formal do termo, mas, como referido, se trata de sociedades por ações, não de entidades igualitárias. Nesse plano, existe a OMC, formalmente consensual, ainda que na prática nada se faça contra os desejos ou interesses dos parceiros “mais iguais”, isto é, Estados Unidos e União Européia em primeiro lugar.

De fato, ao se traçar mapas estilizados das relações reais de poder e riqueza no mundo, os resultados seriam bastante diferentes de seus equivalentes cartográficos, mapas puramente geográficos. Começando pelo eixo vertical do poder, o peso estratégico da “massa atômica” dos EUA seria absolutamente descomunal em relação à extensão territorial e ao volume populacional desse país e que a distribuição da capacidade efetiva das demais grandes potências em projetar poder – isto é, em levar a guerra a outros cenários – seria totalmente desproporcional, concentrada em favor dos mesmos EUA. Ainda assim, nesse vetor, países como Rússia e China ainda aparecem como competidores credíveis, ao passo que o Brasil, quinto maior país do mundo em extensão e população, simplesmente “desaparece do mapa”. Nesse eixo, apenas contam os países capazes de projetar poder, o que sempre foi apanágio dos grandes impérios. Na atualidade, essa capacidade encontra-se desequilibrada, em razão da supremacia de apenas um deles, o único “império” remanescente da história da humanidade.⁵

No eixo horizontal do desenvolvimento, as assimetrias são igualmente dramáticas, uma vez que “massas atômicas” relativamente importantes como o Brasil, a Índia e a própria China, diminuem significativamente se o critério se torna renda per capita, registro de patentes, licenciamento de *know-how* próprio ou disponibilidade de comunicações e acesso à internet. Países pequenos como Uruguai ou Costa Rica, ou ainda a minúscula Cingapura, apresentam desempenho bem superior ao desses gigantes do Terceiro Mundo. A Coréia do Sul, com um PIB menor, teria um desempenho tecnológico 30 vezes superior ao do Brasil.

⁵ Sobre o “império” americano, ver Niall Ferguson, *Colossus: The Price of America's Empire* (New York: Penguin Press, 2004).

Na prática, porém, a maior parte das resoluções da Assembleia Geral são adotadas sem mesmo um voto, apenas pela regra do consenso. Nos casos em que há votação, aparecem as tradicionais maiorias automáticas feitas, de um lado, de um conjunto expressivo de países em desenvolvimento e, de outro, de alguns poucos países ocidentais mais alinhados aos EUA, com certo número de abstenções (geralmente de países europeus).

Quanto ao artigo 19, finalmente, ele vem sendo aplicado de maneira muito moderada ao longo da história “legal” da Assembleia Geral, havendo grande tolerância com aqueles Estados membros em reais dificuldades econômicas. Os “atrasados” são entendidos como compostos apenas das contribuições orçamentárias normais, e não contribuições a programas especiais ou a operações de paz, ainda que neste caso controvérsias tenham surgido com respeito a determinadas operações não inteiramente cobertas por resoluções expressas do CSNU.⁶ Embora alguns conflitos em torno de contribuições atrasadas tenham adquirido contornos políticos, no decorrer da Guerra Fria, os procedimentos aplicados são quase burocráticos, em grande medida distantes dos problemas derivados da aplicação do artigo 18.

⁶ Ver Simma, *The Charter of the United Nations*, op. cit., p. 364-72.