

**A democratização da governação global:
Reflexões sobre *uma Assembleia Mundial***

Mateus Kowalski

2010

RESUMO

Reconhecendo a tendência para globalizar a realidade, importa igualmente notar que a sua governação não se encontra na disponibilidade do poder individualizado do Estado. As Nações Unidas têm um âmbito amplo de atribuições e um sistema institucional de poder razoavelmente desenvolvido. Contudo, para prosseguir as suas competências naturais no âmbito do processo de governação global afigura-se necessário que a sua estrutura seja informada por efectiva autoridade, o mesmo é dizer por poder adequado e por legitimidade. Neste contexto, o presente ensaio aborda um dos aspectos que deveria ser considerado no debate em curso sobre a reforma das Nações Unidas: a criação de uma Assembleia Mundial como contributo para a democratização do processo de governação global.

Por um lado, a Assembleia Mundial deveria ser dotada do poder para proferir deliberações vinculativas sobre assuntos internacionais de relevância global. Por outro lado, deveria representar verdadeiramente a sociedade internacional quer ao nível governamental quer ao nível dos cidadãos. A este propósito, deve ser reconhecido que a regra “um Estado, um voto” não reflecte a actual estrutura da sociedade internacional que supera a noção clássica de uma ordem assente no Estado absolutamente soberano. Os cidadãos não se encontram representados na Assembleia Geral, seja directa ou indirectamente. De facto, enquanto os onze Estados Membros com mais de cem milhões de habitantes congregam um total de 69,1% da população mundial, estes apenas dispõem de um total de onze votos.

Assim, o presente ensaio procura contribuir com notas de reflexão sobre a criação no seio das Nações Unidas de uma Assembleia Mundial composta por duas câmaras: uma representando os cidadãos dos Estados Membros, cujos representantes seriam eleitos por cada Estado de forma proporcional à sua população; e uma câmara intergovernamental onde estariam representados os Estados Membros. Qualquer deliberação vinculativa teria que ser aprovada pelas duas câmaras. Este sistema permitiria a inclusão dos cidadãos mundiais no processo de governação global sem olvidar o papel central dos Estados soberanos nas relações internacionais. Ademais, na Assembleia Mundial de poderes reforçados, o sistema bicameral permitiria a existência dos necessários *checks and balances* que devem informar o exercício daquele poder. O presente ensaio advoga, assim, que este sistema contribuiria para a democratização da governação global.

Palavras-chave: nações unidas; assembleia mundial; governação global; democracia

1. Introdução

A organização da realidade global não está ao alcance do poder individualizado dos Estados. É pois, necessário, que o processo de organização da realidade global aconteça a um nível global. É aqui que entra a conceito de governação global. Designadamente, na medida em que se considere relevante uma autoridade universal

capaz de organizar a realidade, proporcionando soluções eficazes para as questões que só podem ser resolvidas ao nível global (Roberts e Kingsbury, 1993; Rensenbrink, 2001). Elevar a dinâmica da formulação da decisão política para uma plano extra-estadual, significa igualmente, construir esse dinâmica sobre alicerces fortes como a democracia ou o primado do Direito.

Neste ensaio será abordado o processo de governação global tendo como foco de análise as Nações Unidas, organização universal, que detêm um vasto âmbito de atribuições e um sistema de poder razoavelmente evoluído. Efectivamente, procurando-se uma sede para a governação global, parece que as Nações Unidas, como nenhuma outra sede de poder, reúnem condições para, potencialmente, desempenharem esse papel (Roberts e Kingsbury, 1993; CGG, 1994; Falk, 2001). Porém, para que possa desempenhar uma tal competência de forma eficaz é necessário que a sua estrutura de poder se ache adequada para exercer a governação global. As Nações Unidas deverão, numa lógica de separação de poderes, ser dotadas do poder necessário para o exercício da sua função governativa. O poder deve ser informado pela legitimidade, para que as Nações Unidas possuam verdadeira autoridade universal. Afigura-se, pois, urgente a reforma ampla e profunda das Nações Unidas. Um dos aspectos que se crê dever ser objecto da reforma é a adequação institucional da Assembleia Geral, conferindo-lhe competências na governação global. De facto, mais do que em qualquer outro órgão de qualquer outra organização internacional, a Assembleia Geral reúne as vozes da sociedade internacional. A sua qualidade universal, aliada à sua competência que se estende a qualquer assunto, faz da Assembleia o palco maior da diplomacia mundial. A sua legitimidade única deve ser aproveitada para criar consensos sobre as actuais questões globais de maior relevância (HPTCC, 2004).

Assim, num primeiro momento será feita referência à necessidade de reforçar o poder e de assegurar uma verdadeira representatividade na Assembleia Geral. De seguida, procurar-se-á fazer proposta da constituição de uma Assembleia Mundial de estrutura bicameral.

2. Fortalecer a autoridade da Assembleia Geral

O fortalecimento da autoridade da Assembleia Geral passará pelo reforço do seu poder de decisão e sua legitimação através da adequação da sua composição em função do princípio da representatividade.

A Assembleia Geral, congregando os membros da sociedade internacional, assume-se

como a sede de poder privilegiada para a discussão e organização geral da realidade global. Por outro lado, a representatividade de que goza confere-lhe uma legitimidade única para decidir soluções programáticas que resultem na imprescindível acção global. Nenhuma outra sede de poder reúne os requisitos constitucionais necessários para pensar e programar a realidade global, com tanta abrangência, legitimidade e eficácia.

A constatação de quanto precede contrasta com a impossibilidade constitucional da Assembleia Geral em proferir deliberações vinculativas sobre assuntos relacionados com as atribuições das Nações Unidas. O reforço do poder da Assembleia Geral afigura-se, pois, fundamental para a governação global. Esse reforço passa, desde logo, por conferir à Assembleia Geral o poder de decidir, isto é, de proferir deliberações vinculativas, para além das questões meramente internas.

Relativamente ao conteúdo dessas deliberações, a solução poderia passar por limitar essa competência deliberativa às questões internacionais de relevância global. Esta seria uma competência deliberativa programática que, de uma forma geral e abstracta, estabelecesse as bases para a regulação de uma determinada questão global. Relativamente à maioria necessária para aprovação das deliberações vinculativas, mesmo que apenas numa fase inicial, parece ser adequada a necessidade de uma maioria de dois-terços dos membros presentes e votantes.

A organização de um sistema de poder pressupõe que os poderes se encontrem distribuídos e limitados entre si. Para ser efectiva, a operacionalidade do poder limitado deverá estar sujeita a mecanismos de controlo. Assim, uma outra medida essencial para o reforço do poder da Assembleia Geral e para a legitimação do poder das Nações Unidas seria a atribuição àquele órgão de verdadeiros mecanismos de controlo político do Conselho de Segurança, praticamente inexistentes no sistema vigente (Bedjaoui, 1994).

A Assembleia Geral deve ser capaz de representar verdadeiramente a sociedade internacional. Ademais, se os Estados por si se mostram insuficientes para conter dentro das suas fronteiras as questões globais e para as resolver, os seus cidadãos, que integram igualmente uma comunidade maior à escala mundial, devem ter voz na sede do poder encarregue de governar a sua pátria planetária.

Cada membro da Assembleia Geral dispõe de um voto. Sendo um órgão de composição universal, significa que todos os membros das Nações Unidas têm igual peso na Assembleia Geral. A Assembleia Geral é o único fórum da comunidade internacional com competência em relação a qualquer assunto de impacte global.

Contudo, é preciso igualmente reconhecer que esse impacto é diferente de Estado para Estado, conquanto a sua população maior ou menor, representa uma maior ou menor percentagem da população mundial potencialmente afectada. Por outro lado, não pode ser descurado que o contributo de cada Estado para a organização da realidade global é diferente, até porque a sua situação no mundo também não é igual. Nesta medida, a igualdade de voto na Assembleia Geral não reflecte a realidade internacional (Pereira e Quadros, 1993; Schwartzberg, 2004). Não parece justo equiparar o peso decisório da China ou dos Estados Unidos da América ao peso da Dominica ou do Tuvalu.

Apenas uma real aplicação aos Estados do princípio da representatividade permitiria o reforço do poder da Assembleia Geral. Não se vislumbra a possibilidade dos Estados industrializados do norte, entre os quais se contam membros permanentes do Conselho de Segurança, reforçarem os poderes da Assembleia Geral onde uma maioria de dois-terços se obtém com o voto de cento e vinte e oito Estados membros. Lembrando que o “Grupo dos 77” é composto por cento e trinta Estados membros das Nações Unidas, logo se constata a dificuldade. Enquanto aqueles Estados não considerarem que o seu poder não é posto significativamente em causa e que os seus interesses não são colocados à mercê de Estados com interesses diferentes, nunca a Assembleia Geral terá a sua competência decisória reforçada.

A representatividade dos indivíduos também se mostra insuficiente. Os Estados representados na Assembleia Geral compreendem um total de 99,9% da população mundial.¹ A legitimidade da Assembleia Geral que daí decorre contrasta com a grande disparidade entre o peso igual de cada membro da Assembleia e a diferente população dos Estados representados.

Assim, por exemplo, tomando em conta os onze Estados Membros com mais de cem milhões de habitantes, verifica-se que agrupam 61,3% da população do conjunto dos Estados Membros das Nações Unidas.² Já se se considerar os setenta e dois Estados Membros com menos de quatro milhões de habitantes, verifica-se que estes agrupam 1,4% da população do conjunto dos Estados membros.³ Ora, enquanto os primeiros representam um total de onze votos na Assembleia Geral, os segundos dispõem de um total de setenta e dois votos. O que significa igualmente que um conjunto de Estados representando 1,4% da população total pode bloquear uma decisão que haja

¹ Para um total da população mundial de 6.651.392 milhares, e para um total da população de todos os Estados membros das Nações Unidas de 6.651.376 milhares. Fonte: UNDESA, 2008.

² 4.074.551 milhares de habitantes.

³ 90.627 milhares de habitantes. Destes, 13.560 são habitantes de quarenta e dois Estados, perfazendo 0,2% da população total do conjunto dos Estados Membros.

que ser tomada por maioria de dois-terços. A representatividade é, assim, subjugada à primazia da soberania dos Estados.

O outro aspecto importante a considerar na discussão sobre a representatividade da Assembleia Geral é, pois, o da participação dos cidadãos no processo decisório das Nações Unidas. A governação global pressupõe uma sede de poder situada a um nível que transcende o dos Estados. A ideia de democracia clama pela participação dos cidadãos no processo governativo.

No âmbito das Nações Unidas é na Assembleia Geral que esse princípio se deve manifestar. Acontece que são os governos quem representa os Estados. A governação global é, então, um processo essencialmente limitado aos governos (Bummel, 2005). Acresce que as diferenças de opiniões políticas presentes nos parlamentos nacionais não estão, por definição, reflectidas nos governos (Archibugi, 1993). Note-se, ainda, que, regra geral, a política externa é uma atribuição dos governos, em que os parlamentos se limitam muitas vezes a aprovar algumas convenções internacionais. Mesmo nestes casos, não têm geralmente interferência no processo negocial, estando a sua intervenção limitada à aprovação ou à recusa de aprovação da convenção.

A linha condutora da política externa governamental, por outro lado, tem como referente o interesse nacional, o que frequentemente impede uma clara percepção do interesse global. Porém, o interesse global não é simplesmente divisível em interesses nacionais. A governação global não pode, pois, ser um processo exclusivamente intergovernamental.

Numa altura em que os actos jurídicos unilaterais emitidos pelas organizações internacionais vão ganhando importância enquanto fonte de Direito, os parlamentos e os cidadãos vão-se afastando do processo governativo global (Escarameia, 2003). Ora, é precisamente no processo governativo global que se tratam algumas das mais importantes questões globais e de maior impacte para os cidadãos. Acreditando que as Nações Unidas são uma instituição adequada para articular o processo governativo global, a representatividade da Assembleia Geral dependerá também da sua capacidade em reflectir a opinião dos cidadãos de cada Estado. Disso dependerá, por sua vez, o próprio fortalecimento das Nações Unidas e da sua capacidade governativa (PEPUNCSR, 2004).

Numa outra perspectiva, a mobilização da ideia do indivíduo inserido na sociedade internacional que vai aprofundando a integração política, torna evidente a participação dos cidadãos na governação da comunidade de que são substrato. Uma participação directa e não mediada pelos governos. Note-se, por exemplo, que a

experiência europeia demonstra que os interesses europeus são melhor representados pelo Parlamento Europeu do que pelos órgãos intergovernamentais. Trata-se de estender esta ideia para um nível global.

3. A Assembleia Mundial

O objectivo do fortalecimento da autoridade da Assembleia Geral pode ser consumado na ideia de Assembleia Mundial, de poderes reforçados e representativo dos cidadãos do mundo organizado em Estados.

3.1. Uma assembleia para a sociedade internacional

A ideia da constituição de um parlamento mundial remonta a antes da Primeira Grande Guerra. Em 1913, foi submetida uma moção à Assembleia Nacional francesa que estipulava que o governo francês deveria iniciar negociações com vista à constituição de um parlamento mundial. Em 1919, uma proposta alemã de Pacto da Sociedade das Nações previa a constituição de um parlamento mundial que, num primeiro momento, deveria ser constituída por representantes dos parlamentos dos Estados membros, em paralelo com um congresso de Estados. Actualmente, o assunto tem readquirido importância à medida que a necessidade de fortalecimento da representatividade dos cidadãos do mundo tem vindo a ser sentida como fundamental para a governação global. A teorização da ideia de parlamento mundial está normalmente ligada às Nações Unidas.

Por um lado, surgem propostas que incidem sobre a representação dos cidadãos do mundo no processo de governação global. Tem sido proposta a criação de uma segunda assembleia, cuja autoridade adviria directamente dos cidadãos.⁴ Uma tal assembleia poderia ser criada como órgão subsidiário da Assembleia Geral, ou mediante um tratado internacional sendo celebrado posteriormente um acordo de cooperação com as Nações Unidas. Uma outra opção seria a integração nas Nações Unidas de um parlamento mundial já existente (Falk e Strauss, 2001) mesmo que sob a forma de organização não-governamental (Falk e Strauss, 1997). Tem sido sugerido que a União Inter-Parlamentar, organização constituída em 1889, que actualmente integra cento e quarenta e sete parlamentos nacionais, e que beneficia do estatuto de observador junto das Nações Unidas, poderia ser transformada na assembleia

⁴ Em 2005, o Parlamento Europeu adoptou uma resolução sobre a reforma das Nações Unidas na qual manifestou o seu apoio à criação de uma assembleia parlamentar integrada nas Nações Unidas - Resolução do Parlamento Europeu P6_TA-PROV(2005)0237, de 9 de Junho de 2005 - §39.

parlamentar das Nações Unidas (Bummel, 2005).

Um outro tipo de propostas com vista ao reforço da representatividade nas Nações Unidas é aquele que se refere à ponderação de votos na Assembleia Geral (Archibugi, 1993; Pereira e Quadros, 1993; Schwartzberg, 2004). Este tipo de propostas incide sobre a representação ao nível governamental e não ao nível dos cidadãos.

Nesta discussão, parece útil encarar ainda uma outra hipótese que combine aqueles dois tipos de propostas. O objectivo seria a reestruturação da Assembleia Geral que permitisse que tanto os cidadãos como os Estados ao nível governamental se encontrassem representados e dotados de poder decisório.

Qualquer proposta de reestruturação da Assembleia Geral neste sentido deverá ser orientada por quatro princípios. Em primeiro lugar, a necessidade de representação dos cidadãos da pátria planetária no processo de governação global. Depois, o reconhecimento do Estado como actor central das relações internacionais - não pode ser descurada a igual dignidade dos Estados e a importância que estes têm na organização das nações e na preservação da sua identidade, bem como na defesa dos seus interesses próprios legítimos. Nesta medida, é importante que a representação dos "povos das Nações Unidas" coexista com a dimensão intergovernamental de uma forma interdependente. Ainda, o projecto deverá ser implementado de forma progressiva. Finalmente, o critério que estabeleça a representação deve ser rigoroso, objectivo e flexível.

O modelo de que se fará proposta prevê um processo de reestruturação da Assembleia Geral em dois níveis simultâneos: o estabelecimento de uma assembleia representativa dos cidadãos, o Consílio dos Povos das Nações Unidas, e a ponderação do voto na representação governamental, constituindo o Congresso dos Estados. As duas câmaras formariam a Assembleia Mundial.

3.2. O Consílio dos Povos das Nações Unidas

A constituição do Consílio dos Povos das Nações Unidas em paralelo à actual Assembleia Geral será um acontecimento que não é para agora. A sua integração na estrutura das Nações Unidas deverá ser progressiva, podendo a sua maturação acontecer dentro ou fora das Nações Unidas.

O Consílio dos Povos das Nações Unidas teria inicialmente uma função consultiva. Progressivamente, poderia ter um poder de decisão partilhado no que respeita a questões internas. Numa última fase, ser-lhe-ia concedido um verdadeiro poder

deliberativo vinculativo em questões externas.

Relativamente à designação dos membros do Consílio dos Povos das Nações Unidas, a primeira opção seria a da eleição directa e universal dos membros da assembleia pelos cidadãos de cada Estado, a qual gozaria de maior legitimidade democrática, pese embora a exigência logística e a grandeza dos custos. Uma outra opção seria a eleição dos membros do Consílio dos Povos por entre os deputados dos parlamentos nacionais. Nesta hipótese, a dupla função dos deputados poderia fazer negligenciar o cargo de membro do Consílio dos Povos. Uma terceira hipótese seria a eleição dos membros do Consílio dos Povos pelos parlamentos nacionais funcionando como um colégio eleitoral. Pese embora a menor legitimidade democrática, esta solução seria logisticamente mais fácil e com menores custos, para além de facilitar a designação de personalidades da sociedade civil e não apenas oriundas dos partidos políticos. Porém, a solução ideal seria a primeira, conquanto vai de forma mais perfeita ao encontro do princípio democrático.

Relativamente à definição da composição do Consílio dos Povos das Nações Unidas, devem ser considerados diversos factores. Em primeiro lugar, deverá ser assegurado que os cidadãos de cada Estado tenham pelo menos um representante. Por outro lado, o Consílio dos Povos não poderá ter uma dimensão que torne impraticável o seu funcionamento.

Ora, tomando por referência o bom exemplo de funcionamento do Parlamento Europeu que é composto por setecentos e trinta e seis deputados, e estabelecendo uma média de quatro parlamentares para cada actual Estado membro das Nações Unidas, parece razoável o número base de setecentos e sessenta e oito lugares para o Consílio dos Povos.

O número de parlamentares a eleger por cada Estado seria determinado em função da população do respectivo Estado, de acordo com a seguinte fórmula:⁵

$$Pr = \frac{p \times 768}{100}$$

O valor de **Pr** é arredondado às unidades para a determinação do número de parlamentares a serem eleitos por cada Estado. Em resultado dos arredondamentos e da atribuição mínima de 1 parlamentar por cada Estado, a Assembleia dos Povos seria composta por um total de 837 parlamentares. Os Estados com maior representação

⁵ Sendo: **Pr** = parlamentares; **p** = percentagem da população de cada Estado em relação ao total da população do conjunto dos Estados membros das Nações Unidas.

de parlamentares seriam a China com 153 parlamentares, correspondendo a 18,3% do total de parlamentares, e a Índia com 135 parlamentares, correspondendo a 16,1% do total de parlamentares. Note-se que a população da China representa 20% do total da população do conjunto dos Estados membros e que a população da Índia representa 17,6% do total. Significa isto que a correcção de Pr para se determinar o número de parlamentares final dilui o peso dos Estados mais populosos no Consílio dos Povos. Os Estados menos populosos teriam cada 1 parlamentar, que corresponde a 0,12% do total de parlamentares. Sabendo que noventa e nove Estados membros têm menos de 0,12% da população, a correcção do Pr para se determinar o número de parlamentares final teria como consequência o reforço do seu peso no Consílio dos Povos das Nações Unidas.

3.3. O Congresso dos Estados

Ao nível da representação governamental, o peso de cada Estado seria ponderado com referência a diversos factores, incluindo a população. Uma ponderação que permitisse às potências verem o seu real poder na comunidade internacional reflectido na Assembleia Geral teria diversas vantagens. Desde logo, facilitaria a aceitação pelos Estados do reforço dos poderes da Assembleia Geral, tal como proposto anteriormente. Depois, fortaleceria o multilateralismo, na medida em que os Estados encarariam as Nações Unidas como uma sede de poder legítimo na qual poderiam exercer o seu poder efectivo. Por outro lado, reforçaria a credibilidade e a autoridade das Nações Unidas. Finalmente, assim haja vontade política, a ponderação do poder na Assembleia Geral poderia ser feita imediatamente, sem que houvesse necessidade de algum passo anterior.

A maior dificuldade reside na formulação do critério de ponderação. Têm sido sugeridos alguns critérios. Por regra, incluem o factor população e algum tipo de factor económico.

Por exemplo, Stasten propôs um critério que incluía a população, o rendimento nacional e o crescimento de produtividade (*apud* Archibugi, 1993). Joseph Schwartzberg propõe um critério que tem em consideração a população, a contribuição para o orçamento das Nações Unidas e a soberania (Schwartzberg, 2004). André Gonçalves Pereira e Fausto de Quadros, se bem que referindo-se à votação no Conselho de Segurança, propõem um critério de ponderação de votos que atente à dimensão territorial, à população e ao desenvolvimento económico (Pereira e Quadros, 1993). A própria Carta oferece, no seu artigo 23.º, n.º 1, um critério que

pode ser levado em linha de conta: a eleição para um lugar de membro não-permanente tem como critério a «contribuição dos membros das Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança internacionais e para outros objectivos da Organização e também uma distribuição geográfica equitativa».

A ponderação feita com base num bom critério, permitiria reflectir nas decisões a tomar pela Assembleia Geral, o efectivo estatuto de cada Estado. O peso de cada Estado nas Nações Unidas equivaleria ao peso real que este teria na comunidade internacional. Assim, em termos ideais, aquilo que um Estado pode, ao nível do seu peso nas decisões a tomar contra a vontade dos outros Estados membros, seria equivalente ao que esse Estado pode contra a vontade dos Estados membros fora da Organização. Isto é, a capacidade de perseguir os seus interesses fora das Nações Unidas, não seria superior a essa capacidade dentro da Organização. Nenhum Estado teria, então, interesse em marginalizar as Nações Unidas e escolher a via do unilateralismo. Bem pelo contrário: num fórum de discussão como o é uma assembleia representativa, esta seria a melhor forma, quando não a única, de perseguir os seus interesses através do consenso e da cooperação.

O estabelecimento do critério de ponderação dos votos na Assembleia Geral de que se experimentará fazer proposta deverá ter em consideração diversos factores. Em primeiro lugar, deverá atender à população dos Estados no contexto mundial, bem como aos Estados individualmente considerados. A integração destes dois elementos pretende reflectir quer a necessidade de consideração dos cidadãos no processo de governação global, quer a constatação de que os Estados soberanos são ainda os membros primários da sociedade internacional. Por outro lado, está em consonância com a ideia de Assembleia Mundial, em que se encontram representados quer os cidadãos, quer os Estados soberanos ao nível governamental.

Depois, para além daqueles elementos, deverá ter em conta o peso de cada Estado soberano na comunidade internacional. A determinação deste peso não é fácil, tanto mais que este pode variar conforme a perspectiva: o contributo para a manutenção da paz e segurança internacionais, o contributo para o desenvolvimento, o peso na economia global ou a capacidade em prosseguir o seus interesses, entre outras.

Deverá ser tido em conta, igualmente, o peso dos blocos regionais resultante da ponderação. O critério de ponderação não deverá ameaçar a posição dos membros permanentes do Conselho de Segurança, não esquecendo, no entanto, o estatuto desactualizado de alguns, como a França ou o Reino Unido. Ainda, se os Estados industrializados do norte têm receio do reforço do poder do “Grupo dos 77”, também

estes Estados manifestarão a sua oposição relativamente a qualquer ponderação que ponha em causa o seu peso actual na Assembleia Geral. O critério deverá, pois, ter em consideração o necessário equilíbrio geopolítico.

Ora, como se procurará demonstrar adiante, a introdução da contribuição para o orçamento das Nações Unidas como terceiro factor do critério de ponderação, pretende conciliar de forma suficiente todas aquelas preocupações. A sua inclusão goza ainda de outras vantagens: uma vez que a contribuição é determinada, essencialmente, em função do produto interno bruto, ela traduz, de certa forma, o peso de cada Estado na economia global e, por inerência, de alguma maneira, a capacidade de cada Estado em prosseguir os seus interesses na comunidade internacional. Acresce que a contribuição para as Nações Unidas é, em última análise, uma contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais, para o desenvolvimento e para a promoção e protecção dos direitos humanos.

Considerando quanto se disse, e tomando por referência a fórmula de ponderação apresentado por Joseph Schwartzberg, sugere-se o seguinte método de ponderação:

$$\mathbf{PnV} = \frac{\mathbf{p} + \mathbf{c} + \mathbf{s}}{3}$$

Os factores a incluir no critério de ponderação seriam, então, os seguintes: a percentagem da população do Estado membro em relação ao total da população do conjunto dos Estados membros (**p**); a contribuição do Estado membro para o orçamento das Nações Unidas (**c**)⁶; a constante de soberania (**s**)⁷.

A introdução da constante **s** tem uma dupla razão. Primeiro, por uma questão de simbologia, uma vez que veicula através da ponderação de votos a ideia da salvaguarda da soberania dos Estados membros. Depois, porque a introdução de uma constante aproxima os resultados da operação matemática para um valor equidistante, reduzindo, pois, a diferença entre os Estados com **p** ou **c** mais altos e os com **p** ou **c** mais baixos.⁸ Em última análise, a consideração da soberania dos Estados membros funciona como factor de equilíbrio do respectivo peso na Assembleia Geral.

⁶ Fonte: Resolução da Assembleia Geral A/RES/61/237, de 13 de Fevereiro de 2007.

⁷ A constante **s** é a percentagem da posição de cada Estado no conjunto dos Estados Membros. Assim: $\mathbf{s} = 1 \times 100 / 192 \Leftrightarrow \mathbf{s} = 0,521$.

⁸ Exemplo: sem constante, \mathbf{PnV} (China) = $(19,975 + 2,667) / 2 \Leftrightarrow \mathbf{PnV}$ (China) = 11,321; sem constante, \mathbf{PnV} (Liechtenstein) = $(0,001 + 0,010) / 2 \Leftrightarrow \mathbf{PnV}$ (Liechtenstein) = 0,006. Com constante, \mathbf{PnV} (China) = $(19,975 + 2,667 + 0,521) / 3 \Leftrightarrow \mathbf{PnV}$ (China) = 7,721; com constante, \mathbf{PnV} (Liechtenstein) = $(0,001 + 0,010 + 0,521) / 3 \Leftrightarrow \mathbf{PnV}$ (Liechtenstein) = 0,177.

Uma vez obtida a ponderação relativa a cada membro, em percentagem, haverá que determinar o número de votos ponderados correspondentes em relação ao total da Assembleia Geral.⁹ Partindo de uma base de 768 votos, o número de votos ponderados será o resultado do voto ponderado em percentagem em relação ao total de votos.¹⁰ Com o número actual de Estados Membros e com os valores de **p** e **c** actuais, o arredondamento às unidades dos votos ponderados faz com que o total de votos do conjunto dos membros da Assembleia Geral perfaça 760.

Adoptando-se este critério, os Estados Unidos da América teriam o maior número de votos, 69. Catorze Estados teriam 10 ou mais votos, entre eles todos os membros permanentes do Conselho de Segurança. Por outro lado, sessenta e um Estados teriam um voto. Observa-se ainda que, quando considerado individualmente cada Estado membro, os equilíbrios de poder actuais, temperados pela imprescindível consideração da população de cada um, são razoavelmente respeitados. Esta observação permite concluir que, para além de se evitar uma *de per se* indesejável alteração radical dos equilíbrios de poder reais, esta ponderação teria condições de ser aceite pelos Estados com mais poder. A maior dificuldade poderia surgir relativamente à Rússia que, em certa medida, decairia de estatuto quando comparado com os restantes membros permanentes do Conselho de Segurança. Porém, esta situação seria possivelmente transitória: a recuperação económica da Rússia poderá implicar futuramente um aumento da contribuição e, conseqüentemente, um aumento do número de votos.

Por outro lado, verifica-se que existe um relativo equilíbrio entre os blocos regionais: a África totalizaria 109 votos; a América do Norte, 79; a América Latina e Caraíbas, 76; a Ásia, 281; a Europa, 193; e a Oceânia, 22. Mesmo somando os votos da Europa com os da América do Norte, da Austrália e da Nova Zelândia (278), nenhum dos blocos regionais detém a maioria dos votos (381). Mesmo considerando o total dos votos do "Grupo dos 77" (388), nenhum bloco terá a maioria de dois-terços (507) necessária para a aprovação de deliberações vinculativas sobre questões externas.

Conclui-se, pois, que também ao nível dos blocos político-regionais se verifica um equilíbrio. Se, por um lado, os Estados industrializados do norte (e a Austrália e a

⁹ Note-se que não existe uma estrita necessidade de estabelecer uma equivalência entre o voto ponderado em percentagem e um número de votos arredondado às unidades. No entanto, por razões de ordem prática, parece aconselhável que cada Estado disponha de um número de votos arredondado às unidades.

¹⁰ A escolha do número 768 é feita por mera referência ao Consílio dos Povos das Nações Unidas, ganhando apenas pelo factor simbólico associado. No entanto, não há motivo que obste à escolha de um número de votos total mais elevado, aumentando, portanto, a representatividade. Por ora, o importante é tornar perceptível a análise do presente exercício.

Nova Zelândia) nada teriam a temer em relação a um eventual reforço do poder dos Estados do “Grupo dos 77”, por outro lado, estes últimos continuariam a ter a maioria na Assembleia Geral (388 votos). É certo que, actualmente estes gozam de uma maioria de dois-terços na Assembleia Geral, configurando um total de 67,7% dos votos actuais. Com a ponderação proposta continuariam a deter a maioria dos votos (51,1%). Pese embora perderem a possibilidade de, sozinhos, configurarem uma maioria de dois-terços, o seu poder real aumentaria. Só com a ponderação de votos será possível reforçar o poder decisório da Assembleia Geral nos moldes anteriormente propostos. Ora, reforçando-se este poder decisório, aqueles Estados passarão, eles próprios, a deter um poder decisório que anteriormente não tinham, conquanto actualmente a Assembleia Geral apenas tem competência para fazer recomendações no que respeita a assuntos externos. Designadamente em relação a assuntos como o desenvolvimento, os Estados do “Grupo dos 77” passariam a ter um poder decisório significativo. Portanto, a perda da maioria de dois-terços, seria compensada pelo reforço real do seu poder na comunidade internacional, situação que, é de crer, iria de encontro às pretensões dos Estados que compõem aquele grupo. Ainda, antecipando uma representação única da União Europeia nas Nações Unidas, o conjunto dos votos dos seus Estados-Membros seria de 154, representando um total de 20,3%.

3.4. Articulação segundo o sistema bicameral

A relação entre o Consílio dos Povos e o Congresso dos Estados intergovernamental seria, então, estabelecida de acordo com o modelo de assembleia bicameral (Falk e Strauss, 2001). A adaptação deste sistema para as Nações Unidas resulta natural. Pretendendo-se a conciliação entre a representação dos cidadãos e a representação dos Estados soberanos individuais, a estruturação das duas assembleias num único órgão bicameral parece ser uma solução plausível. Em última análise, faz todo o sentido que o “poder legislativo” fique concentrado num só órgão.

Enquanto o Consílio dos Povos das Nações Unidas maturava, dentro ou fora da Organização, o poder de cada Estado na Assembleia Geral seria ponderado e a competência decisória deste órgão seria fortalecida nos termos já descritos. O passo seguinte seria o da fusão dos dois órgãos, constituindo, assim, a Assembleia Mundial bicameral. O Consílio dos Povos das Nações Unidas assumiria igualmente os poderes da Assembleia Geral. Por sua vez, sem perder o seu poder decisório, a Assembleia Geral transformar-se-ia no Congresso de Estados, porventura, numa primeira fase sem ponderação de votos, isto é, cabendo a cada Estado um voto, para numa

segunda fase a representação estadual / governamental ser também ela ponderada nos moldes acima propostos.

Quanto à distribuição dos poderes, é possível formular múltiplas hipóteses. Pelo menos numa primeira fase, por uma questão de equilíbrio, ambas as câmaras poderiam deter iguais poderes de iniciativa em relação a questões externas. Em relação às questões internas, a iniciativa poderia caber apenas à câmara baixa, isto é, ao Consílio dos Povos. Qualquer iniciativa teria que ser sempre aprovada por ambas as câmaras.

4. Conclusão

No início do século XXI, a realidade global coloca à humanidade alguns dos maiores desafios com que alguma vez se deparou. Uma realidade de interdependências que não respeita as fronteiras dos Estados e que corre à velocidade da luz.

O Estado, sem perder o seu valor no plano interno e no plano externo, constitui uma estrutura política insuficiente para organizar o conjunto de fenómenos que ultrapassam a sua soberania. A solução passa pela criação de um espaço político global. Espaço que deverá ter uma sede de governação, dotada de efectiva autoridade universal. Sede, essa, que se acredita poderem ser as Nações Unidas. A sua estrutura de poder necessita, porém, de se adequar às exigências da governação da realidade global do século XXI.

Uma das várias reformas a considerar no sentido dessa adequação será a da criação de uma Assembleia Mundial com duas câmaras: o Consílio dos Povos das Nações Unidas, que representaria os cidadãos dos Estados membros, cujos parlamentares seriam eleitos por cada Estado membro em função da sua população; e o Congresso dos Estados, órgão intergovernamental, que representaria cada Estado membro. Qualquer deliberação vinculativa teria que ser aprovada cumulativamente por ambas as câmaras. Este sistema permitiria a inclusão dos cidadãos no processo de governação global sem esquecer o papel central dos Estados soberanos nas relações internacionais. Por outro lado, num órgão de poder reforçado como o seria a Assembleia Mundial, o sistema bicameral permitiria, igualmente, a moderação e o contrabalanço do exercício desse poder. Este sistema contribuiria para a democratização da governação global.

As propostas apresentadas, que se acredita poderem fomentar a governação global centralizada nas Nações Unidas, não pretendem ser absolutas, únicas ou ideais. Por

outro lado, não almejam a harmonização planetária segundo a “lei do mais forte”. Pelo contrário. Trata-se, antes, de dar a todos a oportunidade de participarem no processo de decisão global para que todos beneficiem de forma justa e democrática dos seus benefícios. Estas propostas pretendem, pois, contribuir para a actual e premente reflexão sobre o futuro das Nações Unidas e sobre o papel que deve desempenhar no mundo globalizado. O futuro, acredita-se, pode ser o de uma Organização fortalecida e capaz. O papel será o da governação global no quadro de uma democracia global multifacetada.

Referências Bibliográficas

Archibugi, Daniele (1993), “The Reform of the UN and Cosmopolitan Democracy: A Critical Review”, *Journal of Peace Research*, 30(3), 301-315.

Bedjaoui, Mohammed (1994), *Nouvel ordre mondiale et contrôle de la légalité des actes du Conseil de Sécurité*. Bruxelles: Bruylant.

Bummel, Andreas (2005), *Developing International Democracy - for a Parliamentary Assembly at the United Nations*. Stuttgart: Horizonte.

CGG: Commission on Global Governance (1994), “Our global neighbourhood”, <<http://web.archive.org/web/20021206094128/www.cgg.ch/contents.htm>>, aceso a 30 de Agosto de 2009.

Escameia, Paula (2003), *O Direito Internacional Público nos princípios do século XXI*. Coimbra: Almedina.

Falk, Richard (2001), *Globalização predatória*. Lisboa: Instituto Piaget.

Falk, Richard; Strauss, Andrew (1997), “For a Global Peoples’ Assembly”, *International Herald Tribune*, 14 de Novembro de 1997.

Falk, Richard; Strauss, Andrew (2001), “Toward Global Parliament”, *Foreign Affairs*, 80(1), 212-220.

HPTCC: High-Level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. New York: United Nations.

PEPUNCSR: Panel Of Eminent Persons on United Nations - Civil Society Relations (2004), “*We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance*”, Report A/58/817, 11 of June 2004.

Pereira, André Gonçalves; Quadros, Fausto de (1993), *Manual de Direito Internacional Público*. Coimbra: Almedina.

Rensenbrink, John (2001), “Security, Democracy and World Governance”, *Dialog and Universalism*, 7-8, 63-75.

Roberts, Adam; Kingsbury, Benedict (1993), “The UN’s Roles in International Society Since 1945”, in Adam Roberts and Benedict Kingsbury (eds.), *United Nations, Divided World*. Oxford: Clarendon Press, 1-62.

Schwartzberg, Joseph (2004), *Revitalizing the United Nations: Reform through Weighted Voting*. New York/Den Haag: Institute for Global Policy/World Federalist Movement.

UNDESA: United Nations Department of Economic and Social Affairs (2008), *World Population Policies - 2007*. New York: United Nations.

Nota biográfica

Mateus Kowalski é Consultor jurídico do Ministério dos Negócios Estrangeiros, no domínio do Direito Internacional Público. Licenciado em Direito, Mestre em Ciências Jurídico-Internacionais e doutorando em Política Internacional e Resolução de Conflitos na Universidade de Coimbra (FEUC/CES). O autor agradece o apoio que lhe é conferido pela Fundação Calouste Gulbenkian para a realização do programa de Doutoramento.

Contacto: mateuskowalski@ces.uc.pt