

**DOSSIÊ: CIDADANIA
COSMOPOLITA, DEMOCRACIA E
SOCIEDADE CIVIL GLOBAL**

O LUGAR DA DEMOCRACIA: A SOCIEDADE CIVIL GLOBAL E A QUESTÃO DA CIDADANIA COSMOPOLITA

Rossana Rocha REIS¹

- **RESUMO:** O artigo retoma um tema tradicional da ciência política, a questão do lócus da democracia, e propõe uma reflexão em torno da discussão contemporânea sobre o assunto, em particular, da tese de que estaríamos assistindo ao surgimento de uma cidadania cosmopolita ancorada em uma rede transnacional de ONGs, movimentos sociais, e ativistas políticos em nível global, a que muitos autores se referem como “sociedade civil global”.

- **PALAVRAS-CHAVE:** Democracia. Cidadania. Cosmopolitismo. Sociedade civil global.

Ao longo dos últimos anos, o papel do Estado-Nação como categoria fundamental na Ciência Política vem sendo bastante questionado. No campo das Relações Internacionais, novas teorias argumentam que o Estado não seria mais o único ator relevante no sistema internacional, tendo perdido parte da sua importância ou cedido parte de sua soberania para organizações multilaterais e organizações não-governamentais. Argumenta-se que o crescente poder das organizações e dos regimes internacionais estaria minando a capacidade do Estado de decidir por ele mesmo sobre assuntos relacionados aos seus próprios interesses. Além disso, questões que eram antes consideradas como assuntos fundamentalmente domésticos passam a adquirir relevância internacional, tornando mais fluída a barreira que separa a política interna da externa.

¹ USP – Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. São Paulo – SP – Brasil. 05508-900 – rossanarr@uol.com.br

Os efeitos da chamada globalização atingiriam não somente o Estado-Nação como principal forma de organização política, mas também estariam minando as bases da democracia como forma de governo, segundo pensam muitos dos estudiosos do tema (BOBBIO, 1992; DAHL, 1982; HELD, 1991, 2004; BENHABIB, 1999, COHEN, 2003).

Segundo Bobbio (1992), a “ameaça externa” é um dos grandes desafios para a preservação da democracia como forma de governo. Para Robert Dahl (1982, p.312), as “[...] mudanças na escala da vida política podem (mais uma vez) alterar os limites e as possibilidades do processo democrático”. David Held (1991, p.22) coloca o problema da seguinte forma:

As fronteiras nacionais tradicionalmente demarcaram as bases nas quais os indivíduos eram incluídos ou excluídos da participação nas decisões que afetam suas vidas; mas se muitos processos socioeconômicos e os resultados das decisões sobre esses processos se estendem para além das fronteiras nacionais, então as implicações desse fenômeno são sérias, não apenas para as categorias de legitimidade e consenso, mas para todas as idéias-chaves da democracia.

Essas transformações nas relações entre política internacional e políticas domésticas estão contribuindo para nos fazer repensar a relação entre teoria democrática e teoria das relações internacionais. De um modo geral, até hoje os estudos sobre a democracia e as relações internacionais foram conduzidos de uma forma estanque². A fórmula da autodeterminação nacional parecia ter resolvido todos os problemas dessa relação ao estabelecer

[...] que a um povo deve ser oferecida a possibilidade de conduzir livremente a sua vida política, econômica e cultural segundo princípios democráticos. A condução livre de sua vida política, demanda em primeiro lugar, que o poder político esteja sob o controle daquele povo e que tal controle seja exercido sob bases igualitárias e democráticas (a chamada autodeterminação interna, equivalente à democracia), e em segundo lugar que o controle seja exercido livre da independência de terceiros (a autodeterminação externa equivalente à independência). (IKEDA, 2001, p.75).

² A mais importante exceção a essa regra foi Kant, que nos seus estudos sobre a Paz Perpétua considerou que a paz mundial estaria diretamente relacionada aos regimes onde os cidadãos pudessem decidir sobre a guerra. Segundo o filósofo, se “[...] se exige o consentimento dos cidadãos para decidir “se deve ou não haver guerra”, então, nada é mais natural do que deliberar muito em começarem um jogo tão maligno, pois têm de decidir para si próprios todos os sofrimentos da guerra.” (KANT, 1995, p.129, grifo do autor).

No entanto, nas circunstâncias atuais, onde fatores internos e externos se combinam de diferentes maneiras dentro do que se convencionou chamar de processo de globalização, a relação entre teoria democrática e as teorias das relações internacionais torna a despertar nosso interesse (CRUZ, 2004; HELD, 1991).

As evidências parecem sugerir que está havendo uma ampliação da esfera do político, sem que isso seja acompanhado de uma correlata expansão dos mecanismos da democracia, o que nos leva a questionar quais serão os efeitos desse duplo processo sobre a legitimidade do sistema internacional e sobre a legitimidade da própria democracia. Com cada vez mais normas sendo criadas no plano das organizações supra e internacionais e com a crescente interdependência entre os países, tanto a autonomia dos Estados decresce, como a sua própria soberania fica comprometida. Além disso,

[...] a própria idéia de consenso, [...] e a noção particular de que as bases relevantes do acordo voluntário são as comunidades de um território delimitado ou de um Estado torna-se profundamente problemática tão logo a questão das interconexões nacionais, regionais e globais é levantada, e a natureza da chamada “comunidade relevante”, contestada. Necessita-se do consenso de quem? Requer-se o acordo de quem? Quem deve participar justificadamente de decisões relativas à localização de um aeroporto ou de uma usina nuclear, por exemplo? O que acontece com a idéia de um governo legítimo quando decisões que têm potencialmente conseqüência de vida e morte são tomadas em unidades políticas nas quais grande número os indivíduos afetados não tem efetiva participação democrática? O que acontece com a legitimidade quando o processo de governo, corrente ou extraordinário, gera conseqüências para indivíduos e cidadãos dentro e fora de um Estado-nação e quando apenas o consenso de algumas dessas pessoas é considerado pertinente na justificação das normas e das políticas? (HELD, 1991, p.153, grifo do autor).

Diante de tais argumentos, muitos consideram que do ponto de vista da democracia a globalização é um processo fundamentalmente negativo. Neste sentido, é emblemático um ensaio publicado no início dos anos 1990, intitulado “O fim da democracia”. Nele, o diplomata francês Jean Guéhenno (1994) defende a tese de que com o desenvolvimento de redes transnacionais e de um mercado global que tornam a dimensão

territorial cada vez menos relevante, o Estado como “espaço natural das solidariedades e do controle político” se enfraquece, e a democracia como possibilidade de exercício da autonomia dos sujeitos perde substância.

Nesse contexto, o debate sobre o futuro da democracia se polariza entre, de um lado, os que consideram possível e necessário o aperfeiçoamento dos mecanismos democráticos no âmbito do Estado-nação para fazer frente a essa ameaça, e de outro lado, os que enxergam como única solução para a democracia, sua expansão para além do território nacional, englobando esferas decisórias supranacionais. De certa forma, esse debate retoma um tema clássico do pensamento político: a questão do locus da democracia. Posto de uma forma simples, se trata de investigar se a cidadania e a democracia são ou não instituições inerentemente vinculadas a um espaço político fechado, como o Estado nacional.

A cidadania cosmopolita³

O filósofo Immanuel Kant, inspirado nos estoícos, considerava que todos os homens deveriam levar em consideração sua condição de membros da humanidade ao tomarem decisões pessoais e políticas. Com isso ele não advogava a criação de um Estado mundial que viesse a substituir os Estados territoriais existentes, pois tal instituição comportava dois riscos: aniquilar a diversidade cultural que caracteriza a humanidade e transformar-se em uma tirania, devido à ausência de limites externos. Entretanto, Kant (1995, p.140) argumentava que:

[...] como se avançou tanto no estabelecimento de uma comunidade (mais ou menos estreita) entre os povos da Terra que a violação do direito num lugar da Terra se sente em todos os outros, a idéia de um direito cosmopolita não é nenhuma representação fantástica e extravagante do direito, mas um complemento necessário do código não escrito, tanto do direito político, como do direito das gentes, num direito público da humanidade em geral e, assim, um complemento da paz perpétua, em cuja contínua aproximação é possível encontrar-se só sob esta condição.

³ Parte da discussão sobre a cidadania apresentada nesse item foi retirada da tese de doutorado: Rossana Reis (2003).

Dessa forma, a idéia de um direito cosmopolita seria importante não apenas para garantir o respeito à dignidade e à autonomia dos indivíduos, mas também para atingir o objetivo da paz mundial. Para Kant (1995), ao se reconhecerem mutuamente como membros de uma mesma humanidade, os homens estariam menos dispostos a considerar aceitarem as guerras como um mecanismo aceitável de política internacional.

Para a filósofa Hannah Arendt (apud BOSNIAK, 2000, p.454), por sua vez, o cidadão “[...] é por definição um cidadão entre outros cidadãos de um país entre outros países. Seus direitos e deveres devem ser definidos e limitados não apenas pelos seus concidadãos, mas também pelas fronteiras de um território”. De acordo com a autora, o Estado mundial é uma condição necessária para a realização da cidadania mundial. Contudo, o risco do Estado mundial se transformar em uma tirania é muito grande, de modo que a idéia de cidadania mundial acabaria por destruir a dimensão da cidadania como participação.

Também para Raymond Aron (1974), a existência de uma cidadania para além do território do Estado nacional é considerada impossível. A cidadania é definida pelo autor fundamentalmente como participação política, e só tem direito de participar quem estiver disposto a morrer pela nação, isto é, disposto a servir o exército. Cidadania não significa apenas um direito, mas um dever. Infere-se dessa teoria que a disposição em sacrificar a própria vida pressupõe uma ligação emocional do indivíduo com o território, e é nessa linha que também se desenvolvem os argumentos de Schmitt (apud HABERMAS, 1998, p.105), para quem a cidadania é uma forma de expressão política da nação.

A democracia política não pode pois repousar sobre a indistinção de todos os homens, mas tão somente sobre a pertença a um determinado povo [...]. A igualdade, que pertence à essência da democracia, dirige-se por isto apenas para dentro, e não para fora.

Carl Schmitt vai ainda mais além. Não apenas a democracia, mas a própria política, só faz sentido se formos capazes de diferenciar, de tratar desigualmente os desiguais e igualmente os iguais. A homogeneidade cultural é considerada por Schmitt uma condição fundamental para a democracia.

Na atualidade, o tema do lugar da democracia no plano da discussão normativa assumiu a forma do diálogo entre comunitaristas e cosmopolitas. Para os primeiros, diante das

transformações impostas pela globalização e pela emergência de sociedades cada vez mais plurais, é necessário investir em uma espécie de “fuga para dentro”, fortalecendo o sentido de identidade comum, que sempre esteve de alguma forma, embutido no conceito de cidadania. Retomando uma linha de argumentação que já foi explorada por Carl Schmitt, filósofos como Michael Walzer (1999) e Charles Taylor (1998) argumentam que a homogeneidade cultural é um dado fundamental para a manutenção da integridade das sociedades e do próprio funcionamento da democracia. Para esses autores, a existência de certos valores culturais compartilhados é fundamental para o funcionamento da cidadania, pois é só por meio desse substrato comum, que os indivíduos podem se reconhecer mutuamente como membros de um mesmo todo.

Segundo Taylor (1998), a deliberação é uma das características principais da democracia e também a fonte de sua legitimidade. Pois para que o processo de deliberação se realize satisfatoriamente é necessário que cada indivíduo seja capaz de formar e reformar suas opiniões num processo de discussão com seus concidadãos, e para que isso seja possível, os cidadãos devem se conhecer e confiar um nos outros. A coesão implica num comprometimento mútuo, que é garantido pela lealdade comum à comunidade política. Para este autor:

A exclusão é fruto da necessidade, em sociedades auto-governadas, de um alto grau de coesão. Estados democráticos precisam de algo como uma identidade comum [...] A forma básica de legitimação em estados democráticos implica em que eles sejam fundados sobre a soberania popular. Para o povo ser soberano, ele precisa formar uma entidade e ter uma personalidade. (TAYLOR, 1998, p.143).

Do outro lado do debate, os cosmopolitas inspirados em Kant defendem o argumento de que é possível e desejável que os indivíduos se reconheçam não apenas, ou principalmente, como membros de suas comunidades particulares, mas também como membros da humanidade. Nesse sentido, é importante que se criem mecanismos de participação democrática em planos mais amplos que o Estado-nação. A globalização, desse ponto de vista, tem uma conotação positiva, pois de certa forma confere uma maior concretude à idéia de humanidade.

Para um dos mais conhecidos representantes desse ponto de vista, o filósofo alemão Jürgen Habermas, o vínculo entre a

homogeneidade cultural (representado pela idéia de nação) e a instituição da cidadania é histórico, não lógico. Em um primeiro momento, “[...] sem essa interpretação cultural dos direitos de cidadania, o Estado nacional quase não teria encontrado forças durante o seu surgimento para constituir um novo plano de integração social, mais abstrato, pela via do estabelecimento da cidadania democrática” (HABERMAS, 2002, p.136). No entanto, para ele, nos dias de hoje, o

Estado precisa livrar-se do potencial ambivalente que em outros tempos teve para ele um efeito propulsor. [...] Já que o Estado nacional se vê desafiado internamente pelo multiculturalismo, e externamente pela pressão problematizadora da globalização, cabe perguntar se há hoje um equivalente para o elemento de junção entre a nação de cidadãos e a nação que se constitui a partir da idéia de povo. (HABERMAS, 2002, p.139).

No plano interno, o processo democrático tem que ser, ele mesmo, o motor da integração social. Os cidadãos devem se unir em torno do respeito à constituição e da garantia das liberdades individuais, de modo a permitir a convivência pacífica das diferenças culturais, étnicas e religiosas, umas com as outras. Contudo, em um mundo onde os Estados não são mais a única fonte de regulação política, não basta ser cidadão de um Estado, é preciso também ser cidadão do mundo; ou seja, é necessário que existam canais de participação que permitam aos indivíduos intervirem nos processos decisórios que se realizam nos planos supra ou transnacional. Nesse sentido ele elabora uma série de propostas de reformas dos organismos internacionais, sobretudo da Organização das Nações Unidas (ONU), de modo a alcançar esse fim. Mas para Habermas, o que é fundamental para que essas reformas sejam efetivas é a transformação na consciência dos indivíduos, uma transformação que nos permita falar em termos de uma política interna mundial. Ele deposita suas esperanças menos nas negociações entre os Estados e mais nos “[...] movimentos sociais e organizações não-governamentais, ou seja, os membros ativos de uma sociedade civil que vai além das fronteiras nacionais” (HABERMAS, 2001, p.74).

As reformas nas instituições internacionais também estão no cerne da proposta de David Held (1991, p.183) para recuperar a idéia de cidadania em um mundo globalizado. Para ele, a diminuição da autonomia e o comprometimento da soberania dos

Estados no contexto contemporâneo afetam a cidadania, uma vez que

[...] não apenas que as decisões rotineiras e extraordinárias dos representantes das nações e Estados-nações afetam profundamente os cidadãos de outros Estados-nação, que muito provavelmente não tiveram a ocasião de dar ou negar o seu consentimento – mas também que a ordem internacional é estruturada por agências e forças sobre as quais os cidadãos têm um controle mínimo, se é que tem algum, e a respeito das quais os cidadãos não têm como sinalizar seu acordo ou desacordo.

Para Held a construção de uma ordem cosmopolita, na qual houvesse a participação dos indivíduos em processos decisórios que acontecem além do Estado-nação, seria a única saída para essa situação. Como bem sumariza Sebastião Velasco e Cruz (2004), Held propõe que os Estados e sociedades democráticas fundem uma comunidade cosmopolita, na qual um dos

[...] aspectos mais importantes seria o princípio da cidadania múltipla, que asseguraria aos indivíduos a condição de membros, com direitos políticos reconhecidos, das diversas comunidades políticas que os afetem significativamente – seriam, pois, cidadãos de sua comunidade política mais imediata e das redes regionais e globais mais amplas com impacto expressivo sobre suas vidas. Seria possível superar, assim, o problema da desconexão entre o recorte da comunidade política e os efeitos das decisões tomadas em seu nome, posto em evidência pelo avanço da globalização. (CRUZ, 2004, p.225).

Para Held, é possível trabalhar atualmente pela construção da democracia cosmopolita a partir de ações como: a reforma das Organizações Internacionais, aumentando os seus mecanismos participativos e sua transparência; a efetivação de um Tribunal Penal Internacional que possa tratar de crimes contra a humanidade; e por fim, o autor deposita uma grande esperança na emergência de uma sociedade civil transnacional ou global, formada por movimentos sociais, ONGs, grupos de defesa de direitos (*advocacy*), que se organizam em redes que atravessam fronteiras e que seriam o substrato a partir do qual se está construindo a cidadania cosmopolita.

Embora haja muitas semelhanças entre as propostas de Habermas e Held sobre a necessidade de ampliar a participação

dos cidadãos para além dos Estados nacionais, o filósofo alemão questiona a proposta de Held sobre a democracia cosmopolita. Habermas o questiona com base no resgate do argumento kantiano sobre os riscos do Estado mundial e também aponta a dificuldade de funcionamento de uma democracia diante de uma consciência ainda muito tênue de “comunidade global”. A versão do cosmopolitismo de Held é um pouco mais radical do que a habermasiana; contudo, elas partilham um aspecto que talvez represente a grande originalidade da discussão contemporânea sobre o lócus da democracia: para autores como Held e Habermas, a cidadania mundial não é apenas uma questão teórica, mas um processo em curso, ainda que tenham divergências quanto à sua extensão (tanto em termos concretos, como em termos especulativos). O núcleo desse processo seria o desenvolvimento daquela rede transnacional a qual muitos autores se referem como “sociedade civil global”.

A sociedade civil global

A emergência de um ativismo transnacional em torno de temas de interesse global, em particular em áreas como a preservação do meio ambiente e a proteção dos direitos humanos, tem levado alguns autores a se referirem à existência de uma comunidade internacional como um dado empírico, sugerindo que nós deveríamos pensar na participação política dos indivíduos em termos não-territoriais.

Uma reflexão bastante interessante nesse sentido nos é oferecida por Paul Wapner (1995), que defende a adoção de uma “perspectiva fluída” da política para compreender a inserção desses novos atores na política mundial. Tomando como ponto de partida a atuação das ONGs internacionais na área de meio ambiente, Wapner define-as não apenas como grupos de pressão que atuam sobre os Estados, mas principalmente como grupos que agem diretamente sobre indivíduos e empresas buscando alterar sua percepção sobre questões relacionadas à proteção do meio ambiente. De acordo com ele, essas ONGs buscam explorar o “potencial político de domínios não oficiais de ação coletiva”. Nesse sentido, não agem como os Estados, mas buscam na verdade “[...] convencer todos os atores – de governos a corporações, organizações privadas e cidadãos comuns – a tomarem decisões e a agirem informados pelo conhecimento

ambiental” (WAPNER, 1995, p.322). Assim, para entender o papel das ONGs na política internacional é preciso adotar uma “visão fluída” da arena internacional, que permita captar como os ativistas transnacionais podem iniciar movimentos que induzam a mudanças culturais e impulsionem transformações nas orientações públicas e na própria atmosfera social. Essas mudanças podem em alguns casos levar a respostas do Estado na forma de medidas políticas concretas. O aumento da sensibilidade em relação à preservação das baleias e as medidas em prol das florestas tropicais, bem como a conscientização em torno da reciclagem são fatos apontados pelo autor como exemplos de mudanças que começaram no âmbito societal e só depois foram objetos de políticas concretas por parte dos Estados.

De fato, a ação da chamada “sociedade civil global” tem contribuído bastante para difundir informações, ampliar o debate em torno de questões globais importantes, pressionar governos e organismos internacionais, de modo que a análise de diversos processos políticos atuais quase nunca pode prescindir da apreciação da atuação desses novos atores. Nesse sentido, o conceito de perspectiva fluída da política de Paul Wapner parece bastante adequado. Contudo, essa perspectiva não dá conta dos limites e das contradições desse processo.

O incremento no número das ONGs e o destaque que a atuação desses grupos vêm alcançando em termos internacionais têm alimentado um intenso debate sobre a legitimidade e a representatividade desses novos atores do sistema internacional. A força (ou o poder) das redes ativistas internacionais viria do seu reconhecimento como representantes de valores e interesses que transcendem o espaço de suas próprias sociedades; em outras palavras, da idéia de que é perfeitamente legítimo que qualquer indivíduo, em qualquer lugar do planeta, possa estar preocupado e agir em defesa do meio ambiente ou dos direitos humanos. Esses seriam valores universais e, nesse sentido, parte do que Hedley Bull (2002) chama de ordem global.

A ordem global seria aquela que sustenta os objetivos e valores dos indivíduos, enquanto membros da humanidade. Ela não deve ser confundida com a ordem internacional, que está voltada para os valores e interesses dos Estados. A ordem global, na acepção de Hedley Bull, é mais abrangente, mais fundamental e primordial do que a ordem internacional, uma vez que

[...] as unidades primárias da grande sociedade formada pelo conjunto da humanidade não são os Estados (como não são as nações, tribos, impérios, classes ou partidos), mas os seres humanos individuais – elemento permanente e indestrutível, diferentemente dos agrupamentos de qualquer tipo (BULL, 2002, p.29).

É justamente essa concepção de ordem global que dá legitimidade e sentido à ação dos movimentos sociais e ONGs que atuam no âmbito transnacional. Retomando a questão ecológica, não é complicado argumentar que a preservação do meio ambiente e, em última instância, a preservação das condições de reprodução da vida no planeta compõem um assunto que interessa diretamente a todas as pessoas, em todos os lugares. Da mesma forma, a idéia de que existem direitos humanos universais, que estabelecem um padrão mínimo de dignidade ao qual todos os indivíduos deveriam ter acesso, também parece ganhar cada vez mais espaço no plano internacional como atesta, por exemplo, a adoção pela ONU, por unanimidade, de uma nova Convenção Internacional na área de direitos humanos, em 1993.

O desenvolvimento dessa rede transnacional de ativistas, ao se colocar como representante de valores universais, estaria contribuindo para que a ordem internacional fosse cada vez mais condizente com os valores e objetivos da ordem global. A sua atuação significa uma possibilidade de que os indivíduos tenham mais oportunidades de se envolver diretamente nas questões de política internacional, e assim podem imprimir sua vontade à condução de temas sociais no âmbito internacional. Margareth Keck e Kathryn Sikkink (1998) consideram que os atores não-governamentais multiplicam os canais de acesso ao sistema internacional e, nesse sentido, estariam ajudando a transformar a maneira tradicional de se fazer política no âmbito internacional. As autoras enfatizam também o efeito positivo da ação das ONGs sobre a qualidade das democracias nacionais, pois ao adquirirem legitimidade como atores internacionais e mobilizarem a atenção internacional em torno dos problemas sociais, elas conseguem pressionar os Estados a partir de fora para que eles se tornem mais sensíveis a esses problemas. É o chamado efeito “bumerangue”. Keck e Sikkink, no entanto, ainda são cautelosas quanto ao uso do termo “sociedade civil global”. Da mesma forma, Chris Brown (1995, p.95) considera que

[...] o crescimento de organizações voluntárias de ajuda tais quais a Oxfam e grupos de direitos humanos como a Anistia Internacional sugere que alguma preocupação com os interesses e direitos dos cidadãos de outros Estados é aceito de forma bastante ampla. [...] Não é totalmente implausível supor que esse processo vá continuar até que uma comunidade que englobe o mundo se torne realidade.

Para o próprio Wapner (1995, p.313), no entanto, a atuação das ONGs ambientais representa um dos eixos de articulação de uma sociedade civil global, que ele define como “[...] aquela parte da vida associativa que existe acima do indivíduo e abaixo do Estado, mas também através das fronteiras. Quando os ativistas transnacionais dirigem seus esforços para além do Estado, eles estão politizando a sociedade civil global.” As ONGs transnacionais são os agentes de uma política civil mundial, elas atuam difundindo a sensibilidade em relação a assuntos ambientais e em certa medida, definindo os padrões da boa conduta no campo ambiental. Assim como Wapner, outros autores passaram a adotar o termo para se referir à ação desses novos atores.

Mary Kaldor (2003, p.590) define a sociedade civil global como

[...] uma plataforma habitada por ativistas (ou pós-marxistas), ONGs, neoliberais, grupos nacionais e religiosos, na qual eles discutem, fazem campanhas, negociam, e fazem *lobby* visando arranjos que moldam desenvolvimentos globais. Não existe uma sociedade civil global, mas muitas, afetando um amplo conjunto de assuntos — direitos humanos, meio ambiente e assim por diante.

Hedley Bull, no entanto, expressa preocupação com a legitimidade desses grupos como representantes dos valores universais. Para ele, na atual forma de organização do sistema internacional, mesmo para lidar com uma questão tão intrinsecamente global como a ecologia, os Estados continuam a ser os mais legítimos representantes dos interesses dos indivíduos. Afinal os Estados, mesmo os menos representativos dentre eles, falam em nome de coletividades, possuem uma autoridade política que falta as ONGs. Embora reconheça a precedência moral da ordem global sobre a individual, na prática, de acordo com Bull (2002, p. 101), a humanidade, que é o sujeito da ordem global, só existe como uma abstração, uma idéia ou um mito. Os

interesses da humanidade só podem ser acessados a partir “do ponto de vista dos Estados soberanos e das organizações que são dominadas por esses Estados”, pois estes são, de fato, os únicos representantes legítimos das vontades individuais. As ONGs só representam a elas mesmas. Em outras palavras, mesmo reconhecendo a legitimidade da preocupação internacional com o meio ambiente, ao mesmo tempo, Bull questiona a legitimidade desses novos atores como representantes dos interesses da sociedade global.

Se a capacidade dos grupos transnacionais de falar em nome da humanidade é posta em dúvida, por outro lado, há que se levar em consideração que o Estado não está sendo capaz de oferecer sozinho soluções adequadas para problemas de natureza transnacional, de forma que a ação das ONGs acaba encontrando legitimidade, de acordo com Rafael Villa (2004, p.30), no

[...] caráter quase dramático do debate no qual se articulam. [...] São esses fenômenos para os quais o Estado nacional não tem resposta imediata e que em virtude do caráter mais flexível da resposta dos atores transnacionais públicos e a sua forma de atuação em rede acabam permitindo maior rapidez na resposta e fazem aparecer como legítima a atuação dos grupos transnacionais.

Além disso, se nos voltarmos para o campo da ação intergovernamental, podemos constatar que a natureza oligárquica do sistema faz com que o processo de tomada de decisões no interior das organizações seja muito pouco permeável a critérios democráticos. Como mostra Robert Dahl (1982, p.15), as organizações internacionais são, na melhor das hipóteses, “meritocracias exercendo um poder delegado por instituições políticas dos países membros”, recolocando, mais uma vez, a centralidade do tema das reformas políticas nas organizações internacionais.

Por fim, é necessário também considerarmos os efeitos da imensa assimetria de poder entre países ricos e pobres, que é uma das características mais fundamentais do sistema interestatal, sobre as redes transnacionais de ONGs. De fato, o mundo das ONGs é bem menos horizontal do que parece à primeira vista e, em certa medida, reflete a divisão de riqueza e poder no sistema interestatal. Assim, ao discutir a questão ambiental em âmbito global, Andrew Hurrell (2000) aponta para o risco de que apenas as questões que preocupam a sociedade civil dos países

ricos, os que têm as melhores condições de organização, sejam contempladas nas negociações internacionais.

Mesmo alguns autores favoráveis à tese da sociedade civil global reconhecem que a divisão Norte/Sul que caracteriza o sistema interestatal deixa a sua marca no campo de atuação das ONGs. Em um estudo sobre a participação das ONGs ambientais nas conferências da ONU, Elizabeth Friedman e Kathryn Hochsteller e Anne Marie Clark afirmam sobre a Conferência do Rio de Janeiro, em 1992:

As organizações mais fortes, mais ativas, e com *lobbies* mais efetivos vinham do Norte, enquanto o Sul, freqüentemente representado por grupos latino-americanos, liderava o processo de *networking* das ongs. Nas palavras do jornal de uma ONG, escrevendo sobre o Rio, os africanos estavam assistindo, os asiáticos ouvindo, os latino-americanos falando enquanto os norte-americanos e os europeus estavam fazendo negócios. (CLARK; FRIEDMAN; HOCKSTELLER, 1998, p.12).

Como já observava Edward Carr (2001) no livro *Vinte Anos de Crise*, em um mundo dividido em Estados sempre se corre o risco de que atores individuais procurem travestir seus interesses próprios com o manto da universalidade, de modo a reduzir a possível oposição a eles. O risco de que a questão do meio ambiente seja instrumentalizada pelos países do Norte existe, ainda mais se levarmos em consideração a estreita interdependência entre a questão da preservação ambiental e o desenvolvimento econômico. Em se tratando dos direitos humanos, os riscos de uma política imperialista, para a qual a defesa da dignidade humana seja usada como justificativa para a intervenção de países fortes em países fracos, também são consideráveis.

Em suma, a compreensão do significado da atuação política das redes transnacionais de ativismo social passa por uma discussão da sua legitimidade como representante de interesses universais, da sua relação com o sistema de poder internacional e finalmente, mas não menos importante, por uma reflexão sobre o próprio espaço em que esses grupos se inserem.

A ação da chamada sociedade civil global é limitada não apenas pelos dilemas da sua configuração, mas também pelo fato de que os canais de interação dos novos atores com os Estados e organizações intergovernamentais são ainda bastante reduzidos, mesmo que as ONGs sejam freqüentemente ouvidas em diversos

tipos de negociação internacional. É nesse sentido que Jean Cohen (2003) afirma que, para discutirmos a democracia no plano supranacional, não basta analisarmos a atuação da sociedade civil, mas é preciso estar atento para a quase total ausência de controle ou mesmo de influência dos cidadãos sobre a atuação de organismos internacionais importantes, sobretudo os da área econômica, como a OMC e o Banco Mundial. Em sua opinião:

[...] a principal tarefa de hoje é construir uma sociedade política responsável e responsabilizável nas instituições globais e reconstruir as sociedades políticas e os desenhos institucionais nacionais que parecem estar em crise [...] se quisermos assegurar uma relação saudável e eficiente entre a sociedade civil, os direitos humanos, o estado de direito, a democracia e a justiça social. (COHEN, 2003, p.459).

Sem dúvida, o desenvolvimento de uma rede transnacional de ativismo social é uma mudança positiva no plano da política mundial. Contudo, o déficit democrático da ordem global contemporânea ainda é muito grande, e é justamente a preocupação com esse déficit que está no centro das propostas de reformas políticas das instituições internacionais, tanto na versão de Jürgen Habermas, como na de David Held.

Trata-se, em ambos os casos, de tentar redimensionar a ação política e ampliar os espaços de participação, de modo a possibilitar o envolvimento dos indivíduos nas decisões que envolvam temas de interesse global, garantindo assim que eles possam influir nas decisões que afetam a sua própria vida, mesmo que elas aconteçam fora dos limites de seu Estado. No entanto, em ambas as versões, a estrutura de poder das relações interestatais não é levada suficientemente em consideração por parte desses autores, assim como não são consideradas as dificuldades e limitações do próprio substrato a partir do qual se pretende que seja criada a cidadania cosmopolita: a chamada sociedade civil global, o que abre espaço para inúmeras críticas. Há quem considere que algumas das reformas propostas por Held e Habermas reforçam as assimetrias de poder no plano internacional, ao invés de contribuírem para uma ordem global mais justa; que são utópicas, paternalistas e revelam quase sempre um ponto de partida eurocêntrico (GIESEN, 2001; CRUZ, 2004).

Na defesa do seu ponto de vista cosmopolita, Held (1991) argumenta que o resgate da idéia da cidadania cosmopolita responde a um problema concreto e bastante atual que diz respeito ao fato de que cada vez mais as decisões políticas são tomadas fora do espaço do Estado nacional, sem que esse movimento seja acompanhado de uma correlata expansão dos mecanismos da democracia. Resta saber se a emergência da chamada sociedade civil global nos autoriza a considerar que estamos hoje, de alguma forma, mais próximos desse ideal do que há duzentos anos atrás, quando Kant escreveu seu ensaio sobre a paz perpétua.

REIS, R. R. The place of democracy: global civil society and the cosmopolitan citizenship issue. *Perspectivas*, São Paulo, v.30, p.15-32, dez. 2006.

■ **ABSTRACT:** *The article discusses a traditional theme of political science: the place of democracy, and proposes an assessment of the contemporary debate on the subject, particularly, the assumption that we would be witnessing the birth of a cosmopolitan citizenship based on the development of a transnational network of NGOs, social movements and political activists, that many have been referring as "global civil society" .*

■ **KEYWORDS:** *Democracy. Citizenship. Cosmopolitanism. Global civil society.*

Referências

ARON, R. Is multinational citizenship possible? *Social Research*, New York, v.41, n.4, p.638-656, winter 1974.

BENHABIB, S. Political membership in the global era. *Social Research – an international quarterly of the Social Sciences*, New York, v.66, n.3, p.709-745, fall 1999.

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. 11.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOSNIAK, L. Citizenship denationalized. *Indiana Journal of global legal studies*, Bloomington, v.7, p.447-510, 2000.

BROWN, C. International political theory and the idea of world community. In: BOOTH, K.; SMITH, S. *International relations today*. University Park: Pennsylvania State University Press, 1995. p.90-109.

BULL, H. *A sociedade anárquica*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Brasília: Ed. UnB: IPRI, 2002.

CARR, E. H. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Brasília: Ed. UnB: IPRI, 2001.

CLARK, A. M.; FRIEDMAN, E.; HOCHSTETLER, K. The sovereign limits of global civil society: a comparison of NGO participation in UN world conferences on the environment, human rights and women. *World Politics*, Baltimore, n.51, p.1-35, 1998.

COHEN, J. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.46, n.3, p.419-459, 2003.

CRUZ, S. C. V. e. *Globalização, democracia e ordem internacional*. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

DAHL, R. A. *Dilemmas of pluralist democracy: autonomy vs. control*. New Haven: Yale University Press, 1982.

GIESEN, K.G. Habermas, a segunda modernidade e a sociedade civil internacional. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.60, p.87-96, jul. 2001.

GUÉHENNO, J. M. *O fim da democracia: um ensaio profundo e visionário sobre o próximo milênio*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.

HABERMAS, J. O Estado nacional europeu: sobre o passado e o futuro da soberania e da nacionalidade. In: _____. *A inclusão do outro*. São Paulo: Loyola, 2002. p.127-151.

_____. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

_____. Inclusão: integrar ou incorporar? *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.52, p.99-120, 1998.

HELD, D. A democracia, o Estado-nação e o sistema global. *Lua Nova*, São Paulo, n.23, p.149, mar. 1991.

HURRELL, A. A crisis of ecological viability? Global environmental change and the nation state. In: LINKLATER, A. *International relations: critical concepts in political science*. London: Rutledge, 2000. v.5, p.2090–2111.

IKEDA, M. A. *O princípio de auto-determinação dos povos, o nacionalismo e a auto-determinação das minorias nacionais no direito internacional*. 2001. 199f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

KALDOR, M. The idea of a global civil society. *International Affairs*, London, v.79, n.3, p.583-593, maio 2003.

KANT, I. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Lisboa: Ed. 70. 1995.

KECK, M.; SIKKINK, K. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. New York: Cornell University Press, 1998.

REIS, R. R. *Construindo fronteiras: políticas de imigração na França e nos Estados Unidos*. 2003. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2003.

TAYLOR, C. The dynamics of democratic exclusion. *Journal of democracy*, Washington, v.9, n.4, p.143-156, Oct. 1998.

VILLA, R. Alianças e coalizões no ativismo verde transnacional. *Cena Internacional*, Brasília, v.6, n.1, p.126-150, 2004.

WALZER, M. *Spheres of justice*. Oxford: Ed. Basil Blackwell, 1999.

WAPNER, P. Politics beyond the state: environmental activism and world civic politic. *World Politics*, London, v.47, n.3, p.311-340, 1995.