

O PROCESSO DECISÓRIO NO ÂMBITO DA ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU)

*THE DECISION-MAKING PROCESS ON THE GENERAL
ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS (UN)*

Katerine da Rosa Scussel¹
Milene Pacheco Kindermann²

RESUMO

Na busca por soluções de conflitos globais destacam-se as organizações internacionais, em especial a ONU. Esta pesquisa, de caráter descritivo, trata desta OIG, do seu histórico e aspectos gerais, tendo como foco o processo de tomada de decisão da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), por ser a mais representativa no cenário mundial, competente para examinar quaisquer temas e contar com 193 Estados, o que a torna indicada para tomar decisões mais complexas e abrangentes. Os dados foram obtidos principalmente no site oficial da organização, em especial na Carta da ONU e no Regulamento da Assembleia Geral (RAG). Conclui-se que o procedimento para tomada de decisão na AGNU possui uma metodologia minuciosa e conta com a participação dos seus órgãos, comissões e subcomissões, pois os temas passam por análises e debates antes de ser examinados pela Assembleia.

PALAVRAS-CHAVE: Assembleia Geral das Nações Unidas. Regulamento. ONU. Tomada de decisão.

ABSTRACT

In search for solutions to global conflicts, international organizations stood out, in particular the UN. This research, with descriptive character, is about this international governmental organization, its historical and general aspects, focused on the process to take decisions of the

1 Graduada do Curso de Relações Internacionais da UNISUL – Universidade do Sul de Santa Catarina. Bolsista do Programa de Bolsas de Pesquisa do Artigo 170. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5920043385782468>. E-mail: katerinescussel@gmail.com.

2 Doutora em Direito e Ciências Sociais, pela Universidad del Museo Argentino. Professora dos Cursos de Direito e de Relações Internacionais da UNISUL – Universidade do Sul de Santa Catarina. Coordena a área institucional da extensão universitária na Pró-Reitoria de Ensino, Pesquisa e Extensão da UNISUL. Orientadora do Programa de Bolsas de Pesquisa do Artigo 170. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7782539544015738>. E-mail: milene.kindermann@unisul.br.

General Assembly of United Nations, because it is the most representative on world, with competence to look over any subjects and it has the participation of 193 States, making it indicated to take decisions more complex and broad. The dates obtained mainly on organization official's site, especially on the UN Charter and on the Rules of Procedure of General Assembly and other information. Concludes that the procedure takes decisions of the General Assembly has a thorough methodology and contains the participations of its organs, commissions and subcommittees because the subjects were analyze and discuss before to be examining of the Assembly.

KEYWORDS: General Assembly of United Nations. UN. Decision making.

1 INTRODUÇÃO

Com o término da Segunda Guerra Mundial, a sociedade internacional passou a reconhecer como seus sujeitos não somente os Estados, mas também o indivíduo e as Organizações Internacionais Governamentais (OIGs). Herz e Hoffman (2004, p. 17) explicam que as OIGs “são a forma mais institucionalizada de realizar a cooperação institucional”. Elas propiciam relações multilaterais entre os atores da sociedade internacional, debatendo e discutindo agendas que são do interesse de um grupo de Estados ou da coletividade.

Dentre elas destaca-se a Organização das Nações Unidas (ONU), por ser universal e contemplar temas de distintas naturezas. Em seu modo de funcionamento, apresenta um sistema interessante de tomada de decisão, que possibilita aos Estados participantes a expressão de seus posicionamentos. Mazzuoli (2010) esclarece que as decisões em OIGs são geralmente tomadas em Assembleias e representam a vontade conjunta dos membros da organização, passando a ser autônomas e independentes da vontade unilateral destes.

Na ONU, a Assembleia Geral (AGNU), órgão principal, conta com um conjunto de órgãos subsidiários e com um regulamento de funcionamento composto de 163 artigos. De modo geral, estas regras de procedimento são pouco estudadas, não contidas na grande parte da doutrina da área das Organizações Internacionais ou do Direito Internacional Público, nem tampouco em artigos científicos ou monografias. Por esta razão, a pesquisa tratou de conhecer, com profundidade, o funcionamento do processo decisório da AGNU. Para tanto, foram realizados levantamentos bibliográficos e documentais sobre o processo de tomada de decisão nas OIGs, sobre os aspectos gerais da ONU e como os Estados participam dela e dos seus processos de tomada de decisão. Foram feitas pesquisas, ainda, sobre o modo de funcionamento da AGNU e dos órgãos subsidiários que ali atuam, com

a descrição dos procedimentos previstos no Regulamento da Assembleia Geral (RAG) da ONU, no que atine ao processo de tomada de decisão.

Com finalidade descritiva, este estudo teve como método de abordagem o indutivo e a pesquisa o nível exploratório. Foi qualitativa e teve como método de procedimento o estudo de caso. Os dados foram coletados especialmente na Carta da ONU e no RAG, disponibilizados no *site* oficial da organização.

2 AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E A ONU

Com a crescente interdependência entre os Estados no cenário global, aumentou a necessidade dos interesses serem convencidos entre mais de dois países. Na busca pela convivência pacífica entre povos e pela formação horizontal do sistema internacional, as relações progrediram para a criação das organizações internacionais. Estas nasceram inicialmente em quatro tipos, conforme explica Cretella (2007), sendo as Comissões Fluviais para disciplinar as regras de navegação em rios internacionais, as Uniões Administrativas para determinação de normas técnicas, as Comissões Sanitárias para evitarem-se as epidemias e as Comissões Financeiras para acompanhar a administração de Estados devedores de empréstimos internacionais.

As OIGs alcançaram níveis mais complexos e suas alterações foram capazes de diferenciá-las das conferências internacionais. Cretella (2007) aponta que enquanto as primeiras tentativas para resolução de conflitos aconteciam sem previsão, as organizações apresentam periodicidade e permanência, fator que também as distinguiam das conferências internacionais periódicas. As conferências *ad hoc* eram limitadas em relação ao campo de atuação e resultados. Em contrapartida, as OIGs possibilitam maior abrangência e especialidade.

Historicamente, as OIGs foram divididas em três gerações. As de primeira geração (fase da “preparação para as organizações internacionais”, de 1815 a 1914) eram bastante simples, tinham recursos limitados, pouco reconhecimento internacional e atuavam em campos específicos. As de segunda geração (fase do “desenvolvimento das organizações internacionais”, de 1914 a 1945) visavam primeiramente evitar conflitos futuros e têm como principal nome a Sociedade das Nações (SdN), que apresentou importantes destaques técnicos, mas foi limitada no plano político. Por fim, as de terceira geração (fase da “consolidação das organizações interna-

cionais”, a partir de 1945) destacam-se pela aparência complexa e completa, tendo a ONU como grande exemplo (CRETELLA, 2007).

A ONU segue os princípios da SdN, porém sua criação contou com mais compromisso e consciência por parte dos membros, o que a tornou mais viável. Em 1º de janeiro de 1942, durante a II Guerra Mundial, 26 países aprovaram a “Declaração das Nações Unidas” se comprometendo em lutar contra as potências do Eixo. Após discussões em torno da declaração e da necessidade do cessar fogo, foi acordada a preservação da igualdade soberana dos Estados pacíficos, com o propósito da manutenção da paz e segurança internacionais em uma OIG geral. Com seu embrião gerado em 1943, na Conferência de Moscou, foi fundada, oficialmente, com sede em Nova York, em 26 de junho de 1945, por 51 países, por meio da Carta de São Francisco (ou Carta da ONU), que entrou em vigor em 24 de Outubro de 1945. Tem como compromisso manter a paz e a segurança internacionais, por meio de relações amistosas entre os Estados, progresso econômico e social, e garantia de direitos humanos. A ONU cresceu, contando, em 2014, com 193 Estados-membros (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014b).

Para melhor alcançar seus objetivos, as Nações Unidas são organizadas em órgãos. Mazzuoli (p. 129, 2005) descreve que “nos termos do art. 7º da Carta da ONU, os principais são a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, a Corte Internacional de Justiça, o Conselho de Tutela, o Secretariado e o Conselho Econômico e Social”. A ONU tem papel representativo no sistema internacional, contando com 16 organismos especializados, que formam o “Sistema das Nações Unidas”, o que torna possível tratar com maior compromisso e competência temas relevantes no sistema internacional (CRETELLA, 2007)

Dentre as peculiaridades da Carta da ONU, pode-se citar o art. 103, que trata da supremacia desta em relação a outras obrigações contraídas pelos Estados-membros. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014a, tradução nossa).

3 SISTEMA DE TOMADA DE DECISÃO NAS OIGS

Para que sejam decididas medidas sobre os temas debatidos nas reuniões realizadas nas OIGs, é necessário que ocorra um processo de votação, no qual cada membro tem espaço para expressar suas vontades e receios.

Durante a evolução das OIGs, foram obtidas mudanças no sistema de votação, que era feito por meio de unanimidade. A partir da percepção da necessidade de que fossem agilizados os processos e da ideia de proporcionalidade, passou-se a contemplar o sistema de “votação ponderada e contribuições monetárias proporcionais” (CRETILLA, 2007). Além disso, assuntos aparentemente externos às decisões políticas dos Estados passaram a ser discutidos nas OIGs, como territórios dependentes e associações privadas. A escolha por modelos de votação ponderada é vista, por alguns, como perda do princípio da igualdade soberana dos Estados.

As votações, teoricamente, aplicam a regra “um Estado - um voto”, porém na prática, cada Estado-membro tem um peso diferenciado. Cretella (2007, p. 241) aponta que:

Antes de 1939, quatro critérios de votos ponderados podiam ser observados, podendo ser proporcionais: às respectivas contribuições ao orçamento [...]; às populações dos Estados-membros [...]; à importância relativa de cada Estado-membro em relação à matéria regulada [...]; e às considerações e conveniências de ordem política [...].

Dependendo da OIG, os Estados participam das decisões de forma diferenciada. A participação dos Estados em órgãos plenários e restritos, indiretamente, determina o grau de representatividade deles na organização, pois aqueles que participam com maior engajamento nos órgãos restritos apresentam maior importância. Quando a OIG é contemplada com grande número de membros, a representatividade desses fica mais comprometida, pela dificuldade existente na realização de reuniões plenárias constantes. Como alternativa a esse problema prático, as decisões são tomadas nos órgãos restritos. Apesar disso, busca-se atenuar as diferenças de diversas formas, de modo que os órgãos restritos não sejam mais importantes do que as reuniões plenárias.

Além das questões de ordem prática, ainda existem razões de ordem política para que o sistema de votação ponderado seja a alternativa em relação à unanimidade. A relevância do Estado no âmbito internacional é um dos maiores fatores na dinâmica do processo de tomada de decisão, sendo que sua contribuição e poderio no sistema refletem maior capacidade de atuar em prol da decisão e, como consequência, maior destaque nos processos de votação.

Porém, muitas vezes, chega-se a decisões sem a realização de uma votação formal. Por meio de consultas e conversações informais, que ocorrem

fora do âmbito da assembleia, os Estados manifestam o entendimento sobre a matéria discutida, sendo possível saber quando é importante a manutenção do tema em um processo de votação ou quando isso será desgastante, especialmente em razão da negativa de consenso por Estados mais fortes. Cretella (2007) explica que essas assimetrias indissolúveis podem causar desgastes às relações internacionais e ao processo decisório. E complementa que:

A adoção de decisões sem votação não significa, em absoluto, que o peso de todos os membros é idêntico. O órgão que adota determinada decisão [...] leva em conta o número de votos de cada membro, as maiorias exigidas, a relevância de cada membro na comunidade internacional e também em relação à matéria discutida e até mesmo a preparação e talento dos delegados (CRETELLA, 2007, p. 237).

Muitas vezes, ocorre votação quando existe a politização do processo de tomada de decisão, bastante comum em organizações internacionais financeiras, ou ainda, quando se trata de fixação de cotas de exportação ou preços no mercado de matérias primas. O procedimento de tomada de decisão geralmente vem acordado no estatuto das OIGs, com as devidas especificações de cada uma, o que Cretella (2007) assinala como um “fator formal”.

Outro fator citado pelo autor é de natureza funcional:

As organizações internacionais desempenham, principalmente, funções consultivas, regulatórias, de informação e operacionais. Em sua maioria, predominam as funções operacionais, e discussões polarizadas, de cunho político, tenderiam a provocar sua virtual paralisação. Daí a tendência a procurar soluções bem preparadas e negociadas, evitando a todo custo o confronto (CRETELLA, 2007, p. 238).

4 AGNU E O SISTEMA DE VOTAÇÃO

A Assembleia Geral da ONU é definida no capítulo IV da Carta da ONU, que trata dos procedimentos do órgão. É estipulado na Carta (artigo 9, parágrafo 1) que a “Assembleia Geral será integrada por todos os Membros das Nações Unidas” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014a, tradução nossa) e estipula o número máximo de cinco representantes para cada Estado (artigo 9, parágrafo 2). A AGNU pode discutir qualquer assunto pertinente à Carta e fazer recomendações sobre eles (artigo 10), além de validar ações dos órgãos restritos, baseando-se nos “princípios gerais da cooperação para manutenção da paz e da segurança internacionais, inclusive

os princípios que regem o desarmamento e a regulação dos armamentos” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014a, tradução nossa), como é explicado no artigo 11. Há exceção em relação aos assuntos que o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) esteja tratando, de modo que esses não podem ser analisados, no mesmo período, pelos dois órgãos. Desta maneira, a AGNU pode indicar assuntos ao CSNU, porém não deve abordá-los quando o Conselho já o faz (artigo 12). As indicações feitas ao CSNU, como também é especificado no artigo 11 da Carta da ONU, poderão ser consideradas “chamadas de atenção” a alguma situação que poderá por em risco a paz e a segurança internacionais, de modo que a AGNU tem plena capacidade para discutir qualquer tema que possa representar perigo às relações internacionais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014a).

Outras recomendações, estipuladas no Art. 13, parágrafo 1, podem ser

- a) fomentar a cooperação internacional no campo político e impulsionar o desenvolvimento progressivo do direito internacional e sua codificação;
- b) fomentar a cooperação internacional em matérias de caráter econômico, social, cultural, educativo e sanitário e ajudar a fazer efetivos os direitos humanos e as liberdades fundamentais de todos, sem fazer distinção por motivos de raça, sexo, idioma ou religião (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014a, tradução nossa).

Anualmente, e em situações especiais, a AGNU recebe relatórios do CSNU e dos outros órgãos da ONU (artigo 15), além de examinar e aprovar propostas administrativas (artigo 17) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014a).

O processo de votação na AGNU está regulamentado nos artigos 18 e 19 da Carta, que delimita que “cada Membro terá direito a um voto” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014a, tradução nossa). As decisões importantes são tomadas por maioria de 2/3 dos Membros presentes e votantes, como:

As recomendações relativas à manutenção da paz e segurança internacionais, à eleição dos membros não permanentes do Conselho de Segurança, à eleição dos membros do Conselho Econômico e Social, à eleição dos membros do Conselho de Administração Fiduciária de conformidade com o inciso c, parágrafo 1, do Artigo 86, à admissão de novos Membros às Nações Unidas, à suspensão dos direitos e privilégios dos Membros, à expulsão de Membros, às questões relativas ao funcionamento do regime de administração fiduciária e às questões orçamentárias. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014a).

Outras questões, inclusive a determinação de outros assuntos que devam ser tratados de forma diferenciada, são decididas por maioria simples.

O artigo 19 afirma que os membros em atraso financeiro, cujo montante “for igual ou superior ao montante das contribuições devidas nos últimos dois anos completos”, não terão voto na AGNU, exceto quando for julgado que o fato “se deve a circunstâncias alheias à vontade dos Estados” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014a, tradução nossa).

Esse órgão plenário tem capacidade de eleger seu próprio presidente em casa sessão, que são ordinárias (anuais) ou extraordinárias (quando solicitadas em outro período pelo Secretário Geral, a pedido do CSNU ou da maioria dos Membros das Nações Unidas). A Carta estabelece que a Assembleia apresente seu próprio regulamento e a possibilidade de estabelecer organismos especializados que julgar necessários (artigos 20 a 22). (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014a).

4.1 O REGULAMENTO DA AGNU

A AGNU conta com um Regulamento próprio, elaborado inicialmente por 15 Estados-membros, que entrou em vigor em janeiro de 1948 e passou por diversas alterações ao longo do tempo, sendo a última (A/520/Rev.16/Corr.1) em setembro de 2007. De maneira geral, o RAG torna as normas previstas na Carta da ONU mais detalhadas, sendo composto por 163 artigos, divididos em 18 capítulos, descritos abaixo (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014c).

O *primeiro* deles diz respeito aos períodos de sessões, divididas em ordinárias e extraordinárias. Nas sessões ordinárias, o RAG prevê reuniões anuais, a partir da segunda-feira da terceira semana de setembro, contada desde a primeira semana do mês em que haja pelo menos um dia útil. A sessão deverá ser anunciada por meio de notificação, 60 dias antes de seu início, feita pelo Secretário Geral das Nações Unidas (SGNU) aos Estados-membros. Ao iniciar a sessão, a mesa da AGNU fixará a data para seu término. As sessões acontecerão na sede das Nações Unidas, podendo ocorrer em outro local, mediante decisão anterior da própria AGNU, por petição da maioria de seus membros, ou de um deles, desde que aprovada pela maioria, em prazo hábil (120 dias para o pedido e 30 dias para a manifestação dos membros da AGNU). As sessões poderão ser suspensas por decisão da AGNU, sendo retomadas em data posterior (artigos 1 a 6).

Para convocação das sessões extraordinárias, o SGNU deverá agendar o início das atividades em 15 dias após ter recebido o pedido de reunião proveniente do CSNU ou da maioria dos membros da AGNU. Nos casos de sessões emergenciais, com base na Resolução 377-A, de novembro de 1950 (que prevê a ação da AGNU nos casos em que o CSNU não consiga agir em razão da falta de unanimidade dos membros permanentes), o prazo de 15 dias é reduzido para 24 horas. Um membro da AGNU poderá pedir uma sessão extraordinária e o SGNU tem o prazo de trinta dias para obter a concordância ou não da maioria dos membros da AGNU. Este prazo fica reduzido ao mínimo possível para o caso de sessão emergencial. O prazo de notificação do SGNU para a abertura de uma sessão extraordinária é de pelo menos 14 dias (quando convocado a pedido do CSNU), 10 dias (quando convocado pela maioria ou por um dos membros da AGNU) e 12 horas no caso de sessões emergenciais (artigos 7 a 10). As convocações da AGNU serão remetidas para os demais órgãos da ONU (artigo 11).

O *segundo* capítulo trata do programa a ser trabalhado nas sessões ordinárias da AGNU. O SGNU remeterá o programa provisório das sessões pelo menos 60 dias anteriores da abertura da sessão, que conterà um memorial sobre os trabalhos da ONU, os informes dos órgãos principais e subsidiários e dos organismos especializados, temas definidos pela AGNU em sessões anteriores, temas propostos por outros órgãos principais ou por qualquer membro da ONU, questões orçamentárias e de prestação de contas, e outros assuntos que o SGNU entenda necessários ou propostos por membros da ONU. Poderão ser incluídos temas complementares, a pedido de qualquer membro da AGNU, a ser apresentado aos demais, pelo SGNU, até 30 dias antes do início da sessão. Em prazo inferior a 30 dias ou durante as sessões da AGNU, outros temas poderão ser incluídos, mediante voto da maioria dos presentes na AGNU, para exame imediato ou no intervalo de 7 dias (artigos 12 a 15).

Nas sessões extraordinárias, o programa será remetido pelo SGNU em pelo menos 14 dias (CSNU) ou 10 dias (pedido dos membros da AGNU) antes do início da sessão, ou simultâneo à convocação em casos emergenciais. O tema será aquele solicitado no pedido de reunião extraordinária, mas qualquer membro ou órgão principal da ONU poderá solicitar a inclusão de temas complementares em até quatro dias anteriores ao início da sessão. Durante os trabalhos da sessão poderão ser apresentados temas

suplementares, seguindo-se idêntico procedimento das sessões ordinárias. Nas sessões de emergência, a inclusão fica restrita aos temas relativos à segurança. (artigos 16 a 19).

Em ambos os tipos de sessão os temas de trabalho serão apresentados em memorando explicativo, possivelmente acompanhado de documentos básicos ou projeto de resolução. No início de cada período de sessão, serão apresentados o programa provisório e a lista de temas complementares, junto ao informe da mesa da Assembleia. Esta agenda poderá ser modificada por votação da AGNU. Para tanto, poderão ser abertos debates, limitados a três oradores favoráveis à inclusão/exclusão e três contrários. Fica vetada a inclusão de temas referente a mudanças no orçamento em execução das Nações Unidas, não submetidos com a anterioridade de 90 dias do início da sessão (artigos 20 a 24).

O *terceiro* capítulo trata das delegações de cada membro da AGNU, que serão compostas de até 5 representantes e 5 suplentes (que poderão atuar como representantes mediante designação do chefe da delegação), e de tantos conselheiros e assessores quanto necessário (artigos 25 e 26).

O capítulo *quarto* prevê as regras quanto à apresentação dos poderes dos componentes da delegação. Inicia com a apresentação das credenciais e nomes, emitidas pelo Chefe de Estado ou Ministro de Relações Exteriores para o SGNU, pelo menos uma semana antes da abertura do período de sessões, que serão examinadas por uma Comissão de Verificação, composta por 9 membros, nomeados pela AGNU, no início do período de sessões. No caso de impugnação do nome de um membro de delegação, a Comissão fará a verificação dos poderes e encaminhará um relatório à AGNU, que decidirá a admissão do representante, que exerce suas funções provisoriamente até a decisão (artigos 27a 29).

O capítulo *cinco* traz normas quanto aos papéis de presidente e vice-presidente da AGNU. Esta elege seu Presidente, os Presidentes das seis Comissões Principais e 21 Vice-presidentes três meses antes do início do período de sessões que irão presidir, exceto quando a própria assembleia decide diferente. Caso não haja candidatos eleitos no início do período de sessões, o Presidente do período anterior ou o chefe da delegação a qual ele participava assumirá as funções até nova eleição. Quando o Presidente precisar se retirar de alguma sessão, escolherá um dos Vice-presidentes para assumir interinamente suas atribuições. Quando não puder exercer

suas funções, outro deverá ser eleito para o tempo restante do mandato. O cargo de Presidente será destinado aos representantes dos Estados-Membros, em sistema de rotatividade geográfica equitativa. Os nomeados como Presidentes e Vices de Comissão obedecerão à distribuição de cotas por continente, nos moldes das Resoluções nº 33/138, de 19/12/1978, e nº 48/264, de 29/07/1994 da AGNU (artigos 30 a 34).

O Presidente da AGNU tem por atribuições iniciar as sessões plenárias de cada período, dirigir os debates, decidir questões de ordem, suspensão, adiamento e encerramento dos debates, limitar o tempo de uso da palavra, o número de intervenções de cada representante, o fim da lista de oradores, encaminhar a votação dos assuntos e proclamar as decisões. Submeter-se-á às decisões da AGNU e não participará das votações, designando outro representante de sua delegação para realizar a votação em nome de seu país (artigos 35 a 37).

No capítulo seis estão estabelecidas as regras de funcionamento da mesa de trabalhos, que é composta pelo Presidente, os Presidentes das seis Comissões Principais e os 21 Vice-Presidentes. Podem ter assento à mesa presidentes de outras comissões criadas pela AGNU, mas sem direito a voto. Os presidentes das Comissões poderão ser substituídos por seus vices e estes, por membros de suas delegações. Havendo dois componentes da mesma delegação, um deles não terá direito a voto (artigos 38 e 39).

A mesa apresentará no início de cada sessão os temas a serem debatidos, incluindo os pedidos de inclusão e exclusão. Recomendará à AGNU a data de encerramento do período de sessões, ajudará o Presidente na preparação da organização de cada sessão e na coordenação dos trabalhos das comissões. Reunir-se-á, periodicamente, ao longo do período de sessões, para examinar e fazer recomendações sobre o progresso dos trabalhos, ou, em qualquer tempo, a pedido do Presidente ou de outro membro da mesa. Os membros da AGNU que tenham encaminhado temas para inclusão no programa e que não estejam representados na mesa, poderão ter assento nesta para a discussão de seu pedido, participando apenas com direito a voz. Compete, ainda, à mesa realizar modificações de forma (nunca de fundo) nas resoluções aprovadas na AGNU, comunicando-as a esta, para seu exame (artigos 40 a 44).

O sétimo capítulo prevê a atuação da Secretaria da AGNU, designada ao Secretário Geral (ou alguém por ele indicado), a quem compete secre-

tariar todas as sessões da Assembleia, das suas comissões e subcomissões, prover e dirigir o pessoal necessário a estas atividades. A AGNU estabelece as regras relativas ao pessoal de trabalho. A Secretaria recebe, traduz, imprime e distribui documentos, relatórios e resoluções da AGNU, dos comitês e órgãos; realiza traduções dos discursos; elabora, imprime e distribui as atas das sessões; arquivava documentos e os distribui aos membros das Nações Unidas. O SGNU apresentará, em 45 dias antes da abertura do período de sessões, o relatório anual e os informes complementares sobre os trabalhos da ONU, e, a pedido do CSNU, em cada período de sessões, os assuntos relativos à paz e segurança internacionais que estejam sendo por ele tratados ou que o deixem de sê-lo (artigos 45 a 50).

Os idiomas oficiais de trabalho da AGNU, definidos no capítulo *oito* do RAG, são o árabe, o chinês, o espanhol, o francês, o inglês e o russo, ou outros decididos por ela. As Atas e Resumos das assembleias, Resoluções, publicações no Diário das Nações Unidas e demais documentos serão feitos o mais breve possível e nestes idiomas. Quando da utilização de um dos seis idiomas acima, haverá a tradução para os cinco demais. Na utilização de outros idiomas, é necessária apresentação da tradução para um dos seis idiomas oficiais (artigos 51 a 57).

O capítulo *nove* trata das Atas das reuniões da AGNU e da Comissão de Desarmamento e Segurança Internacional, a serem registradas pela SGNU, de acordo com as formalidades definidas e submetidas à aprovação destes órgãos. A AGNU pode determinar à Secretaria que registre as atas das reuniões de outras Comissões e órgãos. As sessões da AGNU também serão gravadas em áudio, assim como os atos de outros órgãos, mediante sua decisão. Dentro de 15 dias do encerramento do período de sessões, o SGNU comunicará aos membros das Nações Unidas as Resoluções aprovadas pela AGNU (artigos 58 e 59).

No capítulo *dez* define-se que as sessões da AGNU e das comissões e subcomissões serão públicas. Só serão de caráter privado se assim a AGNU e as comissões definirem. As decisões tomadas nas sessões privadas serão divulgadas na sessão pública seguinte ou por comunicado ao SGNU (artigos 60 e 61). O capítulo *onze* prevê que no início e término do período de sessões será reservado um minuto de silêncio para orações ou meditação (artigo 62).

O capítulo *doze* regulamenta o procedimento dos debates e votação dos temas. Nas sessões de emergência, a AGNU reunir-se-á em plenário

e examinará temas da convocação extraordinária, assumindo as funções de Presidente e Vice-Presidentes as delegações (chefe da delegação) que desempenharam estas tarefas em período anterior. Com base no memorial remetido pelo Secretário Geral, a AGNU decidirá, sem remessa à Mesa e sem debates, a respeito das propostas de envio dos temas previstos às Comissões Principais (artigos 63 e 64).

Não serão tomadas decisões definitivas sobre os temas até ser recebido o correspondente informe de uma comissão. Os informes das Comissões Principais podem ser discutidos em sessões plenárias mediante aprovação de 1/3 dos membros presentes e votantes, votada sem debates. O quórum para a abertura da sessão e o desenvolvimento dos debates é de 1/3 dos membros da AGNU. Para a tomada de decisão requer-se a presença da maioria dos membros (artigos 65 a 67).

O uso da palavra nos debates ocorre mediante a inscrição e autorização do Presidente, que pode estabelecer o tempo de manifestação. Este poderá chamar à ordem um orador quando suas observações não forem pertinentes ao tema em debate. A precedência dos debates poderá ser dada ao Presidente e ao relator de uma Comissão, para que exponham as conclusões do trabalho realizado pela Comissão. O Secretário Geral ou pessoa por ele designada poderá se manifestar, de forma oral ou escrita, a qualquer tempo durante a sessão (artigos 68 a 70).

Qualquer representante, durante as discussões, poderá solicitar uma questão de ordem, a ser deferida pelo Presidente. Se indeferida, poderá ser oposto recurso, o que levará à votação da recusa do Presidente pela AGNU, que poderá ser revogada por voto da maioria dos membros presentes e votantes. Na questão de ordem não se poderá tratar do mérito da questão objeto do debate (artigo 71).

A AGNU poderá limitar a duração das intervenções e o número de intervenções de cada representante sobre um mesmo assunto. Antes desta decisão, poderão fazer uso da palavra dois oradores a favor e dois contrários ao tema, para a definição dos limites das intervenções. No caso de um orador ultrapassar o tempo limitado, o Presidente poderá chamá-lo à ordem. Durante os debates, o Presidente poderá ler a lista de inscritos e, com o consentimento da AGNU, declarar encerrada a fase de inscrições. Mesmo encerrada a lista, o Presidente poderá, caso considere aconselhável, conceder a palavra como direito de resposta (artigos 72 e 73).

Qualquer representante poderá propor o adiamento da discussão. Além do autor de uma moção, poderão falar dois oradores a favor e dois contrários, seguindo-se para a votação. Um representante poderá propor, em qualquer momento, o encerramento do debate sobre um tema, mesmo quando outro manifeste o desejo de falar. Esta moção poderá ter a intervenção de até dois oradores que a ela se oponham, seguindo-se para a votação. Se aprovada a moção, encerram-se os debates. Nos pedidos de suspensão ou de adiamento da sessão, as moções são colocadas em votação sem debates. A ordem de precedência entre as moções indica a votação das moções de suspensão da sessão, seguidas da de adiamento da sessão, da de adiamento do debate do tema em discussão, e, por último, da de encerramento do debate de um tema (artigos 74 a 77).

Propostas e emendas deverão ser encaminhadas por escrito ao SGNU, que distribuirá cópias às demais delegações, até a véspera da sessão de votação. Serão aceitas emendas ou moções de procedimento sem prévia distribuição de cópias ou distribuídas no mesmo dia da sessão. Moções sobre a competência da AGNU para exame de um tema serão decididas antes da votação do assunto discutido. As moções poderão ser retiradas de pauta por seu autor antes de sua votação, mas outro delegado poderá rerepresentá-la. Um tema não será examinado na mesma sessão após ter sido votado, exceto quando decidido pela maioria de 2/3 dos membros votantes e presentes. A moção de novo exame poderá ser contestada por até dois oradores e submetida imediatamente à votação (artigos 78 a 81).

O sistema de votação da AGNU segue as regras estabelecidas na Carta da ONU, de um membro um voto, com decisões obtidas pela maioria de 2/3 dos membros presentes e votantes nas decisões ou emendas definidas na Carta como importantes e por maioria simples nas demais questões. Para o cômputo dos votos são considerados os membros que se manifestem a favor ou contrários à decisão. Os votos de abstenção não integram as maiorias necessárias (artigos 82 a 86).

O procedimento ordinário de votação far-se-á levantando a mão, pondo-se de pé ou mediante votação mecânica não nominal. Os representantes poderão pedir a votação nominal, por ordem alfabética do nome do país em língua inglesa (sorteado pelo Presidente do país a iniciar a lista), que, ao ser chamado, manifesta-se verbalmente com “sim”, “não” ou “abstenção”, ou utiliza-se o sistema mecânico com identificação de voto. O resultado da

votação é registrado em ata em ordem alfabética dos nomes dos membros. Iniciada a votação, só será interrompida para questões de ordem sobre o sistema adotado. O Presidente permitirá a justificativa de votos, antes ou depois de fazê-los, limitando-se o seu tempo, exceto nas votações secretas e nas explicações sobre a própria proposta ou emenda (artigos 87 e 88).

Pode ser solicitada (por moção) a divisão de uma proposta ou emenda para votação. Se impugnada esta moção, será necessária votação específica do pedido de divisão. É permitida a manifestação de até dois oradores a favor e dois contrários à divisão do tema. Aceita a moção de divisão, passa-se à votação das partes. Estando aprovadas as partes, será feita a votação do conjunto. Apresentada uma emenda a uma proposta, aquela será votada primeiro; mais de uma emenda a uma proposta, estas serão votadas, uma a uma, em ordem decrescente de discrepância do mérito da proposta original. Se uma emenda aprovada implicar na rejeição de outra, esta nem será submetida à votação. Aprovadas uma ou mais emendas, votar-se-á a proposta modificada. Considera-se emenda uma moção que propõe adição, supressão ou modificação do texto proposto. Quando duas ou mais propostas referirem-se à mesma questão, serão votadas na ordem de apresentação à mesa, salvo outra decisão. Votada a primeira proposta, decidir-se-á sobre a necessidade de votação das demais. As decisões que resultem em empate serão reconduzidas à votação, em até 48 horas, como pauta da ordem do dia seguinte. Se ocorrer novo empate, a proposta é considerada rejeitada (artigos 89 a 91 e 95).

As votações para eleições das funções da AGNU serão sempre secretas e sem candidaturas. Não havendo eleição pela maioria requerida em primeira votação, será realizada segunda votação limitada aos dois delegados mais votados. Havendo empate, o Presidente sorteará um deles. Quando requerida a maioria de 2/3, serão realizadas mais três votações. Não obtida a maioria, na votação seguinte será aberta a votação para qualquer membro da Assembleia. Este processo repetir-se-á até que seja obtida a votação pela maioria requerida. Isto não obsta a aplicação dos artigos 143, 144, 146 e 148, que tratam das eleições dos membros do CSNU, do ECOSOC e do Conselho de Tutela. Quando necessária a nomeação para vários cargos, serão eleitos aqueles que obtiverem a maioria requerida na primeira votação, mas se este número for insuficiente para ocupar todos os cargos disponíveis, serão realizadas votações adicionais, limitadas aos candidatos melhor votados

no processo anterior (máximo de dois candidatos por cargo). Não havendo resultado decisivo, aplica-se a regra das três votações (artigos 92 a 94).

O trabalho das Comissões é definido no capítulo *treze* do RAG. A criação das Comissões é definida pela AGNU sempre que considere necessário para o exercício de suas funções, organizando-as e limitando sua atuação por categorias de temas. Novos temas não podem ser incluídos por iniciativa da própria Comissão. As Comissões Principais estão definidas como: Comissão de Desarmamento e Segurança Internacional (Primeira Comissão); Comissão de Assuntos Econômicos e Financeiros (Segunda Comissão); a Comissão de Assuntos Sociais, Humanitários e Culturais (Terceira Comissão); a Comissão Política Especial e de Descolonização (Quarta Comissão); a Comissão de Assuntos Administrativos e de Orçamento (Quinta Comissão); e a Comissão Jurídica (Sexta Comissão) (artigos 96 a 98).

Todas estas Comissões elegerão um Presidente pelo menos três meses antes da abertura do período de sessões, e os demais membros da Mesa no máximo até o final da primeira semana desse período. Os trabalhos das Comissões serão organizados de acordo com a data de encerramento estipulada pela AGNU, de modo que seja possível examinar todos os temas em pauta, adotando a ordem de prioridade, o cronograma de trabalho e o número de sessões. Os membros da AGNU podem estar representados nas Comissões por uma pessoa da delegação, podendo ser designados, também, assessores, para apoio ao delegado ou mesmo nesta função. Quando substituírem o delegado, não poderão atuar nas funções de Presidente, Vice-Presidente ou Relator de Comissão, nem mesmo atuar na AGNU, salvo se designados como representantes suplentes. As Comissões poderão criar Subcomissões de trabalho, que comporão suas próprias mesas (artigos 99 a 102).

As Mesas das Comissões Principais terão um Presidente, três Vice-Presidentes e um Relator. As demais Comissões, um Presidente, um ou vários Vice-Presidentes e um Relator. Serão eleitos conforme a distribuição geográfica equitativa e a experiência e competência pessoal do candidato. Serão apresentadas as candidaturas com a intervenção de um orador por delegação, seguida de votação secreta, salvo definição em contrário ou eleição em que haja apenas um candidato. O delegado que ocupe a função de Presidente não participará da votação, mas outro delegado do mesmo país poderá fazê-lo. Na ausência do Presidente, um dos Vice-Presidentes ocupará a função, com as mesmas atribuições e obrigações. No caso de

afastamento de qualquer membro da mesa, outro membro será eleito para o cumprimento do mandato (artigos 103 a 105).

O Presidente dirigirá as sessões conforme as normas previstas no RAG e exercerá suas funções submetendo-se à Comissão. As sessões iniciam com a presença de 1/4 dos membros, mas é necessária a maioria deles para a tomada de decisão. A manifestação dos membros e do SGNU segue as regras dos artigos 68 a 70, cabendo questões de ordem sobre a exposição do tema e sobre o procedimento dos trabalhos, decididas pelo Presidente. Desta decisão, caberá recurso no âmbito da Comissão, sendo que o voto do Presidente só será revogado mediante a votação da maioria dos membros presentes e votantes (artigos 106 a 113).

O Presidente o guiará os debates nos padrões da AGNU. É possível propor moção de adiamento ou de encerramento de um debate, discutida por até dois oradores a favor e dois contra (adiamento) ou somente por dois contrários (encerramento) e submetida imediatamente à votação. Para o adiamento ou suspensão da sessão, será feita votação sem debates. Havendo múltiplas moções, a ordem de precedência de votação é a de suspensão da sessão, de adiamento da sessão, de adiamento do debate e de encerramento do debate. As propostas e emendas são apresentadas à mesa da Comissão e distribuídas nos mesmos moldes da AGNU. Uma proposta aprovada ou rejeitada só será reexaminada na mesma sessão se observados os procedimentos dos artigos 78 a 81. A votação de propostas e emendas (e sua divisão) e as eleições de membros nas Comissões serão feitas nos moldes das votações da AGNU (artigos 114 a 133).

O capítulo *quatorze* do RAG estabelece regras para a admissão de novos membros nas Nações Unidas. Todo Estado que deseje tornar-se membro da ONU apresentará uma solicitação ao SGNU, acompanhada da declaração formal de que aceita todas as obrigações da Carta da ONU. O Secretário enviará a cópia da solicitação à AGNU ou aos seus membros, quando fora do período de sessões. Após a recomendação da admissão pelo CSNU, a AGNU examinará o pedido e o decidirá. No caso de rejeição do pedido ou de seu adiamento, pelo CSNU, a AGNU fará exame das razões de recusa, reenviando a solicitação ao CSNU com a ata da discussão na Assembleia, para que este formule nova recomendação. O SGNU comunicará o Estado solicitante sobre a decisão da AGNU, considerado como novo membro a partir da data de votação de aprovação (artigos 134 a 138).

As eleições para os órgãos principais da ONU estão no capítulo *quinze*. O mandato dos membros dos Conselhos da ONU inicia-se em 1º de janeiro seguinte à eleição e termina em 31 de dezembro seguinte ao novo período de eleição (exceção do Conselho de Tutela das Nações Unidas - CTNU). Se um membro deixa suas atividades antes do encerramento do mandato são convocadas eleições parciais no período de sessões seguinte da AGNU, para cumprimento do término do mandato. A nomeação do Secretário Geral ocorre por recomendação do CSNU e votação secreta, em sessão privada, da AGNU. O CSNU, o ECOSOC e o CTNU têm processos, critérios e tempos específicos para a escolha de seus membros, sendo o período de sessões da AGNU o foro utilizado para tal. Os membros da CIJ serão eleitos, conforme as regras do Estatuto da Corte, em tantas votações quanto necessárias para o suprimento das vagas, com maioria absoluta (artigos 139 a 151).

O capítulo *dezesesseis* estabelece regras para os assuntos administrativos e orçamentários das Nações Unidas, a serem definidas pela AGNU. Os gastos são aprovados por meio de Resoluções, provenientes das comissões de trabalho da ONU e acompanhadas de orçamento preparado e informado a todos pelo SGNU, mediante análise da Quinta Comissão (artigos 152 a 154).

Além da Quinta Comissão, a AGNU nomeará uma Comissão Consultiva em Assuntos Administrativos e Orçamentários, formada por dezesseis membros com nacionalidades diferentes, escolhidos pelos critérios da representação geográfica, capacidades e experiências pessoais, para um mandato de 3 anos, passíveis de reeleição, nomeados no período ordinário de sessões da AGNU para início das funções no ano civil seguinte. Pelo menos três dos membros serão especialistas em finanças e não poderão deixar seus cargos simultaneamente. Compete à Comissão o exame técnico do orçamento dos programas da ONU e a colaboração nas tarefas da Quinta Comissão. No início dos períodos de sessões, a Comissão apresentará as propostas orçamentárias bienais para os programas e informes sobre as contas da ONU e das entidades de responsabilidade administrativa do SGNU. Examinará também os orçamentos dos organismos especializados e seus ajustes, bem como outras funções previstas no Regulamento Financeiro da ONU (artigos 155 a 157).

A AGNU nomeará uma Comissão de Cotas, de caráter técnico, formada por dezoito membros, escolhidos e empossados nos moldes dos mem-

bros da Comissão Consultiva, excetuada a regra de três membros especialistas. Terá por função assessorar a AGNU quanto ao rateio dos gastos da ONU, com base na capacidade de pagamento dos seus membros e em escala de cotas orçamentárias, válida por três anos, pelo menos, exceto quando evidenciadas mudanças drásticas na capacidade de pagamento de um Estado; e quanto ao estabelecimento de cotas para novos membros, às modificações de cotas e às medidas para o cumprimento das normas para os membros em atraso de pagamento (artigos 158 a 160).

A criação de órgãos subsidiários pela AGNU é prevista no capítulo *dezessete*, observados os procedimentos das Comissões da Assembleia e os artigos 45 e 60, a menos que outras regras sejam decididas (artigo 161).

Estão no capítulo *dezoito* as regras finais do RAG, de interpretação, não estabelecendo diferenças de entendimento quando do uso de texto em itálico, e de permissão de emendas, por decisão da AGNU, propostas por uma Comissão e adotadas pela maioria dos membros presentes e votantes (artigos 162 e 163).

Segue ao RAG uma lista de anexos, composta por: Recomendações e sugestões da Comissão Especial para estudo de métodos e procedimentos da AGNU (Resolução 1898 - XVIII); Métodos e procedimentos da AGNU para tratar de questões jurídicas e de redação; Conclusões da Comissão Especial sobre a racionalização dos procedimentos e da organização da AGNU e a Decisão 34/401; Conclusões do Comitê Especial da Carta da ONU e de fortalecimento de seu papel, sobre a racionalização dos procedimentos da AGNU e da ONU; Diretrizes sobre a racionalização do programa da AGNU; Data de abertura e duração do debate geral.

5 CONCLUSÃO

Conhecendo-se a importância das OIGs e, principalmente, da ONU para a formação do sistema internacional, é de extrema importância conhecer também a forma de atuação desse órgão. A AGNU é o órgão máximo e central das Nações Unidas, sendo o fórum que recebe os relatórios produzidos pelos outros Conselhos (CSNU, ECOSOC e CTNU), pelo Secretário Geral e proveniente das Comissões e Subcomissões a ela atreladas, que funcionam de forma restrita, sem a participação de todos os membros das Nações Unidas. Por ser um órgão plenário, a AGNU adota o sistema de votos “um Estado um voto”, tomando decisões por maioria simples ou

de 2/3 dos membros presentes e votantes, conforme os temas a serem votados. Na votação são desconsiderados aqueles Estados que se encontrem impossibilitados de votar por atraso no pagamento das suas cotas e as abstenções. Este procedimento é replicado nos processos das Comissões e Subcomissões. A pesquisa descreveu detalhadamente os procedimentos da AGNU quanto às regras de composição e de funcionamento do processo de tomada de decisão.

REFERÊNCIAS

- CRETELLA, José Neto. **Teoria Geral das Organizações Internacionais**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Direito internacional público**. 2.ed rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- _____. **Curso de direito internacional público**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta de las Naciones Unidas**. Disponível em: <<http://www.un.org/es/documents/charter/chapter16.shtml>> Acesso em: 01 maio 2014a.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Historia de las Naciones Unidas**. Disponível em: <<http://www.un.org/es/aboutun/history/index.shtml>> Acesso em: 01 maio 2014b.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Reglamento de la Asamblea General**. Disponível em: <<http://www.un.org/es/ga/about/ropga/>> Acesso em: 22 ago. 2014c.