



Revista de Políticas Públicas

ISSN: 0104-8740

revistapoliticaspublicasufma@gmail.com

Universidade Federal do Maranhão

Brasil

Cruvello da Silveira, Elisabete Cristina

MESSIANISMO E CULTURA DE BEM-ESTAR SOCIAL NAS NAÇÕES UNIDAS: poder, violência e  
políticas públicas na construção da identidade onusiana

Revista de Políticas Públicas, vol. 18, núm. 2, julio-diciembre, 2014, pp. 415-424

Universidade Federal do Maranhão

São Luís, Maranhão, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321133267007>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

**MESSIANISMO E CULTURA DE BEM-ESTAR SOCIAL NAS NAÇÕES UNIDAS:** poder, violência e políticas públicas na construção da identidade onusiana

**Elisabete Cristina Cruvello da Silveira**  
Universidade Federal Fluminense (UFF)

**MESSIANISMO E CULTURA DE BEM-ESTAR SOCIAL NAS NAÇÕES UNIDAS:** poder, violência e políticas públicas na construção da identidade onusiana

**Resumo:** O artigo discute as afinidades e ambiguidades entre messianismo e cultura de bem-estar social no espaço das Nações Unidas, em torno da seguinte questão: como poder, violência e políticas públicas conformam-se concretamente em seu espaço, manifestando-se em sua identidade? Sistematiza a discussão em dois eixos articulados: identidade emblemática onusiana e conjuntura internacional do passado e do presente. Aponta analistas das Relações Internacionais que contribuíram para a interpretação histórica, como Bauman, Moniz Bandeira, Fonseca Júnior, Garcia, Bertrand e Senarclens. Verifica que as Nações Unidas abarcam uma dialética de identidades, dependendo da lente adotada pelo analista para sua interpretação e do tipo de serviço que presta aos Estados Membros. Conclui que poder, violência e políticas públicas configuram-se no bojo das Nações Unidas, como instituição voltada para a disseminação do ideário messiânico e de cultura de bem-estar social.

**Palavras-chave:** Messianismo, cultura de bem estar social, Nações Unidas, políticas públicas.

**MESSIANISM AND CULTURE OF SOCIAL WELFARE IN THE UNITED NATIONS:** power, violence and public policies in the construction of onusiana identity

**Abstract:** The article aims to discuss the affinities and ambiguities between messianism and welfare culture within the United Nations, around the following question: how power, violence and public policies conform specifically in their space, manifesting itself in its identity? The discussion is systematized in two articulated axes: Brazilian flagship identity and the international conjuncture of the past and present. Points out International Relations Analysts, that contributed to the historical interpretation, as Bauman, Moniz Bandeira, Fonseca Júnior, Garcia, Bertrand and Senarclens. It verifies that the United Nations cover a dialectic of identities, depending on the lens adopted by an analyst for its interpretation and the type of service it provides to Member States. It concludes that, power, violence and public policies configure the bulge of the United Nations as an institution dedicated to the dissemination of the Messianic ideals and culture of social welfare.

**Key words:** Messianism, culture of social welfare, United Nations, public policies

Recebido em: 25.08.2014. Aprovado em: 29.09.2014.

## 1 INTRODUÇÃO

As Nações Unidas (ONU) nasceram no contexto da Segunda Guerra Mundial de um sonho messiânico dos Estados Unidos conjuntamente com os Aliados, a antiga União Soviética e Inglaterra, para restaurar os destroços dessa Guerra, debater o futuro da política mundial, operacionalizar missões de segurança coletiva e de desenvolvimento econômico. No século XXI, este sonho messiânico de restauração e de promoção de desenvolvimento perpassa as relações entre a ONU e os Estados Membros vinculados ao seu sistema.

O conceito de messianismo reporta-se a uma gênese religiosa, compreendendo um conjunto de valores advindos da tradição judaica. Michel Löwy (1989) afirma que dentro do messianismo judaico duas tendências ambíguas e articuladas manifestam-se: *restauração* do estado ideal do passado e a *utopia* que aspira a um futuro radicalmente novo. A escolha do nome da Organização pelos Aliados, em 1944, sinaliza a missão messiânica da ONU, quando estabeleceram seu compromisso de intervenção nas questões mundiais: Nações Unidas - unidade contra perigo e unidade pelo progresso (GARCIA, 2011). Perigo e progresso ganham conformações e contornos específicos na história dessa Instituição, porém desde sua gestação as representações sintetizadas são: combate ao perigo via poder de polícia, voltado para o estabelecimento da segurança mundial. Por outro lado, progresso expressando o poder para o desenvolvimento, objetivando ações multilaterais econômicas e sociais com os Estados participantes.

Nesse sentido, a ONU coopera, a partir de suas práticas na construção de uma mentalidade de bem-estar social concebida como: afirmação da justiça social, defesa dos direitos humanos e do desenvolvimento social atrelado ao econômico. A cultura de bem-estar social conforma-se na missão messiânica das Nações Unidas, no sentido de buscar o estabelecimento de uma restauração e da utopia, características essenciais do messianismo.

Os temas da agenda internacional do passado e do presente são aprofundados com a

dinâmica do capitalismo global, constituindo-se nas matérias para seus projetos de cooperação internacional e de debate em suas Conferências Mundiais. Temas como guerra *versus* paz; desenvolvimento *versus* miséria; segurança coletiva *versus* desordem; universal *versus* regional encontravam-se presentes na fundação da ONU e no século XXI. Essa agenda impacta a conformação da política pública e nacional em distintos campos, sublinhando relações de poder, e, por vezes, de violência.

Este artigo discute as afinidades e ambiguidades entre messianismo e cultura de bem-estar social nas Nações Unidas, em torno da indagação: como poder, violência e políticas públicas configuram-se concretamente no espaço das Nações Unidas, manifestando-se em sua identidade? A discussão é sistematizada em dois eixos articulados: identidade emblemática onusiana e conjuntura internacional do passado e do presente.

## 2 IDENTIDADE EMBLEMÁTICA ONUSIANA

O debate nas Ciências Sociais no século XXI a respeito de identidade atravessa questões sobre *comunidades de indivíduos, relações de pertencimento, sentimento de nós, multiplicidade de papéis líquidos dos sujeitos no século XXI, reconhecimento, metaidentidade, liberdade de escolha, exclusão*. Para Bauman (2005, p. 35), “[...] o anseio por identidade vem do desejo de segurança, ele próprio um sentimento ambíguo.”

Essas questões complexas se fundem na identidade da ONU, ou seja, na multiplicidade de suas identidades. Em primeiro lugar, é formada por Estados desiguais em termos de poder econômico, político e cultural, representados em seus espaços. Em segundo lugar, a ação do Secretário Geral e da contribuição do quadro de especialistas da ONU em distintos momentos de sua história contribui para a multiplicidade de identidades. Em terceiro lugar, dependendo do tipo de serviço ou do campo de atuação da ONU para os seus membros, revela outra faceta de sua identidade em sua trajetória desde sua gênese até hoje, século XXI.

A Carta das Nações Unidas de 1945 é um documento legítimo ainda no século XXI. Aliás, a ONU foi instituída para administrar e construir uma nova ordem mundial, revestida de poder através do Conselho de Segurança e poder de desenvolvimento por meio da Assembleia Geral e das Agências Especializadas<sup>1</sup>. Quatro campos de ação são identificados na missão da ONU: segurança coletiva a partir da resolução de controvérsias; busca de parâmetros legítimos para regular a relação entre seus Membros; atividades de cooperação de cunho humanitário; e, intercâmbio via produção de sistemas de informação, fóruns mundiais e relatórios.

Os campos de ação das Nações Unidas indicam vinculações entre a defesa do bem-estar social e sua natureza messiânica. Um exemplo claro de projetos de dever moral constitui a ajuda

humanitária do passado e do presente desenvolvida pela Organização e pelos seus Estados membros. Fonseca Júnior assinala a evolução das atividades ditas humanitárias na ONU, expondo:

Nasceram a partir de imposições da realidade, a princípio dos refugiados da Segunda Guerra e dos conflitos no Oriente Médio. Mais tarde, a partir da década de 1960, quando se expande a consciência das situações de pobreza e tragédia humana, de vários países do mundo em desenvolvimento, a Organização se mobiliza cada vez mais na assistência aos desvalidos. (FONSECA JÚNIOR, 2008, p.34)

A identidade emblemática onusiana gira em torno do número de Estados membros que aumentou ao longo de sua história: de 51 em 1945 para 193 no século XXI, como evidencia o **Quadro 1**.

**Quadro 1 - Número de Estados Membros ingressados na ONU por década**

Década	Total	Estados Membros (apresentados por ordem alfabética de adesão)
40	57	África do Sul, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Belarús, Bélgica, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dinamarca, Egito, El Salvador, Equador, Estados Unidos, Etiópia, Federação Russa, Filipinas, França, Grécia, Guatemala, Haiti, Holanda, Honduras, Índia, Irã, Iraque, Líbano, Líbia, Luxemburgo, México, Nicarágua, Noruega, Nova Zelândia, Panamá, Paraguai, Peru, Polônia, Reino Unido, República Dominicana, Síria, Turquia, Ucrânia, Uruguai, Venezuela, Afeganistão, Islândia, Suécia, Tailândia, Iêmen, Paquistão, Mianmar, Israel.
50	24	Indonésia, Albânia, Áustria, Bulgária, Camboja, Espanha, Finlândia, Hungria, Irlanda, Itália, Jordânia, Laos, Líbia, Nepal, Portugal, Romênia, Sri Lanka, Japão, Marrocos, Sudão, Tunísia, Gana, Malásia, Guiné.
60	42	Benin, Burquina Fasso, Camarões, Chade, Chipre, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Madagáscar, Mali, Níger, Nigéria, República Centro Africana, República Democrática do Congo, Senegal, Somália, Togo, Mauritânia, Mongólia, Serra Leoa, Tanzânia, Argélia, Burundi, Jamaica, Ruanda, Trinidad e Tobago, Uganda, Kuwait, Quênia, Malaúi, Malta, Zâmbia, Singapura, Gâmbia, Maldivas, Barbados, Botsuana, Guiana, Lesoto, Guiné-Equatorial, Maurício, Suazilândia.
70	25	Fiji, Baréin, Butão, Catar, Emirados Árabes Unidos, Omã, Alemanha, Bahamas, Bangladesh, Granada, Guiné-Bissau, Cabo Verde, Comores, Moçambique, Papua Nova Guiné, São Tomé e Príncipe, Suriname, Angola, Samoa, Seichelles, Djibuti, Vietnã, Dominica, Ilhas Salomão, Santa Lúcia.
80	7	São Vicente e Granadinas, Zimbábue, Antígua e Barbuda, Belize, Vanuatu, São Cristovão e Névis, Brunei.
90	32	Liechtenstein, Namíbia, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Estônia, Ilhas Marshall, Letônia, Lituânia, Micronésia, Armênia, Azerbaijão, Bósnia- Herzegóvina, Cazaquistão, Croácia, Eslovênia, Geórgia, Moldávia, Quirquistão, San Marino, Tadjiquistão, Turcomenistão, Uzbequistão, Andorra, Eritréia, Eslováquia, Macedônia, Mônaco, República Tcheca, Palau, Kiribati, Nauru, Tonga.
2000	5	Sérvia, Tuvalu, Suíça, Timor Leste, Montenegro.
2010	1	Sudão do Sul

Fonte: Elaborado pela autora.

Esse aumento não foi neutro, transcorrendo em meio a lutas objetivadas por interesses políticos, econômicos, religiosos e culturais. É interessante lembrar que o espaço da ONU é político, onde se encontram chefes de Estado e de Governo, ministros da Fazenda, ministros das Relações Exteriores, outros ministros e representantes da comitiva do país. Alinhamentos e deslocamentos de posições são construídos entre os chefes de Estado. Em tese, esse espaço político da ONU *deveria* discernir o interesse comum, mediar as diferenças, administrando as desigualdades de poder. Não obstante, a realidade concreta revela que as desigualdades de poder fazem parte do ambiente onusiano.

Nas palavras do Embaixador brasileiro João Carlos Muniz, na abertura da II Sessão Ordinária, em 1947, a Assembleia Geral da ONU representa:

[...] a consciência do mundo e suas decisões são a personificação dessa consciência, no esforço de resolver os problemas que dizem respeito a todos os povos, (CORRÊA, 2007, p. 45).

Elá constitui o espaço político acessível a todos os Estados membros do passado e do presente. Nesta linha a respeito da consciência do mundo via Assembleia, Bertrand (1995, p.10) ressalta que

[...] a ONU não foi instituída para responder a necessidades precisas e concretas. Foi encarregada, exclusivamente de responder a um sonho. Esse sonho é o da paz. Ora, os sonhos de paz não são neutros.

A missão messiânica da ONU produz multiplicidade de identidades no passado e no presente, ratificando que a Organização possui uma identidade emblemática. Que outras características da conjuntura internacional possibilitam manifestar a identidade emblemática onusiana do passado coexiste de forma ressignificada no presente?

#### 4 CONJUNTURA INTERNACIONAL: passado e presente

Uma característica da conjuntura internacional do passado que sobrevive no século XXI diz reperito ao papel messiânico dos Estados Unidos de se considerar o guardião da humanidade. Para Moniz Bandeira (2009, p. 28).

A tendência para o messianismo nacional, que marcou a formação e impregnou a cultura do povo americano, renovou, uma tradição judaica resgatada pelo fundamentalismo bíblico dos puritanos que emigraram para a América, imaginada como terra prometida. O povo americano, do mesmo modo que os israelitas, passou a considerar-se o mediador, o vínculo entre Deus e os homens na terra.

O papel de protetor da humanidade da potência americana atravessa a fundação, a consolidação e o estágio atual da ONU. Para o historiador Fehrenbach a visão americana para a construção da ONU era o estabelecimento de um monopólio de poder em seu espaço:

Para que a aliança das Nações Unidas prevenisse outra guerra maior não havia necessidade de qualquer nação fosse alistada. Tudo que a ONU exigia era um monopólio do poder. (FERENBACH, 1967, p. 79).

O monopólio de poder configurado pelos países hegemônicos do passado, membros permanentes do Conselho de Segurança – Estados Unidos, França, Inglaterra, China, Federação Russa (hoje – Rússia) constitui a segunda característica do passado e do presente na conjuntura internacional. No século XXI, existe uma discussão acerca da possibilidade de aumento dos membros permanentes no Conselho de Segurança da ONU, já que várias potências aspiram este status, inclusive o Brasil.

Na verdade, essa segunda característica

– monopólio do poder – articula-se à primeira – papel messiânico dos Estados Unidos, no sentido de que os americanos interferem na ONU segundo os interesses de sua política externa. Nas palavras do jornalista brasileiro que trabalhou na ONU nas décadas de 50 e 60:

Washington sempre será capaz de fazer que as Nações Unidas adotem uma determinada política, desde que sua própria determinação não vacile. (SÁ, 1967, p. 72).

A terceira característica da conjuntura internacional expressa o poder como um alicerce das relações sociais de âmbito internacional, regional e nacional do passado e do presente. Nas perspectivas clássicas das Relações Internacionais, Realismo e Interdependência, duas temáticas são nucleares: conflito (interesse) e cooperação (regra). Segundo o Realismo, o contexto das relações internacionais é anárquico, sendo imprescindível adotar mecanismos de equilíbrio de poder. Para a Interdependência os regimes produzidos pelos Estados em cooperação com as Organizações Internacionais possibilitam gerar um ambiente multilateral e de negociação.

Essas teorias impactam não apenas a identidade emblemática da ONU, bem como as relações de poder no sistema internacional, podendo configurar unipolaridade, bipolaridade e multipolaridade. Na formação da ONU, o sistema internacional foi de coalizão entre três países (Estados Unidos, Inglaterra, União Soviética) para enfrentamento do Nazismo, com o apoio de países com realidades bastante diversas.

Com o encerramento da 2ª Guerra em 1945, ocorre um interregno de um ano até fevereiro de 1946, quando se estabelece a bipolaridade, ou seja, o balanço de poder controlado por dois polos hegemônicos: Estados Unidos *versus* União Soviética. Com o desmonte do comunismo na União Soviética, a partir da década de 90, os teóricos da Interdependência apostavam em um ambiente favorável ao multilateralismo, ou seja,

ação das Organizações Internacionais no governo mundial. Na verdade, em razão da ausência do confronto soviético no contexto dos anos 90 a difusão dos valores democráticos foi ampliada aos herdeiros do leste.

A quarta característica da conjuntura internacional do presente é a hegemonia do sistema capitalista regendo as relações econômicas, políticas, culturais em nível global. No desdobramento da questão social, denominada de embate capital e trabalho, perpassa a necessidade de um ideário de bem-estar social e de um sistema de proteção social, ontem e hoje. O Estado Social ou de Bem-Estar foi configurado com o propósito de atender aos desprotegidos, regulando as mazelas do mercado e as atrocidades das guerras. Para Pierre de Senarclens(2000, p. 35),

[...] el desarrollo del Estado social tendría claramente como consecuencia la restricción del papel de las actividades caritativas de carácter público o privado en beneficio de los más necesitados.

No contexto da ONU, as atividades humanitárias desenvolvidas no período de sua formação foram poucas, em relação ao contexto dos anos 90. É impressionante verificar o expressivo volume de *operações de paz* a partir da década de 90, como argumenta Senarclens(2000, p. 10):

[...] la ayuda humanitaria se ha convertido en un factor importante de la política exterior de los países occidentales. Se muestra como un aspecto primordial de sus relaciones con los países pobres del hemisferio sur.

A **Tabela 1** revela o crescimento da ajuda humanitária a partir dos anos 90.

Evidencia, também, que na década de 90 dois tipos de missões de paz foram mais operacionalizados: missões de observação e operações multidimensionais.

**Tabela 1 - Missões de paz da ONU distribuídas por década**

Década	Missões de observação <sup>2</sup>	Forças de interposição <sup>3</sup>	Operações Multidimensionais <sup>4</sup>	Administração de transição <sup>5</sup>	Total
40	02			02	04
50	01	01			02
60	02	01			03
70		03			03
80	04		01		05
90	13	02	15	02	32
2000		01	02		03

Fonte: Elaborada pela autora.

Este tipo de operação diz respeito a um complexo de atividades como, por exemplo, a Ação Cívico Militar (ACISO) e ajuda humanitária.

A quarta característica da conjuntura internacional que compõe a identidade emblemática onusiana se refere ao emprego da ajuda humanitária no passado, expressivamente, na década de 90. Os diversos conflitos civis nos países do leste europeu e africanos *demandaram a intervenção da ONU*. Depois da 2<sup>a</sup> Guerra Mundial, ocorreram conflitos relevantes entre nações que permanecem até hoje, como por exemplo, o ódio entre palestinos e judeus. A criação do Estado de Israel em 1949 desencadeou uma série de conflitos na civilização oriental contra Israel e os ocidentais que apoiaram a formação deste Estado. Este processo de criação ocorreu no espaço da ONU, transformando-a em um teatro de operação. Isto perdura até hoje, século XXI.

Um processo de globalização excluente estimula a miséria e as desigualdades sociais, processos estes que decorrem de longa data. Historicamente, o processo de descolonização sublinha que a ONU serviu de palco para fomentar o imaginário do desenvolvimento, possibilitando processos de libertação. De acordo com Senarclens (2000, p. 88),

[...] la ONU y sus instituciones especializadas contribuyeron a

fomentar esa concepción de lo político y de la modernidad, que ensalza la independencia nacional y, sobre todo, la soberanía del Estado.

A presença do debate norte *versus* sul, ontem e hoje, é a sexta característica do contexto internacional da identidade emblemática

A fim de gerenciar os temas de agenda do norte e do sul, torna-se essencial o desenvolvimento de programas e fundos por meio da cooperação internacional, sétima característica da conjuntura internacional. Vale a pena dizer que esta característica é uma construção social, em virtude da ONU buscar, a partir dela, *remediar* as questões coletivas emergenciais, produzindo muitas vezes uma função simbólica, ou seja: nutrir o imaginário. Segundo Senarclens (2004, p. 88, grifos do autor):

La ONU propugna un mundo "mejor para todos", "liberado de la pobreza y del sufrimiento que ésta causa". Su discurso es la expresión de una nueva parusía y a la vez de los horrores del presente. Contrapone la esperanza de una paz duradera, de una prosperidad progresiva, de un bien-estar para todos, a las tragedias del presente, sobre todo a la sima cada vez mayor que separa a los países ricos de los países pobres, a la violencia y la miseria que afectan "aún" a

**Tabela 2 - Programas e Fundos das Nações Unidas por década**

Década	FUNDOS	PROGRAMAS	Total
40	<b>FUNDO DE EMERGÊNCIA</b> – 1946		1
50	<b>UNICEF</b> - Fundo das Nações Unidas para Infância – 1953		1
60		<b>PMA</b> – Programa Mundial de Alimentos – 1962 <b>PNUD</b> – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – 1965	2
70	<b>UNIFEM</b> – Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher -1976	<b>PNUMA</b> – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – 1972 <b>UM-HABITAT</b> – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos - 1978	3
80			
90	<b>FNUAP</b> – Fundo das Nações Unidas para a População - 1994	<b>PNUFID</b> – Programa das Nações Unidas para a Fiscalização Internacional de Drogas – 1991 <b>ONUSIDA</b> – Programa das Nações Unidas sobre VIH/SIDA - 1996	3
2000			

Fonte: Elaborada pela autora.

miles de millones de individuos. Su estribillo son las amenazas de tragedia apocalíptica inminente y la esperanza de una armonía y del bienestar al alcance de la mano.

Os programas e fundos surgem e originam outros, por exemplo, UNICEF nasceu do Fundo de Emergência criado para as crianças da 2<sup>a</sup> Guerra Mundial. As demandas do contexto internacional e as conferências mundiais realizadas, patrocinadas pela ONU, condicionam o surgimento e a reconfiguração destes, ilustrados na **Tabela 2**.

Associado aos Programas e Fundos das Nações Unidas merecem destaque as práticas das organizações multilaterais e o processo de política pública, ontem e hoje, oitava característica. A ONU é uma organização universal de maior expressão até hoje, século XXI, não obstante existirem outras atuantes no cenário internacional, compondo assim uma rede multifacetada e intricada nas histórias dos países de vários continentes.

As atribuições de uma organização internacional, como a ONU, envolvem regras

formais, procedimentos consentidos, práticas operacionais padronizadas que moldam a relação social entre os países. Uma instituição multilateral possui como principal característica estabelecer uma linguagem comum a partir do emprego de distintas estratégias de cooperação internacional. A partir dessa linguagem comum a ONU construiu um ideário a respeito do bem-estar social por intermédio das recomendações aprovadas na Assembleia Geral e em suas Conferências Mundiais.

Uma recomendação constitui uma *obrigação moral* ou uma necessidade de correspondência do país membro para com os outros e a organização proponente. Na interpretação de Herz e Hoffman (2004, p. 23)

[...] as organizações internacionais são ao mesmo tempo atores centrais do sistema internacional, fórum onde ideias circulam, se legitimam, adquirem raízes e também desaparecem, e mecanismos de cooperação entre Estados e outros atores.

O papel de mediação em torno de questões consideradas de âmbito global ou definidas como problema social é desenvolvido historicamente pela ONU. Uma questão é pública quando ocorre uma discussão sobre o valor estimado pelos atores envolvidos e atingidos, tornando-se relevante indagar: quais as principais questões públicas para a coletividade e as preocupações-chave dos indivíduos em nossa época?

A partir dessa perspectiva a respeito da questão pública que atravessa as fronteiras de uma dada nação, as agências multilaterais acompanham as mudanças, realizam diagnósticos, constroem respostas e introduzem temas de agenda global. Assim, também, esta tendência para tratar de questões da agenda internacional e global de modo conjunto nos fóruns de Chefe de Estado e de Ministros de cada pasta gera que certos interesses comuns sejam compartilhados pelas autoridades e outros atores, definindo linhas gerais para a orientação da política pública ou na linguagem dos organismos internacionais: a construção de consensos.

Na perspectiva das agências multilaterais, o processo de construção de consensos ocorre em primeiro lugar no contexto preparatório das conferências, quando os especialistas circulam os documentos preliminares, discutem os temas de agenda dos fóruns, representando, assim, a posição do seu país e de seu governo. Em segundo lugar, esse consenso é referendado na conferência propriamente dita, quando os temas polêmicos, em geral, relativos ao financiamento, são negociados por Estados de maior peso ou representatividade. Em suma, o impacto das organizações internacionais na elaboração da política pública pode ser demonstrado a partir das práticas articuladas:

- ✓ Organização de conferências mundiais;
- ✓ Criação de canais, redes de comunicação e de cooperação horizontal entre os Estados e outros parceiros (instituições privadas, públicas, ONGs, nacionais e internacionais);
- ✓ Sistematização de recomendações;

- ✓ Elaboração de projetos de assistência técnica, ajuda humanitária, cooperação científica e multilateral;
- ✓ Produção de documentos e pesquisas, onde a coleta, análise e divulgação de informação são cruciais;
- ✓ Transferência de fundos, apoio, financiamento condicionado.

Essas práticas esclarecem a complexidade do relacionamento das organizações internacionais com os Estados-membros e outros participantes no que diz respeito ao processo da política pública. A ONU tem um alcance peculiar na formação da política pública dos países, sendo que sua atuação também se diferencia, dependendo da capacidade ou poder de resposta de cada país. Da mesma forma, esta lógica vale para as suas agências: é uma organização de cooperação técnica ou de financiamento? O poder de cada uma na arena é distinto.

As características da conjuntura internacional do passado e do presente explicam não apenas a emblemática identidade das Nações Unidas, mas, também, como o ideário de messianismo e a cultura de bem-estar atravessam a história desta Organização.

## 5 CONCLUSÃO

Este artigo procura discutir as afinidades e ambiguidades entre messianismo e cultura de bem-estar social nas Nações Unidas, em torno da indagação: como poder, violência e políticas públicas configuram-se concretamente em seu espaço, manifestando-se em sua identidade? Dois eixos articulados serviram para demonstrar a discussão: identidade emblemática onusiana e conjuntura internacional do passado e do presente. Verifica-se que as Nações Unidas abarcam uma dialética de identidades, dependendo da lente adotada pelo analista para sua interpretação e do tipo de serviço que presta aos participantes.

A dialética de identidades se refere à

natureza da ONU, conformada por um conjunto de órgãos como o Conselho de Segurança, a Assembleia Geral, as instituições do seu sistema de cunho econômico (BIRD e FMI) e de cunho social (OIT, OMS, UNESCO, FAO e outras). Assim, também, essa dialética manifesta-se em sua ambígua missão: controle da ordem mundial (poder de polícia) e práticas de cooperação internacional (poder de desenvolvimento). Concepções messiânicas e de bem-estar social coexistem no âmago da ONU, engendrando uma multiplicidade de funções e práticas utópicas e conservadoras. No século XXI, a ONU continua a ser a mais importante instituição internacional de escopo universal, não obstante viver dilemas e esvaziamento de suas recomendações, especialmente em torno das Conferências Mundiais realizadas. O esvaziamento ocorre em um duplo sentido: por um lado, uma recomendação sinaliza uma utopia por aspirar uma ordem mais justa. Mas por outro, configura um discurso irreal em termos da implementação concreta por parte de vários Estados Membros da ONU de um sistema capitalista excludente. Neste sentido, poder, violência e políticas públicas encontram-se presentes no bojo das Nações Unidas como instituição voltada para a disseminação de ideias que assumem um tom messiânico e de cultura de bem-estar social. No entanto, sua história revela aproximações e contradições que merecem aprofundamentos da comunidade científica.

## REFERÊNCIAS

- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Formação do Império Americano**. Da guerra contra à guerra contra o Iraque. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- BAUMAN, Zygmunt. **Identidade**: entrevista a Benedetti Vecchi. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2005.
- BERTRAND, Maurice. **A ONU**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

CORREA, Luiz Felipe Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas**: 1946-2006. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

FEHRENBACH, T.R. **O que há por trás da ONU**. Rio de Janeiro: DINAL, 1967.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. **O interesse e a regra**: ensaios sobre o multilateralismo. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

GARCIA, Eugênio Vargas. **O sexto membro permanente**: o Brasil e a criação da ONU. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

HERZ, Monica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais**: história e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

LÖWY, Michel. **Redenção e utopia**: o judaísmo libertário na Europa Central - um estudo de afinidade eletiva. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

SÁ, Hernane Tavares de. **Nos bastidores da ONU**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1967.

SENARCLENS, Pierre. **Crítica de la globalización**. Barcelona: Ediciones Bellaterra: La Biblioteca del Ciudadano, 2004.

\_\_\_\_\_. **La acción humanitaria ante las catástrofes**. Barcelona: Ediciones Bellaterra: La Biblioteca del Ciudadano, 2000.

## NOTAS

<sup>1</sup> As principais são: Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1919); Organização para Agricultura e Alimentação (FAO, 1945); Organização para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 1945); Organização Mundial da Saúde (OMS, 1948); Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD, 1944); Fundo Monetário Internacional (FMI, 1944); Organização da Aviação Civil Internacional (OACI, 1944); Organização Marítima Internacional (OMI, 1948); União Internacional de Telecomunicação (UIT, 1865); União Postal Universal (UPU, 1874); Organização Meteorológica Mundial (OMM, 1873); Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI, 1967); Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO, 1966); Organização Mundial do Turismo (OMT, 1974); Organização Mundial do Comércio (OMC, 1994); Agência Internacional de

Energia Atômica (AIEA, 1957), Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPCW, 1997), Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODOC, 2002).

<sup>2</sup> Mostra se as partes estão cumprindo os acordos de paz ou de cessar fogo (FONSECA JÚNIOR, 2008).

<sup>3</sup> Volta-se para a prevenção ou o término do conflito (FONSECA JÚNIOR, 2008).

<sup>4</sup> Para supervisionar e assistir à implementação de um acordo complexo de paz (que pode envolver desarmamento, desmobilização e reintegração de combatentes, assistência humanitária, supervisão de eleição, promoção de direitos humanos, polícia civil, desminagem, etc). Proteção de populações vulneráveis. Proteção de áreas determinadas e da população civil, estocagem e destruição de armamentos, escolta e proteção de funcionários envolvidos no processo de paz, supervisão das forças policiais e militares, criação de segurança, etc. Ajuda humanitária, habitação de vias de comunicação, planos de evacuação para pessoas vulneráveis, segurança de territórios (FONSECA JÚNIOR, 2008).

<sup>5</sup> Governo de um território durante a transição para a independência e autogoverno. Missões abrangentes que cobrem todos os aspectos da vida social, da garantia da segurança à educação e saúde. A missão é composta de forças policiais e militares, além de funcionários civis com várias capacidades (FONSECA JÚNIOR, 2008).

**Elisabete Cristina Cruvello da Silveira**

Cientista Social

Doutoranda em Política Social da Universidade Federal Fluminense (UFF)

Professora Adjunta do Departamento de Sociologia e Metodologia das Ciências Sociais da Universidade Federal Fluminense (UFF)

E-mail: lisacruvello@gmail.com

**Universidade Federal Fluminense - UFF**

Rua Miguel de Frias, 9, Icaraí, Niterói, RJ –

CEP: 24220-900