



O CONSELHO ECONÔMICO E
SOCIAL DAS NAÇÕES UNIDAS
E SUAS PROPOSTAS DE
REFORMA

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado
Secretário-Geral Embaixador Eduardo dos Santos

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

Diretor Embaixador José Humberto de Brito Cruz

*Centro de História e
Documentação Diplomática*

Diretor Embaixador Maurício E. Cortes Costa

*Conselho Editorial da
Fundação Alexandre de Gusmão*

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva
Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão
Embaixador Tovar da Silva Nunes
Embaixador José Humberto de Brito Cruz
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva
Professor Antônio Carlos Moraes Lessa

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

José Ricardo da Costa Aguiar Alves

O CONSELHO ECONÔMICO E
SOCIAL DAS NAÇÕES UNIDAS
E SUAS PROPOSTAS DE
REFORMA



FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

Brasília, 2013

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Guilherme Lucas Rodrigues Monteiro
Jessé Nóbrega Cardoso
Vanusa dos Santos Silva

Projeto Gráfico e Capa:

Yanderson Rodrigues

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2014

A474 Alves, José Ricardo da Costa Aguiar.
O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de
reforma / José Ricardo da Costa Aguiar Alves. - Brasília : FUNAG, 2013.

535 p. - (Coleção CAE)

ISBN: 978-85-7631-504-9

1. Nações Unidas (ONU). Conselho Econômico e Social (Ecosoc).
2. Nações Unidas (ONU). Conselho Econômico e Social (Ecosoc) - história.
3. Nações Unidas (ONU). Conselho Econômico e Social (Ecosoc) - reforma.
4. Diplomacia - atuação - Brasil. I. Título. II. Série.

CDD 341.2325

Bibliotecária responsável: Ledir dos Santos Pereira, CRB-1/776.

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de
14/12/2004.

Apresentação

Este excelente livro de José Ricardo Alves representa muito mais que uma importante contribuição ao debate sobre os possíveis futuros do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). Na verdade, este livro diz respeito, também, ao futuro de qualquer organização internacional que tem Governos soberanos em última análise, decidindo – por ação ou omissão – sobre os rumos que estas organizações podem ou não tomar, e com que efetividade.

Por trás de qualquer destas siglas internacionais, chamem-se ONU, FMI, Banco Mundial, OMC, G20, FSB, e dezenas de outras, há uma plethora de Estados e seus governos, com sua enorme diversidade, diferentes interesses nacionais, regionais e globais, e, portanto, constante rebalanceamento entre elementos de continuidade e mudança nestes três níveis em que exercem sua ação.

São fatos da vida, como é fato que a relevância, o prestígio e o papel que podem vir a representar quaisquer organizações internacionais serão sempre condicionados ou restritos àquilo que os principais governos que as

constituem possam concordar entre si que deva ser o papel a ser desempenhado por cada organização.

Não há dúvida de que as consequências da maior crise financeira internacional desde os anos 30 do século XX terá impacto sobre os trabalhos do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas nos próximos anos, a exemplo do que ocorreu na esteira de outras crises mais recentes e menos graves. Como resultado, surgirão muitas e variadas propostas de reforma do órgão.

Entretanto, as reformas futuras não acontecerão no vácuo, motivadas apenas por percepções de ineficiências, mas deverão ser balizadas pelas Metas de Desenvolvimento do Milênio, que, na longa história do Conselho, representou a mais importante mudança na direção de melhor coordenação, pelo ECOSOC, do sistema ONU – haja vista a adesão explícita às Metas pelo FMI, pelo Banco Mundial e por inúmeras outras organizações internacionais. Por isso, a grande conferência internacional, que deverá acontecer em 2015 para examinar as MDMs, também deverá impactar o funcionamento do Conselho.

Este livro procura olhar adiante, antecipando propostas de reforma que inevitavelmente ocorrerão nos próximos meses e anos, como já vêm ocorrendo no âmbito do FMI e do Banco Mundial, por exemplo, mas o faz da maneira mais correta, vale dizer: solidamente ancorada no estudo do histórico das reformas do órgão, desde sua criação até às vésperas da crise, isto é, de 1946 a 2007. E, muito importante para nós, apresentando subsídios para a futura atuação diplomática do Brasil nesta área. O restante desta breve apresentação procura mostrar ao leitor interessado em relações internacionais a relevância do tema, tão competently tratado com a perspectiva

histórica apropriada – como deve ser qualquer trabalho sobre temas desta complexa natureza.

A relativa importância e o potencial do Conselho Econômico e Social têm sido muito subestimados. O ECOSOC promove o debate sobre o desenvolvimento, identifica questões emergentes e apresenta linhas gerais para formulação de políticas econômicas e sociais de interesse global. Os capítulos da Carta das Nações Unidas, que cuidam do ECOSOC, tratam das áreas de atividade mais extensas do sistema ONU, a maior parte das despesas da Organização e o maior número de programas. No seu formato atual, o Conselho, ao coordenar o trabalho de mais de sessenta órgãos subsidiários, fundos, programas e agências especializadas, cobre 70% dos recursos humanos e financeiros do sistema ONU.

As críticas ao Conselho, que se iniciaram imediatamente após o estabelecimento do órgão, têm sido constantes e variadas. Pelo menos três indicadores objetivos sugerem que o ECOSOC não tem desempenhado seu mandato a contento: as referências à necessidade de reforma e de fortalecimento do Conselho feitas em declarações oficiais de conferências e reuniões de cúpula; o persistente e contínuo declínio nas contribuições financeiras voluntárias para o sistema das Nações Unidas, e a própria frequência das propostas de reforma.

Ocorre que o ECOSOC nasceu sem status claramente definido e subordinado à Assembleia Geral, com a qual manteria superposição de funções. As incongruências da Carta da ONU introduziram aspectos que criam ambiguidades e contradições nas competências do órgão, já que ali se encontram dispositivos que subordinam o ECOSOC à AGNU ao lado de outros que conferem autonomia ao Conselho.

Essas incongruências não contribuem para solucionar o conflito entre, por um lado, o princípio da igualdade soberana e, por outro, uma composição não universal, que pode adotar decisões por uma fração de votos. Em consequência, quanto mais politicamente sensíveis, ou quanto maiores as implicações orçamentárias, mais as questões substantivas migram do Conselho para a Assembleia Geral, hoje com quase 200 membros.

Dos três órgãos intergovernamentais das Nações Unidas que se reúnem regularmente (a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança e o Conselho Econômico e Social), o ECOSOC é o que tem sido objeto do maior número de propostas de reforma. Tais propostas não constituem apenas exercício administrativo, mas sim exercício de poder, com reflexos sobre os interesses brasileiros. Propostas de reforma do Conselho não são neutras, na medida em que afetam não apenas a composição e funcionamento do órgão, mas também a natureza dos assuntos de que trata aquele fórum.

A expressão “reforma” assume significados diferentes na ONU. Para se examinar as várias propostas de mudanças no ECOSOC, este trabalho adotou uma definição *stricto sensu* de “reformas”: são as alterações nos procedimentos, nos métodos de trabalho, na estrutura, na composição, nas competências e nos propósitos do Conselho que implicam debate, aprovação, implementação e acompanhamento por órgão principal das Nações Unidas.

Assim definidas, as propostas de reforma do Conselho podem ser classificadas em três categorias, conforme seu alcance: as de “revitalização”, que buscam aperfeiçoar o funcionamento do Conselho por meio de melhores métodos e práticas; as de “reestruturação”, que preconizam mudanças nas instituições e no sistema como um todo sem, contudo,

implicar emendas à Carta; e as “radicais”, que envolvem alterações na Carta da ONU com vistas a modificar profundamente a estrutura, a composição e o propósito do ECOSOC. Foram identificadas 42 iniciativas no período que se estende de 1946 (ano da primeira reunião do Conselho) a 2007 (ano em que se iniciou a crise financeira internacional).

O estudo dessas 42 propostas revela que o objeto das reformas jamais foi estático. Nos anos 70, buscaram melhorar a coordenação dos programas econômicos e sociais do sistema ONU, enquanto, nos anos 80, o foco deslocou-se para questões financeiras. Nos anos 90, a agenda de reformas passou a ser influenciada pela expansão das atividades e obrigações da ONU, ao passo em que, após a Assembleia do Milênio, essa agenda concentrou-se na reestruturação da Organização para alcançar específicas Metas de Desenvolvimento.

Já que os interesses do Brasil no Conselho estão estreitamente vinculados aos interesses gerais do país ligados ao desenvolvimento, a atuação diplomática brasileira não se deve ocupar apenas dos temas da agenda do ECOSOC, mas também do próprio funcionamento do Conselho. De 1948 a 2008, o Brasil só não teve mandato por 14 anos e presidiu o ECOSOC em duas ocasiões. A atuação diplomática do Brasil diante de propostas de reforma do Conselho pode se beneficiar tanto da avaliação do custo político vinculado a essas propostas quanto do conhecimento dos benefícios, para o país, associados a elas.

Este livro procura justamente associar esse custo político aos benefícios esperados das propostas de reforma. Não é – e nunca será – uma avaliação fácil, porque envolve pontos de vista políticos, econômicos e sociais, bem como uma competente diplomacia capaz de traduzi-los em ação multilateral eficaz. Mas um País da dimensão e relevância

do Brasil, com seus legítimos anseios de aumentar seu peso, sua voz, seu prestígio e sua influência no mundo, não se pode furtar a desempenhar um papel ativo em todos os foros internacionais de que participa – o que inclui formar uma posição sobre seus projetos de reforma.

Devo ao eventual leitor uma explicação sobre as duas razões que me levaram a aceitar o convite para apresentar este livro. Primeiro, o fato de que seu autor trabalhou diretamente comigo tanto na negociação da dívida externa brasileira, de julho de 1991 a setembro de 1993, como no meu Gabinete no Ministério da Fazenda durante parte do Governo FHC. Ao longo destes anos, adquiri enorme admiração por sua eficiência, sua capacidade de trabalho, sua dedicação à causa pública e seu invejável senso de humor. Segundo, porque eu próprio trabalhei na Organização das Nações Unidas, em Nova York (setembro de 1983 a setembro de 1986), quando tive a oportunidade de conhecer de perto o real funcionamento e as tentativas de reforma da Organização após a crise do início dos anos 80. Portanto, o tema deste livro não me é de todo estranho.

Para concluir esta já longa apresentação sobre este excelente trabalho, cuja leitura recomendo a todos os interessados em relações internacionais, só posso reiterar um velho ponto de vista sobre o futuro da ONU e do ECOSOC (originalmente pensado para ser uma espécie de equivalente econômico do Conselho de Segurança, ampliado): ambos são espelhos deste mundo fragmentado e assimétrico em que vivemos. Quem não gosta do mundo tal como ele é, não deve culpar os seus espelhos.

Pedro Sampaio Malan

Sumário

Lista de tabelas e gráficos	17
Lista de abreviaturas e siglas.....	19
Prefácio	27
1. Introdução	31
1.1. Objeto do trabalho: o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas	31
1.2. Escopo do trabalho: funcionamento do ECOSOC e propostas de reforma, de 1946 a 2007	32
1.3. Funções do ECOSOC e críticas ao desempenho do órgão.....	33
1.4. A importância do ECOSOC para o Brasil e a relevância do trabalho para a política externa brasileira.....	35
1.5. A estrutura do trabalho: capítulos e anexos.....	41
1.6. Questões e aspectos que não foram tratados pelo trabalho	46
1.7. O problema da falta de definição do termo “desenvolvimento”	48
1.8. Metodologia, crítica das fontes bibliográficas e emprego de abreviaturas e expressões reduzidas.....	51

2. Reformar o quê? Um ECOSOC, muitas definições.....	53
2.1. Reformar para quê? As críticas mais frequentes.....	54
2.2. Reformar por quê? Funções, competências e poderes embaçados.....	64
2.3. Reformar onde? Os órgãos subsidiários, programas, fundos e agências especializadas	74
2.3.1. Órgãos subsidiários: braços da Assembleia Geral, pernas do ECOSOC.....	76
2.3.2. Comissões funcionais: o espelho da ONU.....	79
2.3.3. Comissões econômicas: a ONU nas regiões	80
2.3.4. Programas e fundos: a ONU nos países.....	81
2.3.5. Agências especializadas: fronteiras da ONU.....	83
2.4. Reformar quando? As sessões do ECOSOC.....	91
2.5. Quem pode reformar? Os membros do Conselho	98
2.6. Reformar como? O funcionamento do ECOSOC.....	103
3. As causas do mau funcionamento do ECOSOC.....	105
3.1. Raízes históricas: da Liga das Nações à Comissão Preparatória	105
3.1.1. Morre a Liga das Nações, nasce uma ideia	106
3.1.2. Início dos anos 1940 e a sombra da Grande Depressão	110
3.1.3. A concepção do ECOSOC: Dumbarton Oaks.....	112
3.1.4. A certidão de nascimento: Conferência de São Francisco.....	116
3.1.5. Primeiros passos: a Comissão Preparatória	124
3.2. Aspectos legais: dubiedades e contradições	125
3.2.1. Uns são mais iguais que outros: a AGNU e o ECOSOC	126
3.2.2. Outros são mais iguais que uns: o ECOSOC e a AGNU.....	129
3.2.3. A base legal da estrutura descentralizada	131

3.3. As barreiras operacionais: como fazer tudo, mas fazer pouco	132
3.3.1. Questões administrativas: o poder oculto nas siglas	133
3.3.2. Questões substantivas: mais temas, menos peso.....	141
4. Os efeitos do mau funcionamento do ECOSOC: uma história de reformas	145
4.1. O que são “reformas”?	146
4.2. Propostas de reforma: muitas faces dos mesmos problemas	150
4.2.1. Predominância dos países desenvolvidos e ajustes tópicos – 1946 a 1950	151
4.2.2. Guerra Fria e perda de relevância do ECOSOC (reformas de revitalização) – 1950 a 1963	152
4.2.3. Maioria dos PEDs na AGNU e foco no desenvolvimento (reformas radicais e estruturais) – 1963 a 1970	153
4.2.4. Nova Ordem Econômica Internacional e conflito Norte-Sul (reformas radicais e estruturais) – 1970 a 1980.....	158
4.2.5. Crise financeira da ONU e crise do multilateralismo (reformas radicais) – 1980 a 1985	165
4.2.6. Questionamento da eficácia operacional do sistema ONU e ênfase no aumento de eficiência (reformas de revitalização) – 1987 a 1990	169
4.2.7. Final da Guerra Fria e redescoberta da ONU (reformas radicais e estruturais) – 1989 a 1992	170
4.2.8. Comemoração dos 50 anos da ONU e decepção com os “dividendos da paz” (reformas estruturais) – 1993 a 1995	173

4.2.9. Ênfase no caráter multidisciplinar do desenvolvimento e preparação da Cúpula do Milênio (reformas de revitalização) – 1995 a 2000	182
4.2.10. Seguimento da Cúpula do Milênio e decepção com resultados concretos (reformas de revitalização) – 2000 a 2008	191
5. Avaliação crítica das propostas de reformas.....	205
5.1. Avaliação de propostas de reforma do ECOSOC em função de seus resultados.....	209
5.2. Reformas que prosperaram: propostas de revitalização e de reestruturação	212
5.3. Propostas que não prosperaram: fracasso ou falsa percepção de malogro?	218
5.4. Fatores objetivos que contribuíram para o malogro de propostas de reforma do ECOSOC.....	219
5.5. O aumento do número de membros na AGNU e nos órgãos subsidiários	225
5.6. Atores na ONU: o papel dos blocos de países e dos grandes contribuintes.....	229
5.7. Pano de fundo das reformas: o conflito Norte-Sul.....	235
5.8. As crises como motores de reformas	237
5.9. Incoerências na coordenação interna dos Estados e baixo nível de representação	239
5.10. A otimização possível como resultado do consenso.....	241
6. Conclusão: subsídios para a atuação diplomática do Brasil.....	243
6.1. Cenários para as propostas de reforma	247
6.1.1. Situações <i>de facto</i> e propostas desnecessárias.....	250

6.1.2. Soluções de revitalização: alavanca para reformas profundas	252
6.1.3. Soluções de reestruturação: busca do ideal possível	260
6.1.4. Soluções radicais: emendas à Carta	264
6.2. A atuação diplomática do Brasil.....	268
6.2.1. Sugestões para posição do Brasil na ONU sobre reforma do ECOSOC.....	272
6.2.2. Sugestões para a articulação do Brasil no plano interno.....	277
Bibliografia	285
Anexos	
Anexo A – Lista sumária de órgãos subsidiários, fundos, programas e agências especializadas	353
Anexo B – Histórico pormenorizado das propostas de reforma.....	361
Anexo C – Entrevistas.....	521



Lista de tabelas e gráficos

Tabela 1 – Estatísticas de reformas.....	207
Tabela 2 – Resultados de propostas de reformas	210
Tabela 3 – Resultados por alcance de propostas de reforma	211
Tabela 4 – Número de membros da Assembleia Geral das Nações Unidas	225
Gráfico 1 – Períodos de pico de aumento do número de Estados-membros da AGNU.....	226
Gráfico 2 – Relação entre número de membros do ECOSOC e membros da AGNU (em %).....	227
Gráfico 3 – Ilustração hipotética do custo político associado a reformas do ECOSOC	249



Lista de abreviaturas e siglas

- ACABQ – *Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions* (Comissão Assessora para Questões Administrativas e Orçamentárias)
- ACC – *Administrative Committee on Co-ordination* (ver CAC)
- AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas
- AGTC – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
- AID – Associação Internacional para o Desenvolvimento
- AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica
- AMGI – Agência Multilateral de Garantia para Investimentos
- AMR – *Annual Ministerial Review* (ver RMAE)
- AOD – Assistência Oficial ao Desenvolvimento
- BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
- BWIs – *Bretton Woods Institutions* (ver IBWs)
- CAC – Comissão Administrativa de Coordenação

CAD – Comissão de Assistência ao Desenvolvimento
(da OCDE)

CAQAO – Comitê Assessor para Questões Administrativas
e Orçamentárias

Carta – Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte
Internacional de Justiça

CASPI – Conselho Assessor do Serviço Público
Internacional

CCP – Comissão de Construção da Paz

CCPCJ – Comissão de Prevenção do Crime e Justiça Penal

CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

CDH – Conselho de Direitos Humanos

CDS – Comissão de Desenvolvimento Sustentável

CEA – Comissão Econômica para a África

CEB – *Chief Executives Board* (ver JEC)

CEE – Comissão Econômica para a Europa

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o
Caribe

CESAO – Comissão Econômica e Social para a Ásia
Ocidental

CESAP – Comissão Econômica e Social para a Ásia e o
Pacífico

CFI – Corporação Financeira Internacional

CIJ – Corte Internacional de Justiça

CIRCI – Centro Internacional para a Resolução de Conflitos
sobre Investimentos

CNUCED – Conferência das Nações Unidas para Comércio
e Desenvolvimento

ComDH – Comissão de Direitos Humanos

COMINFORM – Escritório Comunista de Informações
(*Communist Information Bureau*)

Conselho – Referência ao Conselho Econômico e Social

CP – Comissão Preparatória

CPC – Comissão de Programação e Coordenação

CPD – Comissão de População e Desenvolvimento

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

DAC – *Development Assistance Committee* (ver CAD)

DAES – Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais
(Secretariado da ONU)

DELBRASONU – Missão do Brasil junto às Nações Unidas

DESA – *Department of Economic and Social Affairs*
(ver DAES)

ECA – *Economic Commission for Africa* (ver CEA)

ECE – *Economic Commission for Europe* (ver CEE)

ECLAC – *Economic Commission for Latin America and the Caribbean* (ver CEPAL)

ECOSOC – Conselho Econômico e Social (*Economic and Social Council*)

ENUDC – Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime

EPTA – *Expanded Program of Technical Assistance*
(ver PAAT)

ESCAP – *Economic and Social Commission for Asia and the Pacific* (ver CESAP)

ESCWA – *Economic and Social Commission for Western Asia*
(ver CESA0)

FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*)

FCD – Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento
FDCNU – Fundo de Desenvolvimento de Capital das Nações Unidas
FDNUM – Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher
FIDA – Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNUP – Fundo das Nações Unidas para Populações Fundo – Fundo Monetário Internacional (FMI)
Fundo Monetário – Fundo Monetário Internacional (FMI)
G7 – Grupo dos Sete (países mais industrializados)
G77 – Grupo dos 77, congrega os países em desenvolvimento na AGNU
G8 – Grupo dos Oito (países mais industrializados)
GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade* (ver AGTC)
GDNU – Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas
GRULAC – Grupo dos Países da América Latina e do Caribe
HRC – *Human Rights Council* (ver CDH)
HRCOM – *Human Rights Commission* (ver ComDH)
IAEA – *International Atomic Energy Agency* (ver AIEA)
IBRD – *International Bank for Reconstruction and Development* (ver BIRD)
IBWs – Instituições de Bretton Woods
ICAO – *International Civil Aviation Organization* (ver OIAC)
ICSAB – *International Civil Service Advisory Board* (ver JASPI)
ICSID – *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ver CIRCI)

IDA – *International Development Association* (ver AID)
IFAD – *International Fund for Agricultural Development*
(ver FIDA)
IFC – *International Finance Corporation* (ver CFI)
IFIs – Instituições Financeiras Internacionais
ILO – *International Labour Organization* (ver OIT)
IMF – *International Monetary Fund* (ver FMI)
IMO – *International Maritime Organization* (ver OMI)
INUTP – Instituto das Nações Unidas para Treinamento e
Pesquisa
ITU – *International Telecommunication Union* (ver UIT)
JASPI – Junta Assessora sobre Serviço Público
Internacional
JEC – Junta de Executivos-Chefe
JIU – *Joint Inspection Unit* (ver UCI)
LDN – Liga das Nações
MDMs – Metas de Desenvolvimento do Milênio
MIGA – *Multilateral Investment Guarantee Agency*
(ver AMGI)
MNA – Movimento Não Alinhado
MRE – Ministério das Relações Exteriores
NOEI – Nova Ordem Econômica Internacional
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento
Econômico
OECD – *Organization for Economic Cooperation and
Development* (ver OCDE)
OIAC – Organização Internacional de Aviação Civil
OIT – Organização Internacional do Trabalho
OMC – Organização Mundial do Comércio

OMI – Organização Marítima Internacional
OMM – Organização Meteorológica Mundial
OMPI – Organização Mundial de Propriedade Intelectual
OMS – Organização Mundial de Saúde
OMT – Organização Mundial do Turismo
ONU – Organização das Nações Unidas
ONUDI – Organização das Nações Unidas para o
Desenvolvimento Industrial
Organização – Organização das Nações Unidas
PAAT – Programa Ampliado de Assistência Técnica
PBC – *Peacebuilding Commission* (ver CCP)
PDs – Países desenvolvidos (ou industrializados)
PEDs – Países em desenvolvimento
PMA – Programa Mundial de Alimentos
PMDRs – Países de Menor Desenvolvimento Relativo
PNB – Produto Nacional Bruto
PNUD – Programa das Nações Unidas para o
Desenvolvimento
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio
Ambiente
PO – Parágrafo Operativo (em resoluções da ONU)
PP – Parágrafo preambular (em resoluções da ONU)
RMAE – Reunião Ministerial Anual de Exame
(no Segmento de Alto Nível)
RP – Regras de Procedimento (*Rules of Procedure*)
Secretário-Geral – Secretário-Geral das Nações Unidas
SGNU – Secretário-Geral das Nações Unidas
UCI – Unidade Conjunta de Inspeção
UIT – União Internacional de Telecomunicações
UNCDF – *United Nations Capital Development Fund*
(ver FDCNU)

- UNCIO – *United Nations Conference on International Organization* (Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional)
- UNCITRAL – *United Nations Commission on International Trade Law* (Conferência das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional)
- UNCTAD – *United Nations Conference on Trade and Development* (ver CNUCED)
- UNDG – *United Nations Development Group* (ver GDNU)
- UNDP – *United Nations Development Program* (ver PNUD)
- UNEP – *United Nations Environment Programme* (ver PNUMA)
- UNESCO – *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (Organização Educacional, Científica e Cultural das Nações Unidas)
- UNFPA – *United Nations Population Fund* (ver FNUP)
- UN-Habitat – *United Nations Human Settlements Programme* (Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos)
- UNICEF – *United Nations Children’s Fund* (Fundo das Nações Unidas para a Infância)
- UNIDO – *United Nations Industrial Development Organization* (ver ONUDI)
- UNIFEM – *United Nations Development Fund for Women* (ver FDNUM)
- UNITAR – *United Nations Institute for Training and Research* (ver INUTP)
- UNODC – *United Nations Office on Drugs and Crime* (ver ENUDC)

UNRRA – *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (Agência das Nações Unidas para Assistência e Reabilitação)

UNWTO – *United Nations World Tourism Organization* (ver OMT)

UPU – *Universal Postal Union* (União Postal Universal)

WFP – *World Food Programme* (ver PMA)

WHO – *World Health Organization* (ver OMS)

WIPO – *World Intellectual Property Organization* (ver OMPI)

WMO – *World Meteorological Organization* (ver OMM)

WTO – *World Trade Organization* (ver OMC)

Prefácio

Na imprensa brasileira, são poucas as referências ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, o ECOSOC. É frequente lermos sobre o Conselho de Segurança, a Assembleia Geral e o Secretário-Geral da ONU, como se a Organização se resumisse a dois colegiados e um homem empenhados exclusivamente na solução de confrontos militares. Acho curioso que o grande público não tenha o mesmo interesse por um Conselho que cobre quase três quartos dos recursos financeiros e de pessoal da ONU para coordenar o trabalho de mais de sessenta órgãos subsidiários, fundos, programas e agências especializadas voltados para o desenvolvimento.

Entre os propósitos da ONU estabelecidos pelo Artigo Primeiro da Carta, destaco especialmente o fato de a expressão “promover cooperação internacional para resolver problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural e humanitário” aparecer ao lado da promoção da paz e da segurança internacionais. Se há uma lição que aprendemos dos grandes conflitos do século passado, foi essa: a paz anda de mãos dadas com o desenvolvimento econômico e social.

Creio que a lição foi aprendida. Se não é totalmente praticada, pode ser – ao menos em parte – porque a promoção do desenvolvimento econômico e social envolve inúmeras facetas, incontáveis agentes, múltiplos objetivos, vários modelos e recursos dispersos. O que é “desenvolvimento”? A partir dessa única palavra foram escritos muitos livros de centenas de páginas. No plano doméstico, acompanhei essa discussão de perto entre 2003 e 2010, como membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República. No plano internacional, passei a acompanhá-la desde 2010 como membro do Conselho Diretor da *United Nations Foundation*. Os outros 15 membros do Conselho da *UN Foundation* partilham o mesmo compromisso com as metas e os objetivos da Carta das Nações Unidas e com o trabalho da Organização em prol de causas econômicas, sociais, ambientais e humanitárias. Não tenho resposta definitiva para essa questão do que venha a ser desenvolvimento. Na verdade, há muitas outras questões.

Como conciliar todos os fatores que promovam o desenvolvimento econômico e social de maneira a obter resultados tangíveis? Como organizá-los, harmonizá-los e introduzir uma coordenação que, mais que complementar os esforços, efetivamente conduza a um “todo maior do que a simples soma das partes”? Essas são algumas das questões que vale termos em mente sempre que examinamos todas as outras atividades da ONU que buscam atingir os objetivos da Carta de São Francisco. Algumas das respostas estão no Conselho Econômico e Social da Organização, o ECOSOC. Todavia, muitas outras perguntas também estão no ECOSOC. Ou seja, o Conselho, com suas contradições, falhas e virtudes, é um órgão vivo. É natural que se transforme,

que mude, que passe por reformas. Nesse contexto, parece-me previsível que o ECOSOC seja o órgão intergovernamental da ONU que mais recebeu propostas de reforma. Neste livro, o autor examina 42 propostas de reforma em 61 anos.

Para mim, aqui está a relevância deste livro. Não conheço nenhuma outra obra, em qualquer língua, que ofereça essa perspectiva histórica, minuciosa e documentada, das reformas que atravessou o ECOSOC. Na verdade, não conheço nenhuma outra obra que se tenha perguntado: mas o que é “reforma” para o ECOSOC? Essa questão é fundamental para entender as mudanças por que passou o Conselho Econômico Social e para preparar as mudanças que virão.

É certo que o ECOSOC está às vésperas de nova onda de propostas de reforma. Já estaria, de qualquer maneira, pela simples razão de que, em 2015, acontecerá a grande conferência internacional que vai examinar o atingimento das Metas de Desenvolvimento do Milênio. Porém, a crise financeira internacional cobrará, também do ECOSOC, uma reflexão sobre objetivos, métodos, resultados e recursos, como aconteceu após crises passadas. O período coberto por este livro – da criação do Conselho, em 1946, até o início da crise internacional, em 2007 – oferece muitos e ricos subsídios para essa discussão inevitável.

Há quem diga que o interesse do Brasil pelo Conselho de Segurança é exagerado, já que nosso país encontra-se numa parte do mundo em que não se vê no horizonte possibilidade de conflagração armada. É questionável, o assunto é muito mais complexo, porém é um argumento defensável. Contudo, ninguém pode dizer que é exagerado o interesse do Brasil por um Conselho voltado para o

desenvolvimento econômico e social. Não por acaso o país só não teve mandato no ECOSOC por quatorze dos sessenta anos entre 1948 a 2008 (além de ter presidido o Conselho duas vezes). Talvez todas as nossas prioridades, como projeto de Nação, estejam enfeixadas na busca do desenvolvimento. Se for assim, explica-se não só nosso interesse passado pelo ECOSOC, mas também nosso interesse futuro pelas reformas que poderão alterar a face desse Conselho.

Por fim, umas palavras sobre o autor, cuja trajetória acompanho há mais de vinte anos. Ele nos oferece perspectivas variadas sobre as reformas do ECOSOC a partir de sua experiência no setor financeiro privado (nacional e internacional), no setor público brasileiro (Ministério da Fazenda), no Banco Mundial e como diplomata lotado junto às Nações Unidas, onde se ocupou de assuntos ligados ao ECOSOC. O resultado é uma avaliação criteriosa das diferentes etapas que percorreu o Conselho Econômico e Social da ONU contra o pano de fundo dos eventos que marcaram o cenário internacional e a própria Organização.

Esse resultado pode ser lido de várias maneiras. Para quem jamais teve contato com o ECOSOC, o livro pode ser lido como um manual que explica o funcionamento do Conselho. Para quem está familiarizado com o órgão, pode ser um inventário das transformações que moldaram aquele colegiado. Para quem está preocupado com os rumos do debate sobre o desenvolvimento econômico e social, o livro pode ser fonte de inspiração pelas questões que levanta. Para mim, o livro foi um mergulho na ONU que pouco se discute e que tanto realiza em prol de todos nós.

Fabio Colletti Barbosa

Membro do Conselho Diretor da
United Nations Foundation

Capítulo 1

Introdução

As Nações Unidas têm alcançado êxito na promoção do debate sobre o desenvolvimento, na identificação de questões emergentes e na apresentação de linhas gerais para formulação de políticas econômicas e sociais. Em um contexto de permanente mudança de forças políticas, a ONU fez notáveis esforços de adaptação para desempenhar seu papel de promover a cooperação internacional econômica e social. Contudo, raramente o Conselho Econômico e Social é associado a esses avanços. Na verdade, o ECOSOC é mais frequentemente objeto de críticas, apesar de ter demonstrado vitalidade ao longo de suas seis décadas de existência e ter passado por vários processos de revitalização.

1.1. Objeto do trabalho: o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

O Conselho Econômico e Social é um dos seis órgãos principais das Nações Unidas, ao lado da Assembleia Geral, do Conselho de Segurança, do Conselho de Tutela, da Corte Internacional de Justiça e do Secretariado. É o fórum central da Organização para discussão de questões econômicas e sociais, bem como para formulação de

recomendações de políticas aos Estados-membros e ao sistema da ONU. Ademais, é o responsável pela implementação dos objetivos internacionais de desenvolvimento acordados pelas grandes conferências e reuniões de cúpula da Organização. O ECOSOC também é o principal foro para coordenação do trabalho de 64 órgãos subsidiários, fundos, programas e agências especializadas que integram o sistema das Nações Unidas. Com um mandato amplo, o Conselho cobre 70% dos recursos humanos e financeiros do sistema ONU.

1.2. Escopo do trabalho: funcionamento do ECOSOC e propostas de reforma, de 1946 a 2007

O tema deste livro é o funcionamento do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, com foco nas propostas de reforma que visaram a dar maior eficiência e eficácia ao ECOSOC e nas questões que essas propostas suscitam para a atuação diplomática do Brasil. A apreciação crítica das reformas do Conselho procura reunir subsídios para a posição brasileira diante de projetos voltados para mudanças em procedimentos, métodos de trabalho, estrutura, composição, competências e propósitos do órgão. O trabalho é uma reflexão crítica sobre o funcionamento atual do Conselho Econômico e Social e sua evolução histórica, no período de 62 anos que se estende de 1946 – quando se realizou a primeira reunião do órgão – até 2007, ano de início da crise financeira internacional e da primeira sessão substantiva do ECOSOC, fortalecido pela Assembleia do Milênio e pela Cúpula Mundial de 2005.

Propostas de reforma não constituem apenas exercícios administrativos, mas também exercícios de poder que conferem maior ou menor densidade política a um órgão multilateral, com reflexos sobre os interesses brasileiros. Essas propostas podem: ser de iniciativa do Brasil, ser lançadas por grupos de que o país faz parte,

contar com o copatrocinio do Governo brasileiro, ou receber o voto da representação brasileira na ONU. Em todos esses casos, a diplomacia brasileira não conta hoje com avaliação do custo político de projetos de mudança do Conselho e seus correspondentes benefícios. Por essa razão, o objetivo deste trabalho não é o de apenas descrever como opera o ECOSOC, tampouco o de simplesmente relatar propostas de reforma. O intuito é investigar os problemas de funcionamento do Conselho, suas raízes e a natureza das propostas de reforma para projetar cenários (de fortalecimento ou de enfraquecimento político do órgão) que contribuam para nortear a atuação do Brasil. Considerações de caráter jurídico, que são essenciais para a compreensão dos problemas de que trata o trabalho, foram estudadas na sua dimensão política. O trabalho não se constitui num manual sobre o ECOSOC. Contudo, oferece ao leitor pouco familiarizado com o Conselho, uma visão abrangente do funcionamento do órgão e de sua evolução histórica, à medida que examina as reflexões críticas sobre esses aspectos.

O trabalho considerou propostas de reforma que abrangem tanto os projetos que trataram diretamente do ECOSOC quanto aqueles que ao se concentrarem na ONU, afetaram indiretamente o Conselho. Nesse sentido, as propostas não foram limitadas pela natureza de seus autores, fossem estes Estados-membros da ONU, grupos de Estados-membros, o Secretariado da Organização, a AGNU, o ECOSOC e grupos de perito constituídos por um desses três últimos. Todas as propostas de reforma estudadas neste trabalho têm em comum o fato de terem sido discutidas por um dos órgãos principais da ONU.

1.3. Funções do ECOSOC e críticas ao desempenho do órgão

Nos termos da Carta das Nações Unidas, cabe ao Conselho Econômico e Social examinar as questões globais que estão fora da

área de segurança. O Capítulo X da Carta (que trata especificamente do ECOSOC) atribui várias funções ao Conselho: fazer ou iniciar estudos e relatórios sobre questões econômicas, sociais, culturais, educacionais, de saúde e outras relacionadas com estas; fazer recomendações à Assembleia Geral e às agências especializadas; fazer recomendações para promover o respeito e a observância pelos direitos humanos e liberdades fundamentais para todos; preparar minutas de convenções para submissão à Assembleia Geral; convocar conferências internacionais sobre assuntos de sua competência; coordenar as atividades das agências especializadas e requisitar relatórios preparados por estas; e fornecer informações ao Conselho de Segurança. A responsabilidade por essas funções foi dada à Assembleia Geral e, sob a autoridade desta, ao ECOSOC¹.

A enumeração, pela Carta, das funções do ECOSOC alimenta controvérsias sobre o funcionamento do órgão, seu desempenho e a necessidade de mudanças. Desde sua criação, a Organização das Nações Unidas passou por diversos esforços de reforma, a ponto de um autor observar que “reforma converteu-se num dos persistentes passatempos e num dos produtos primários do sistema da ONU”². Dos três órgãos intergovernamentais das Nações Unidas que se reúnem regularmente (a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança e o Conselho Econômico e Social), o ECOSOC é o que tem sido objeto do maior número de propostas de reforma. Menções ao ECOSOC são frequentemente acompanhadas de expressões como “fortalecimento”, “renovação” e “revitalização”.

As críticas ao Conselho, que se iniciaram logo após o estabelecimento do órgão, têm sido constantes e variadas. Muitas dessas críticas são subjetivas e refletem falta de familiaridade com o ECOSOC. Contudo,

1 NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça*. New York: Nações Unidas, Departamento de Informação Pública, s. d. Artigo 60.

2 LUCK, Edward C. *Reforming the United Nations: Lessons from a History in Progress*. In *The United Nations. Confronting the Challenges of a Global Society*. In KRASNO, Jean E. (ed.). *The United Nations. Confronting the Challenges of a Global Society*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2004, p. 361.

pelo menos três indicadores objetivos sugerem que o Conselho Econômico e Social não tem desempenhado a contento o mandato que lhe foi dado pela Carta de São Francisco. O primeiro indicador são as referências à necessidade de reforma e de fortalecimento do Conselho feitas em declarações oficiais de conferências e reuniões de cúpula recentes: o desempenho insatisfatório do ECOSOC e a necessidade de reformar o Conselho foram explicitamente reconhecidos, entre outros eventos, na Assembleia do Milênio, na Conferência Internacional sobre Financiamento ao Desenvolvimento e na Cúpula Mundial de 2005³. O segundo é o persistente e continuado declínio nas contribuições financeiras voluntárias para o sistema das Nações Unidas, o qual sugere, entre outros fatores, que o ECOSOC não tem obtido êxito em demonstrar aos Estados doadores que o uso dos recursos destes é otimizado por uma coordenação eficaz dos organismos que as recebem. O terceiro indicador é a própria frequência das propostas de reforma: as 42 propostas identificadas entre 1946 e 2007 representaram uma média de um projeto a cada dezoito meses; as 29 propostas apresentadas a partir de 1986 duplicaram essa média para um projeto a cada nove meses.

1.4. A importância do ECOSOC para o Brasil e a relevância do trabalho para a política externa brasileira

Para a política externa brasileira, o estudo do funcionamento do ECOSOC e das propostas de reforma do órgão justifica-se por sua relevância no debate multilateral e pelos seus reflexos na atuação diplomática do Brasil. Propostas de reforma do Conselho não são neutras, na medida em que afetam não apenas a composição e

3 Respectivamente: NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Milênio, resolução Assembleia Geral 55/2 de 8 de setembro de 2000, parágrafo operativo 30; *Report of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002*. Monterrey Consensus. Documento A/Conf.198/11. New York: Nações Unidas, 2002, parágrafo 67; e Documento final da Reunião de Cúpula de 2005 (*2005 World Summit Outcome*), resolução Assembleia Geral 60/1, de 16 de setembro de 2005, parágrafo operativo 9.

funcionamento do órgão, mas também a natureza dos assuntos de que trata aquele fórum, bem como a posição relativa dessas questões na agenda do ECOSOC. “A partir da década de 1950, participamos da fundação das agências especializadas, fundos e programas das Nações Unidas na área econômica. Contribuímos ativamente para os trabalhos do ECOSOC”⁴.

A atuação diplomática do Brasil no fórum central de coordenação de assuntos econômicos e sociais das Nações Unidas se desenvolve em ambiente de grande incerteza. Quando bem-sucedidas, propostas de reforma induzem alterações profundas não apenas no funcionamento do ECOSOC, mas também na agenda do órgão e nas prioridades de temas que interessam ao Brasil. Quando malogradas, lançam o Conselho em paralisia temporária, com perda de relevância que afeta sua agenda e os temas que interessam ao Brasil. A compreensão do funcionamento do ECOSOC, do alcance e das perspectivas das propostas de reforma é essencial para balizar a atuação diplomática brasileira nesse importante fórum. Por essa razão, é importante para o Brasil acompanhar mudanças no Conselho e se posicionar tanto para defender interesses que possam ser negativamente afetados por estas quanto para promover questões que possam ser positivamente influenciadas por um ECOSOC renovado e fortalecido.

O Brasil tem feito coro às críticas ao ECOSOC. Em 2004, por exemplo, uma comunicação da Secretaria de Estado afirmava que o Conselho “nos últimos anos, perdeu capacidade deliberativa própria ao tornar-se, em grande medida, apenas uma instância que cumpre a função de referendar as decisões de seus órgãos subsidiários”⁵. No ano seguinte, o Ministro Celso Amorim afirmou que “o Conselho Econômico e Social deve voltar a ser um órgão vivo e influente. Deve

4 AMORIM, Celso. *A Diplomacia Multilateral do Brasil. Um tributo a Rui Barbosa*. Palestra do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da “II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – O Brasil e o Mundo que vem aí”. Rio de Janeiro, palácio Itamaraty, 5 de novembro de 2007. Brasília: FUNAG, 2007, p. 13.

5 Ver despacho telegráfico da Secretaria de Estado das Relações Exteriores para a Missão do Brasil junto às Nações Unidas (DELBRASONU) No. 165, de 10 de março de 2004, parágrafo 2.

servir para que encontremos convergências para questões relacionadas a comércio, finanças e desenvolvimento, em um ambiente livre de preconceitos e dogmatismos”⁶. Em 2007, o Chanceler afirmou que “também o Conselho Econômico e Social, o ECOSOC, deve recobrar seu papel de foro de deliberação e inspiração para outras agendas e órgãos do sistema internacional, inclusive as chamadas instituições de Bretton Woods (o FMI e o Banco Mundial)”⁷.

O exame dos pronunciamentos do Brasil na abertura do debate geral da AGNU pode dar margem a interpretações de que o Conselho Econômico e Social é irrelevante para o país. De 1946 a 2007, todos os discursos da delegação do Brasil na abertura do debate geral trataram de questões de segurança. Desses 63 discursos⁸, 48 fizeram referência explícita ao Conselho de Segurança (cerca de 76% dos discursos). Da mesma forma, todos os pronunciamentos do Brasil na abertura do debate geral trataram, com diferentes intensidades, de questões econômicas e sociais⁹. Contudo, em 62 anos, só foram feitas 14 menções ao Conselho Econômico e Social (cerca de 22% dos discursos). Três dessas 14 menções se referiram meramente a atos rotineiros do ECOSOC (em 1960, 1965 e 1967). O Conselho é mencionado em 1973, quando foi presidido pelo Brasil pela primeira vez, mas não no ano da segunda Presidência brasileira, em 1983. Também não é mencionado nenhuma vez – entre 1985 e 2002 –, período marcado pelas grandes Conferências e pela maior frequência de propostas de reforma. Contudo, o discurso brasileiro é incisivo ao tratar da necessidade de reformas em seis momentos críticos (nos anos de 1963, 1971, 1972, 1973, 2003 e 2005), justamente quando foram discutidas duas primeiras ampliações do número de membros e o seguimento das MDMs. O ECOSOC foi mencionado nos discursos brasileiros apenas

6 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso do Ministro Celso Amorim na abertura do debate geral da LX Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova York, 17 de setembro de 2005.

7 AMORIM (2007), Celso. *A Diplomacia Multilateral do Brasil. Um tributo a Rui Barbosa*, p. 11.

8 Em 1946, foram proferidos dois discursos, um em Londres e outro em Nova York.

9 Em alguns anos, como em 1947, 1948, 1951 e 1999, tais questões foram periféricas.

em quatro dos anos em que o Brasil não foi membro do Conselho (em 1946, 1963, 1965 e 1967).

Vários dos discursos brasileiros fizeram referência explícita às funções e competências do Conselho. O otimismo dos primeiros anos (quando havia esperança de que o ECOSOC pudesse promover a paz pelo desenvolvimento, em 1946), se traduzia na preocupação com programas de assistência técnica que o órgão implementaria (1949). Porém, quinze anos após a criação do Conselho, o Brasil se perfilava com as delegações que viam com naturalidade o estabelecimento, pela Assembleia Geral, de órgãos subsidiários para tratar de temas da competência do ECOSOC (1960). No início dos anos 1960, com o aumento do número de Estados-membros da ONU, o Brasil fez coro aos demais países em desenvolvimento para reclamar a ampliação da composição do Conselho, ao mesmo tempo em que valorizava ideias de desenvolvimento promovidas pelo órgão, tais como a aceleração da industrialização do Terceiro Mundo. Além disso, o utilizava para disseminar o conceito de segurança econômica coletiva (1963). No início dos anos 1970, o Brasil voltou a defender nova reforma para ampliar a composição do ECOSOC (1971), entretanto, no ano seguinte, criticou o escopo de atuação, a formulação de políticas e a atividade coordenação do Conselho. Aprovada a reforma, em meio à instabilidade que se seguiu à extinção do padrão-ouro no sistema monetário internacional, o país manifestou satisfação com o revigoramento do “fórum central de discussões”, que voltou a utilizar para promover a ideia da segurança econômica coletiva. Na Presidência do ECOSOC recém-ampliado, o Brasil propôs operações econômicas de estabelecimento e de manutenção da paz (*economic Peacemaking and Peacekeeping operations*) (1973). Poucos anos depois, em 1977, depositou no Conselho parte da frustração com a Década do Desenvolvimento e com a UNCTAD, que não tiveram o impacto que se esperava (1977). Nos anos 1980, em meio à crise financeira da ONU, ao criticar a resistência dos países industrializados para encetar ação concertada pelo desenvolvimento

dos PEDs, o Brasil assinalou a importância do ECOSOC como fórum de diálogo “realista e construtivo” (1984). Após a Cúpula do Milênio, no contexto de uma globalização assimétrica, com a popularização do conceito de desenvolvimento sustentado associado a metas, o Brasil passou a defender que o Conselho assumisse as funções da Carta e contribuísse para a construção da paz (2003), bem como que voltasse a ser um órgão dinâmico e influente, para buscar convergências em questões de comércio, finanças e desenvolvimento sustentado (2005)¹⁰.

Contudo, em várias ocasiões, o discurso do Brasil tratou de questões substantivas da competência do ECOSOC, sem mencionar o órgão. A delegação brasileira fez diversos discursos abrangentes sobre: questões econômicas e sociais (em 1954, 1958, 1980, 1991, 1996 e 1998); assistência multilateral (1963); estrutura institucional e criação de órgãos subsidiários (em 1963, 1964, 1966, 1992 e 1993); reforma da ONU na área de desenvolvimento (em 1975, 1986, 1994, 1995 e 1997); agências especializadas (1983 e 1994) e sobre outros organismos econômicos internacionais (1996 e 2001). Em alguns casos, foi feita referência à II Comissão da Assembleia Geral (1954 e 1964). Outros discursos do Brasil também trazem menções ao fortalecimento da Assembleia Geral (por exemplo, em 1951, 1969, 1990, 2001 e 2005, numa lista ilustrativa, não exaustiva), mesmo nos casos em que a AGNU trataria de questões substantivas da competência do ECOSOC (como em 1951, 1967, 1972 e 1980).

Os discursos do Brasil na abertura do debate geral da AGNU fornecem importantes elementos para se reconstituir a visão que o país tem do Conselho, na medida em que tais pronunciamentos sintetizam a pauta do Governo brasileiro na Organização para a Sessão que se inicia. Contudo, as esparsas referências ao ECOSOC nesses discursos

10 FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO (FUNAG). *The Voice of Brazil in the United Nations – 1946-1995*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995. Discursos dos Embaixadores Luiz Martins de Souza Dantas, em 1946, p. 26; Pedro Leão Velloso, em 1946, p. 31; Cyro de Freitas-Valle, 1949, p. 56; Ministro Horácio Lafer, 1960, p. 136; Ministro João Augusto de Araújo Castro, 1963, p. 174 e 178; Ministro Mário Gibson Barboza, em 1971, p. 265, em 1972, p. 281, e em 1973, p. 295 e 296; Ministro Antonio Francisco Azeredo da Silveira, 1977, p. 339. Outros discursos: Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, LVIII AGNU, 2003; Embaixador Celso Amorim, LX AGNU, 2005.

não traduzem a relevância do órgão para o Brasil. Os indicadores que assinalam com maior precisão essa relevância são a atuação do país nas discussões sobre reformas, as posições brasileiras nos debates sobre desenvolvimento e a participação do Brasil como membro do Conselho.

Os interesses do Brasil no ECOSOC estão estreitamente vinculados aos interesses gerais do país por temas ligados ao desenvolvimento. “Historicamente, a diplomacia brasileira tem feito da questão do desenvolvimento um tema central da nossa política multilateral”¹¹. O momento atual da política externa brasileira é de desenvolvimento do espaço nacional, em que as relações externas servem como fator de arregimentação de recursos, negociação de coalizões e neutralização de obstáculos ao desenvolvimento econômico e social¹². A variada gama de assuntos cobertos pelo amplo mandato do Conselho Econômico e Social torna aquele fórum relevante para o Brasil. As evidências da importância do ECOSOC para o país serão discutidas na conclusão deste trabalho. Em primeiro lugar, o Governo brasileiro teve papel ativo nas discussões sobre reformas, tanto as voltadas diretamente para o Conselho quanto aquelas que, concentradas na ONU, afetaram indiretamente o ECOSOC. Em segundo lugar, o Brasil deu importantes contribuições aos principais debates das últimas décadas sobre questões de desenvolvimento. Em terceiro lugar, a representação brasileira é presença constante no Conselho: nos últimos 61 anos (desde 1948), o Brasil só não teve mandato por 14 anos¹³. Dos trinta e sete países que exerceram a Presidência do ECOSOC entre 1946 e 2008, o Brasil encabeçou o Conselho em duas ocasiões (1973 e 1983). Em 8 de novembro de 2007, o Brasil foi reeleito para mandato que expirou em 31 de dezembro de 2010¹⁴; foi o candidato mais votado do seu grupo regional (o GRULAC), com 182 votos de um universo

11 AMORIM, Celso Luiz. Abertura do seminário “As Nações Unidas: Paz, Direitos Humanos e Desenvolvimento em um Novo Cenário Internacional”, por ocasião do LXI aniversário da ONU. Brasília, 24 de outubro de 2006.

12 FUNAG, op. cit., p. 16.

13 Nos períodos de 1951 a 1955, em 1959, de 1963 a 1969, em 1988 e em 2004.

14 Telegrama da Missão do Brasil junto à ONU (DELBRASONU) No. 3.039, de 8 de novembro de 2007.

de 186 votantes. Em dezembro de 2008, no auge da crise financeira internacional, o Brasil era membro de cinco das nove comissões funcionais do Conselho¹⁵, além de ser membro da CEPAL. Era também membro de comissão permanente (*standing committee*), de comitês de peritos nomeados por Governos e de órgãos de peritos nomeados em capacidade própria¹⁶. Ademais, o Brasil contribui financeiramente para as atividades operacionais da ONU coordenadas pelo Conselho e se beneficia de vários projetos de agências do sistema ONU.

1.5. A estrutura do trabalho: capítulos e anexos

Em seguida a esta introdução, o trabalho se estrutura em quatro capítulos e a conclusão.

O Capítulo 2 (“Reformar o quê? Um ECOSOC, muitas definições”) faz uma reflexão sobre as críticas que são feitas ao Conselho. Examina problemas de funcionamento do ECOSOC, os quais derivam de ambiguidades no seu papel como órgão principal da ONU e de contradições nas suas competências e funções, seja como fórum central de discussões, seja como instrumento de coordenação. Sublinha os problemas operacionais criados pela impossibilidade de o Conselho adotar resoluções e decisões juridicamente vinculantes, para ressaltar a importância dos relatórios e das recomendações do ECOSOC. Faz análise crítica do sistema das Nações Unidas, fundamental para o estudo do papel de coordenação do Conselho.

O Capítulo 3 (“As causas do mau funcionamento do ECOSOC”) trata das raízes históricas, legais e operacionais do mau funcionamento do Conselho e singulariza a atuação do Brasil na Conferência de São

15 Comissões de População e Desenvolvimento, de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento, sobre a Situação da Mulher, de Prevenção de Crimes e Justiça Penal e do Foro de Florestas.

16 Entre as Comissões Permanentes, o Brasil era membro da Comissão de Programa e Coordenação. Entre os órgãos de peritos, era membro dos comitês sobre Transporte de Bens Perigosos e sobre Sistema Harmonizado Global de Classificação e Rotulagem de Produtos Químicos (nomeados por Governos) e dos comitês de Cooperação Internacional em Matéria Fiscal e de Administração Pública (nomeados em capacidade pessoal).

Francisco. Do ponto de vista histórico, o exame da criação de um Conselho dominado por países desenvolvidos, com relação pouco clara com a Assembleia Geral, lança luz sobre as propostas de reformas que se seguiram. Investiga como, em 1945, a preocupação com questões de segurança eclipsou as discussões sobre o ECOSOC, bem como os problemas de funcionamento da Comissão de Coordenação e a pressa no encerramento da Conferência afetaram a definição de competências e funções do Conselho. Pesquisa a gênese de um sistema ONU descentralizado. Do ponto de vista legal, ambiguidades e contradições no funcionamento do ECOSOC são estudadas como resultados de uma definição vaga da hierarquia entre órgãos principais e do papel da AGNU na definição de competências, com origem na Conferência de São Francisco. O capítulo pesquisa como esses elementos jurídicos têm implicações políticas, na medida em que ao permitir competição entre o Conselho e outros órgãos principais pelo mesmo campo de competência, subtraem poder do ECOSOC. Detém-se na análise de dispositivos da Carta e de resoluções da Assembleia Geral que amparam a estrutura descentralizada da ONU. Do ponto de vista operacional, o trabalho verifica que quanto mais politicamente sensíveis, ou quanto maiores as implicações orçamentárias, mais as questões substantivas migram do ECOSOC para a Assembleia Geral. Para compreender esse fenômeno, averigua os reflexos políticos de conflitos de competência entre o ECOSOC e os órgãos de coordenação administrativa, a saber, a Junta dos Executivos Chefes (que congrega PNUD, UNICEF, UNCTAD e UNIDO) e a Comissão de Programação e Coordenação. Examina como o adensamento do papel de coordenação do PNUD contribui para enfraquecer o Conselho.

O Capítulo 4 (“Os efeitos do mau funcionamento do ECOSOC: uma história de reformas”) se debruça sobre 42 propostas de reforma, entre 1946 e 2007, para identificar elementos recorrentes. As propostas são apresentadas resumidamente, em sequência cronológica e comparadas quanto a cinco critérios, a saber: iniciativa

(Estados-membros, grupos de Estados, AGNU, ECOSOC, Secretariado e peritos externos), diagnóstico inicial, alcance das soluções (revitalização, reestruturação ou reforma da Carta), principais medidas sugeridas e resultados. Ressalta, ainda, a atuação do Brasil na formulação e no trâmite de propostas.

O Capítulo 5 (“Avaliação crítica das propostas de reformas”) representa esforço analítico que busca associar as propostas de reforma do Conselho com os cenários econômicos e políticos internacionais de diferentes épocas, bem como com a correlação de forças políticas na ONU. Ao ressaltar os aspectos cíclicos e repetitivos das propostas, o trabalho avalia reformas do ECOSOC em função dos resultados que alcançaram. Em seguida, estabelece relação entre propostas e fatores, tais como: o aumento do número de Estados-membros na Assembleia Geral e nos órgãos subsidiários; a natureza dos atores na ONU; as novas gerações de delegados; o pano de fundo representado pelo conflito Norte-Sul; conjuntura econômica mundial e cenário político internacional (sobretudo descolonização e fim da Guerra Fria); as crises financeiras e políticas da Organização; a coordenação interna incoerente dos Estados-membros e o baixo nível de representação dos delegados; a busca da otimização possível como resultado do consenso; a diversificação das funções da Organização no campo do desenvolvimento, o caráter interdisciplinar deste e a necessidade de especialização.

A conclusão busca, por um lado, avaliar o custo político vinculado às propostas de reforma e, por outro, identificar os benefícios, para o Brasil, associados às mesmas, num esforço de identificação de riscos e de oportunidades que contribua para orientar a atuação diplomática. A conclusão parte de quatro premissas fundamentais: em primeiro lugar, a de que interessa ao Brasil prestigiar e fortalecer tanto o ECOSOC quanto a temática do desenvolvimento, em seus aspectos econômicos, sociais e ambientais, que encontra abrigo naquele fórum. Em segundo lugar, a conclusão assume a premissa de que a diplomacia brasileira

carece de elementos sobre o custo político de projetos de reforma do ECOSOC e seus correspondentes benefícios. O custo político das propostas de reforma tem duas vertentes, que são a probabilidade de êxito associada ao alcance dos projetos (de revitalização, de reestruturação e radicais) e a concentração de atores envolvidos no trâmite de propostas (num espectro que varia desde um único autor de proposta até um grupo numeroso de Estados). Os benefícios, por sua vez, estão ligados ao potencial de fortalecimento de um fórum que serve aos interesses brasileiros sempre que discute e dá repercussão à temática do desenvolvimento. Em seguida, considera a premissa de que o Conselho tem importantes vantagens comparativas, às quais correspondem hiatos a serem cobertos na cooperação econômica e social internacional, que representam nichos para a atuação do ECOSOC. Propostas de reforma do Conselho Econômico e Social podem lograr algum êxito na medida em que identifiquem nichos que o ECOSOC pode ocupar em virtude de suas vantagens comparativas. Em quarto lugar, assume a premissa de que reformas futuras não acontecerão no vácuo, motivadas apenas por percepção de ineficiência, mas serão balizadas pelas MDMs. Na longa história do Conselho, a Declaração do Milênio representou a mais importante mudança na direção de melhor coordenação, pelo ECOSOC, do sistema ONU.

A conclusão examina alternativas de atuação diplomática do Brasil no plano da ONU, cujo empenho da representação brasileira na reforma do ECOSOC poderia fragilizar a posição do país pela ampliação do Conselho de Segurança para inclusão de novos membros permanentes sem direito a veto, o que esgarçaria o capital político do Governo brasileiro. Examina também a coordenação, no plano interno, entre diversos órgãos de Governo que participam de fóruns sobre temas econômicos e sociais, bem como o nível de suas representações, além de esboçar propostas para a Secretaria de Estado. Encerra com sugestões para uma posição brasileira no processo negociador de reformas no Conselho.

Não há registro de obra em língua portuguesa que trate especificamente do funcionamento do ECOSOC e das propostas de reforma do órgão. Em outras línguas, o tema é tratado de maneira limitada ou em obras sobre aspectos do Conselho¹⁷, ou em obras dedicadas à reforma da ONU¹⁸, ou ainda em obras jurídicas¹⁹. Na ausência de fontes bibliográficas e documentais que relatem toda a trajetória de mudanças do ECOSOC, este trabalho reconstituiu 62 anos de história das propostas de reforma do Conselho a partir de meticulosa pesquisa em documentos e resoluções da ONU. Por um lado, o relato pormenorizado das reformas que emergiu dessa reconstituição não é relevante para o caráter crítico e propositivo deste trabalho. Por outro lado, esse relato pode eventualmente constituir referência para pesquisadores interessados no tema, ao se depararem com igual dificuldade na reconstituição da história de reformas do Conselho. Por essa razão, foi encartado anexo que contém minuciosa descrição de cada uma das 42 propostas examinadas.

Para permitir uma leitura fluida do trabalho e para concentrar a argumentação nos aspectos analíticos e propositivos da tese, os órgãos subsidiários, fundos, programas e agências especializadas do sistema ONU foram sumarizados no Anexo A. Relatos da atuação do Brasil nas reformas do ECOSOC e da participação brasileira nas discussões temáticas sobre o desenvolvimento, bem como descrição pormenorizada das 42 propostas de reforma do Conselho foram confinados ao Anexo B. O Anexo C registra as entrevistas feitas pelo autor.

17 Tais obras tratam ou de uma única proposta de reforma, ou de um curto período de tempo, como são, por exemplo, os livros clássicos de Robert E. Asher, Maurice Bertrand, Erskine Childers e Brian Urquhart, Herman Finer, Martin F. Hill, Edward C. Luck, John P. Renninger e Walter R. Sharp.

18 Em obras sobre reforma da ONU, as mudanças no ECOSOC ocupam espaço muito limitado, como é o caso, por exemplo, dos livros editados por Chadwick F. Alger, Peter R. Baehr, Joseph Preston Baratta, Klaus Dicke, Klaus Hüfner, Paul Kennedy, Evan Luard, Joachim W. Müller, Paul Taylor e A. John R. Groom, Helmut Volger, Helene Weber, Thomas G. Weiss e Sam Daws.

19 Nas obras jurídicas, reformas do ECOSOC são examinadas por um ângulo exclusivamente legal, como nos livros editados por Suzanne Bastid, Jean-Pierre Cot e Alain Pellet, Leland Matthew Goodrich e Edvard Hambro, e Bruno Simma.

1.6. Questões e aspectos que não foram tratados pelo trabalho

O Conselho Econômico e Social detém amplo mandato sobre vasta gama de assuntos e coordena vários órgãos subsidiários. Uma vez que o foco do trabalho recai sobre o funcionamento e as propostas de reforma do Conselho, não haveria espaço para tratar das questões substantivas de que se ocupa o órgão. Assim, este trabalho não examina em profundidade tais questões substantivas, ainda que sejam vez por outra indicadas apenas para fins de ilustração. Nesses casos, menções a questões substantivas servem para esclarecer o funcionamento do ECOSOC e para compreender o alcance de propostas de reforma do órgão. Por essa razão, não serão tratados exaustivamente os temas das sessões de organização, de sessões substantivas e dos relatórios do Conselho, tampouco a participação substantiva do Brasil nas discussões.

Ademais, por fugirem ao escopo do trabalho, também não serão tratados em profundidade: (1) as negociações que resultaram nas diversas resoluções da Assembleia Geral sobre reforma do ECOSOC, mas sim as ideias básicas destas, para identificar propostas recorrentes, êxitos e fracassos; (2) a definição do termo “desenvolvimento” e seu emprego na prática da ONU, uma vez que o trabalho não se deterá nos aspectos substantivos das atividades do ECOSOC voltadas para o desenvolvimento, mas registra as implicações da falta de definição desse termo para as funções do Conselho; (3) a assistência oficial ao desenvolvimento, sua evolução, estabilidade, previsibilidade, qualidade e harmonização entre doadores, apesar de se utilizar indicadores de AOD para estudar a eficácia do Conselho; (4) as contribuições financeiras do Brasil para as atividades operacionais da ONU coordenadas pelo Conselho, bem como os projetos de agências do sistema ONU que beneficiam o país; (5) a descrição pormenorizada da estrutura, mandato e atividades dos 64 fundos, programas, agências especializadas, comissões funcionais, comissões econômicas regionais, comissões permanentes, órgãos *ad hoc*, órgãos de peritos

e institutos de pesquisa e treinamento coordenados pelo Conselho, bem como dos 17 departamentos e escritórios do Secretariado com os quais o ECOSOC se relaciona, já que essa descrição é facilmente encontrada em outras fontes, inclusive nos endereços eletrônicos das agências que constam da bibliografia; (6) o G8 e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), porque estes não são universais, apesar da semelhança de agendas com a do ECOSOC; (7) a posição de agentes não estatais envolvidos na agenda e atividades do Conselho, tais como organizações não-governamentais e sociedade civil, porque esses agentes não têm implicação direta para reforma do Conselho; (8) as relações com a Comissão de Construção da Paz, não só porque consistem essencialmente de matéria substantiva, mas também porque ganharam ímpeto após o período coberto por este trabalho (entre 1946 e 2007); e (9) questões de direitos humanos, seja porque a maciça maioria das propostas de reforma concentrou-se nas atividades econômicas e sociais, seja porque essas questões migraram para o Conselho de Direitos Humanos, cuja instituição, ao subtrair esses temas da pauta do Conselho Econômico e Social, tornou-os irrelevantes para a projeção de cenários futuros que envolvam o ECOSOC²⁰.

O trabalho não constitui um estudo sobre coerência ampla do sistema das Nações Unidas nem um estudo sobre as atividades operacionais da ONU. Nesse sentido, o exame de importantes iniciativas recentes nessas áreas, sobretudo do relatório do Painel de Alto Nível do Secretário-Geral sobre Coerência Sistêmica das Nações Unidas nas Áreas de Desenvolvimento, Assistência Humanitária e

20 “É bom que o Conselho de Direitos Humanos tenha sido criado, porque é menos um órgão para o ECOSOC ficar supervisionando. Então esses órgãos todos talvez devessem se reportar diretamente à Assembleia Geral e deixar que o ECOSOC tratasse do que ele tem que tratar: de como deve ser o desenvolvimento econômico e social no mundo e inspirar os órgãos que realmente influem nisso, que são o Banco Mundial, o FMI e a OMC”. AMORIM (2006). Abertura do seminário “As Nações Unidas: Paz, Direitos Humanos e Desenvolvimento em um Novo Cenário Internacional”, por ocasião do LXI aniversário da ONU.

Meio Ambiente (*Delivering as One*)²¹, não pretende esgotar seu alcance e implicações, mas identificar diagnósticos, recomendações e aspectos que afetem o funcionamento do ECOSOC.

1.7. O problema da falta de definição do termo “desenvolvimento”

A questão do desenvolvimento, que ocupa posição central nas atividades do ECOSOC e, por consequência, é frequentemente mencionada neste trabalho, merece alguns esclarecimentos. Na literatura acadêmica e nos documentos da ONU, as questões econômicas e sociais de que trata o Conselho são examinadas pela ótica da promoção do desenvolvimento. Para o ECOSOC, as implicações da definição de “desenvolvimento” não têm apenas interesse acadêmico. Funções voltadas para o desenvolvimento têm sido executadas por novas instituições, por recomendações a Estados e a organismos internacionais, pela minuta de novos princípios e programas, bem como pela ação direta de órgãos subsidiários. Contudo, a Carta da ONU não define o que seja “desenvolvimento”, tampouco há referência a tal definição nos documentos da Comissão Preparatória. Para Jacques Fomerand, as atividades econômicas e sociais da ONU “se assentam sobre fundações políticas trêmulas” porque sempre houve e persistem visões radicalmente diferentes, entre os Estados-membros, do próprio conceito de desenvolvimento²².

A questão do desenvolvimento não suscitou debates na Conferência São Francisco, que fundou a ONU. Das seis comissões estabelecidas pelo ECOSOC em 1946, duas incluíram o termo “desenvolvimento” nas suas designações (Comissão de Desenvolvimento Social e Comissão

21 NAÇÕES UNIDAS. ANNAN, Kofi. Report of the Secretary-General. *Delivering as one. Report of the High-level Panel on United Nations System-wide Coherence in the areas of development, humanitarian assistance and the environment*. Documento A/61/583, de 20 de novembro de 2006. New York: Nações Unidas, 2006.

22 FOMERAND, Jacques. *Agent of Change? The United Nations and Development*. In KRASNO, Jean E. (ed.). *The United Nations. Confronting the Challenges of a Global Society*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2004, p. 168.

de População e Desenvolvimento). Em 1948, a AGNU recomendou ao ECOSOC e às agências especializadas que realizassem novo exame do problema do “desenvolvimento econômico” dos países “sob todos seus aspectos”²³. Quarenta anos mais tarde, em 1987, a Comissão Brundtland ofereceu definição de desenvolvimento sustentado. O relatório pedia “desenvolvimento que satisfaça as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazerem suas próprias necessidades”. Contudo, também não definiu o que seria “desenvolvimento”, antes de ser “sustentado”²⁴. Na década de 1990, o conceito adquiriu dimensão multidisciplinar, que se refletiu nos métodos de trabalho do Conselho. Em 1992, na Conferência do Rio, emergiu novo conceito de desenvolvimento, com três dimensões (econômica, social e ambiental). O “desenvolvimento sustentável” relacionava o desenvolvimento econômico com os limites e oportunidades que os recursos naturais criam para a atividade econômica. Contudo, nem a Declaração do Rio, nem a Agenda 21, tampouco a resolução que adotou o relatório²⁵ procuraram definir “desenvolvimento”. Poder-se-ia esperar que as negociações sobre a “Agenda para o Desenvolvimento” do Secretário-Geral Kofi Annan, iniciadas em 1992, partissem de uma definição acordada do que seria seu objeto. Após cinco anos, a definição de desenvolvimento foi controversa até a última reunião do Grupo de Trabalho²⁶. Mesmo assim, alguns autores acham que a Agenda ofereceu uma definição, ao afirmar que “o objetivo do desenvolvimento é a melhoria do bem-estar humano e da qualidade de vida, o que envolve erradicação da pobreza, atendimento das necessidades básicas de todas as pessoas e proteção

23 NAÇÕES UNIDAS. Resolução da Assembleia Geral 198/3, sobre “Desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos”, de 4 de dezembro de 1948.

24 WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Our Common Future*. New York: Oxford University Press, 1987, p. 8.

25 NAÇÕES UNIDAS. Agenda 21. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992*. Documento A/CONF.151/26. Chap. I, resolution 1, Annex II e resolução *Institutional arrangements to follow up the United Nations Conference on Environment and Development*. Resolução da Assembleia Geral 47/191, de 22 de dezembro de 1992.

26 MÜLLER, Joachim W. *Reforming the United Nations: New Initiatives and Past Efforts*. Boston Kluwer Law International, 1997, p. 91.

dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, inclusive do direito ao desenvolvimento”, em oposição ao “mero crescimento sustentado da renda per capita”²⁷. Na Assembleia do Milênio, foram lançados os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. A Declaração do Milênio, porém, não definiu “desenvolvimento”, apesar das oito faces deste, a que correspondiam oito objetivos desagregados em 18 metas específicas com prazos estabelecidos, e 48 indicadores de desempenho, num plano de implementação que envolveria dez forças-tarefa.

“A noção de desenvolvimento tem significado coisas diferentes para pessoas diferentes. Definições de desenvolvimento complexas, em mutação e controversas têm se refletido no tratamento que a ONU dá ao desenvolvimento”²⁸. Apesar da falta de definição, o desenvolvimento evoluiu para se tornar um dos três pilares das atividades atuais da Organização²⁹. Na prática das Nações Unidas, a promoção do desenvolvimento (como conceito mais amplo) passou a abranger os objetivos enumerados no artigo 55. Este estabelece que a ONU deverá promover padrões de vida mais elevados, pleno emprego e condições para progresso e desenvolvimento econômico e social, bem como buscar soluções para problemas econômicos, sociais e de saúde internacionais, além de promover a cooperação cultural e educacional internacional, o respeito universal e a observância pelos direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. O artigo 55 é o único dispositivo da Carta que utiliza a expressão “desenvolvimento” *lato sensu*. Seus dispositivos visam a “criação de condições de estabilidade e bem-estar que são necessárias para as relações pacíficas e amigáveis entre as nações”. Nas décadas seguintes, uma

27 EMMERIJ, Louis; JOLLY, Richard; GHAI, Dharam e LAPEYRE, Frédéric. *UN Contributions To Development Thinking and Practice*. United Nations Intellectual History Project Series. Bloomington: University of Indiana Press, 2004, p. 13.

28 WEISS, Thomas G.; FORSYTHE, David; COATE, Roger e PEASE, Kelly-Kate. *The United Nations and Changing World Politics*. Boulder: Westview Press, 2007, p. 245.

29 NAÇÕES UNIDAS. *Delivering as one*, Documento A/61/583, de 2006, p. 15.

pletora de resoluções da Assembleia Geral e do ECOSOC voltadas para a promoção do desenvolvimento se somou a esse artigo da Carta.

1.8. Metodologia, crítica das fontes bibliográficas e emprego de abreviaturas e expressões reduzidas

De maneira geral, a bibliografia sobre o tema deste trabalho é mais descritiva que analítica. A carência de bibliografia abrangente sobre funcionamento e reforma do ECOSOC levou este trabalho a se basear em consulta documental e em entrevistas com funcionários e acadêmicos que tratam do tema, com particular atenção para entrevistas com diplomatas brasileiros, ex-presidentes do ECOSOC e funcionários do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU que detêm a memória institucional. As fontes primárias de pesquisa documental foram: resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas e resoluções do ECOSOC; outros documentos oficiais das Nações Unidas (sobretudo relatórios do Secretário-Geral); correspondência diplomática e séries telegráficas no arquivo do MRE; publicações de outros órgãos do Governo brasileiro; declarações ministeriais das reuniões internacionais das Nações Unidas relevantes para o tema; endereços eletrônicos das Nações Unidas e de suas agências; endereços eletrônicos de órgãos do Governo brasileiro; e discursos de autoridades brasileiras e estrangeiras.

Alguns dos órgãos subsidiários, agências especializadas, fundos e programas das Nações Unidas são mais conhecidos por suas siglas em inglês. Por essa razão, este trabalho adotou siglas em inglês para alguns órgãos da Organização, mesmo após ter feito referência ao nome completo desses órgãos em português. Essas siglas são: ACC (*Administrative Committee on Co-ordination*), para a Comissão Administrativa de Coordenação; BWIs (*Bretton Woods Institutions*), para as instituições de Bretton Woods; CEB (*Chief Executives Board*), para a Junta de Executivos Chefes; DESA (*Department of Economic and Social Affairs*) para

o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais do Secretariado da ONU; JIU (*Joint Inspection Unit*), para a Unidade Conjunta de Inspeção; UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*) para a Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento; UNICEF (*United Nations Children's Fund*), para o Fundo das Nações Unidas para a Infância; UNIDO (*United Nations Industrial Development Organization*), para a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial; FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*), para a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação; UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*) para a Organização Educacional, Científica e Cultural das Nações Unidas; IFC (*International Finance Corporation*), para a Corporação Financeira Internacional; IDA (*International Development Association*), para a Associação Internacional para o Desenvolvimento; e MIGA (*Multilateral Investment Guarantee Agency*), para a Agência Multilateral de Garantias para Investimentos.

No interesse da economia de espaço, o trabalho também emprega alguns termos curtos que denotam nomes mais longos. Esses termos são: “Assembleia Geral”, para Assembleia Geral das Nações Unidas; “Banco Mundial” para Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento; “Carta”, para Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça; “Conselho”, para Conselho Econômico e Social (referências ao Conselho de Segurança foram sempre feitas por extenso); “Fundo” ou “Fundo Monetário”, para Fundo Monetário Internacional; “Liga” para Liga das Nações; “Organização”, para Organização das Nações Unidas; e “Secretário-Geral” para Secretário-Geral das Nações Unidas.

Capítulo 2

Reformar o quê? Um ECOSOC, muitas definições

Muitas das propostas de reforma do Conselho Econômico e Social estão associadas ao amplo mandato do órgão, o que dá margem a indefinições. Os vastos poderes do Conselho originaram uma agenda variada, em parte devido à “fé extravagante na virtude de palavras e resoluções e no valor da proliferação de comitês e comissões”³⁰.

Apesar de os capítulos IX e X da Carta (que tratam do ECOSOC) serem curtos e genéricos, eles cobrem as áreas de atividade mais extensas do sistema ONU, a maior parte das despesas da Organização e o maior número de programas³¹. A Carta de São Francisco colocou sob a égide das Nações Unidas as várias agências intergovernamentais especializadas que tratavam de questões de natureza econômica, social, cultural, educacional e de saúde, como também autorizou a ONU a negociar a criação de novas agências especializadas. Esse conjunto inclui organizações internacionais, órgãos subsidiários, agências, fundos e programas, conhecidos coletivamente como “sistema ONU”,

30 RENNINGER, John P. United Nations Institute for Training and Research. *ECOSOC: Options for Reform*. In *Policy and Efficacy Studies*, No. 4., Sales No. E.81/XV.PE/4, New York: Nações Unidas, 1981, p. 5.

31 Ver KARNS, Margaret P. e MINGST, Karen A. *The United Nations in the 21st Century*. Boulder, Colorado: Westview Press, 2007, p. 34.

que se subordinam ou à Assembleia Geral, ou ao Conselho Econômico e Social. No seu formato atual, o Conselho coordena o trabalho de 19 agências especializadas que estabeleceram acordos de relacionamento com a ONU, 14 fundos e programas, nove comissões funcionais, cinco comissões econômicas regionais, três comissões permanentes, dois órgão *ad hoc*, dois órgãos de peritos oficiais (nomeados por Governos), cinco órgãos de peritos que atuam em capacidade pessoal e cinco institutos de pesquisa e treinamento, além de se relacionar com 17 departamentos e escritórios do Secretariado. Com esse mandato amplo, o Conselho cobre 70% dos recursos humanos e financeiros da Organização.

2.1. Reformar para quê? As críticas mais frequentes

Dos três órgãos intergovernamentais das Nações Unidas que se reúnem regularmente (a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança e o Conselho Econômico e Social), o ECOSOC é o que tem sua relevância mais questionada. De todos os órgãos da ONU, é o que mais tem sido objeto de propostas de reforma. Poucas das propostas apresentadas nos últimos 60 anos se traduziram em resultados concretos e as menções ao ECOSOC continuam acompanhadas de expressões como “fortalecimento”, “renovação” e “revitalização”.

O Conselho tem sido objeto de críticas subjetivas, isto é, formuladas por analistas, técnicos, funcionários da ONU e representantes de Governos a partir do exame do funcionamento e dos resultados do ECOSOC. Porém, tem sido objeto também de críticas objetivas, formuladas a partir de aspectos verificáveis.

Desde muito cedo, as críticas subjetivas ao ECOSOC foram constantes e variadas. Em 1957, Gunnar Myrdal comentava que “as discussões do Conselho [...] eram frequentemente difusas e vagas

(*desultory*)”³². Em 1960, o autor dizia que o ECOSOC havia “afundado (*sunk*) para um patamar de desimportância que deveria parecer quase escandaloso em vista do propósito declarado pela Carta”³³. Clodoaldo Bueno também partilha dessa visão: “o ECOSOC a essa altura (anos 1970) já era um órgão esvaziado no tratamento dos temas econômicos, funcionando de preferência como um intermediário no encaminhamento de questões à Assembleia Geral”³⁴. Em 1979, o embaixador Donald Mills, ex-Presidente do órgão e do G77, afirmou: “[...] creio que há consenso sobre o fato de que o ECOSOC não funcione bem numa época em que o mundo é afetado por problemas muito graves, tanto em termos do estado da economia global quanto na questão das relações econômicas globais”³⁵. Para Renninger, um experiente ex-alto funcionário da ONU, “o Conselho Econômico e Social jamais esteve à altura de suas responsabilidades centrais sob a Carta, para formulação de política abrangente e para implementação e coordenação desta nos campos econômico e social”³⁶. Robert McLaren comentou “[...] a incapacidade do ECOSOC de desempenhar seu papel constitucional como coração do sistema de desenvolvimento da ONU”³⁷. Mesmo em 2007, após a Cúpula de 2005 que contribuiu significativamente para fortalecer o Conselho, alguns autores ainda afirmavam que “na verdade, o ECOSOC é algo como uma caixa postal entre a Assembleia Geral e o resto das agências socioeconômicas envolvidas no desenvolvimento”³⁸.

32 ASHER, Robert E., KOTSCHNIG, Walter M., BROWN, William Adams, Jr., GREEN, James Frederick, e SADY, Emil J. *The United Nations and Economic and Social Cooperation*. Washington: Brookings Institution, 1957, p. 125.

33 MYRDAL, Gunnar. *Beyond the Welfare State*. New Haven: Yale University Press, 1959, p. 271.

34 BUENO, Clodoaldo. *A política multilateral brasileira*. In CERVO, Amado Luiz (org.). *O desafio Internacional*. Brasília: EdUnB, 1994, p. 100.

35 Embaixador Donald Mills, Representante Permanente da Jamaica, no discurso de transmissão da Presidência do ECOSOC ao Embaixador Hugo Scheltema, Representante Permanente dos Países baixos.

36 RENNINGER (1981), op. cit., p. viii.

37 MCLAREN, Robert I. *The UN system and its quixotic quest for coordination*. In *International Organization* Winter 1980, Cambridge: Cambridge University Press. 1980, p. 142.

38 WEISS, op. cit., p. 272.

A percepção não mudou após a Conferência do Rio, a qual poderia ter insuflado nova vida no ECOSOC. Em 1992, o Secretário-Geral da ONU afirmou que

[...] o Conselho Econômico e Social, apesar de sua preeminência na Carta, provou ser muito fraco para prover coerência e forma ao trabalho das agências especializadas, às instituições de Bretton Woods, às comissões econômicas regionais e à vasta gama de programas da ONU. Duplicidade é disseminada; coordenação é frequentemente nominal; batalhas burocráticas com vistas a monopolizar determinada área temática são comuns e objetivos organizacionais, às vezes, entram em conflito.³⁹

Em 1994, analistas divisavam quatro problemas básicos no Conselho: não havia esforços para coordenação de políticas macroeconômicas; o sistema da ONU não tinha capacidade para oferecer análise, opções estratégicas e fórum de negociação para essa coordenação; o sistema era fraturado, com dispersão de liderança; e programas e fundos careciam de lógica e coerência no trato conjunto de problemas de PEDs⁴⁰. Em 1995, a Comissão sobre Governança Global concluiu que “cinquenta anos é tempo bastante para se saber o que funciona e o que não funciona em qualquer sistema. O ECOSOC não funcionou”⁴¹. Nos comentários à Carta das Nações Unidas editados por Bruno Simma, são feitas referências pouco alentadoras sobre o ECOSOC, tais como “a persistente desimportância do ECOSOC” e uma seção intitulada “Razões para a importância decrescente do ECOSOC”, que argumentava que à medida que a composição da ONU foi ampliada, vários países se ressentiram de serem excluídos do ECOSOC, com o que “o poder migrou do ECOSOC para a Assembleia Geral e suas

39 BOUTROS-GHALI, Boutros. *Empowering the United Nations*. In *Foreign Affairs* 71 (Winter 1992/1993), New York: Council on Foreign Relations, 1992, p. 100.

40 CHILDERS, Erskine e URQUHART, Brian. *Renewing the United Nations System*. New York e Uppsala: Ford Foundation e Dag Hammarskjöld Foundation, 1994, p. 58.

41 COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford and New York: Oxford University Press, 1995, p. 278.

comissões”⁴². Da mesma forma, Tim Arnold, num estudo sobre a ONU de 1995, indica que “o órgão econômico central da ONU, o ECOSOC, tem sido amplamente ineficaz, transformando-se, já há muito tempo, em apenas mais uma parte da estrutura institucional labiríntica das Nações Unidas”⁴³. Em 1998, Gert Rosenthal, ex-Presidente do Conselho, notou que o ECOSOC não é muito diferente daquele dos anos 1950 e 1960: “É apenas um pequeno exagero afirmar que é difícil distinguir entre uma agenda de 1950 e uma de 1998 se o leitor não estiver informado sobre qual é qual”⁴⁴.

Tampouco a Assembleia do Milênio alterou a imagem que se tinha do ECOSOC. Em 2004, o Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança registrou que “[...] o processo decisório sobre questões econômicas internacionais, em particular nas áreas de finanças e comércio, há muito deixou as Nações Unidas e nenhuma reforma institucional vai trazê-lo de volta”⁴⁵. Porém, também em 2004, Edward Luck defendia que “o ECOSOC não precisa ser reinventado, mas redescoberto”⁴⁶. Em 2005, o Secretário-Geral Kofi Annan, após ressaltar a importantes funções que a Carta outorgara ao ECOSOC, concluiu que “as funções do Conselho são geralmente vistas como de uma relevância única para esses desafios, mas ele ainda não lhes fez justiça”⁴⁷. Em 2006, o Secretário-Geral voltou a criticar o ECOSOC ao dizer que “o mandato do Conselho tem sido bem maior do que o

42 KUNIG in SIMMA, Bruno; MOSLER, Hermann; RANDELZHOFFER, Albrecht; TOMUSCHAT, Christian e WOLFRUM, Rüdiger (eds.). *The Charter of the United Nations: A commentary*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 984, 1009 e 1010.

43 ARNOLD, Tim. *Reforming the UN: Its Economic Role*. In *Discussion Paper*, No. 57. London: Royal Institute of International Affairs, 1995, p. 26 e 30-37.

44 ROSENTHAL, Gert. *The Economic and Social Council of the United Nations. An Issues Paper*. In *Dialogue on Globalization*, No. 15 / February 2005, New York: Friedrich Ebert Stiftung, 2005, p. 11.

45 NAÇÕES UNIDAS. *A more secure world: our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*. Documento A/59/565, de 2 de dezembro de 2004. New York: Nações Unidas, 2004, parágrafo 274, p. 72.

46 Ver fax da Missão do Brasil junto à ONU (DELBRASONU) No. 265, de 30 de abril de 2004, sobre painel “Reforma do ECOSOC”. LUCK, Edward C. *The Reform of the United Nations ECOSOC*. Talking Points in Panel Discussion before the Economic and Social Council, 7 May 2004.

47 NAÇÕES UNIDAS. ANNAN, Kofi. *Report of the Secretary-General. In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. Documento A/59/2005, de 21 de março de 2005. New York: Nações Unidas, 2005, parágrafo 171, p. 43.

exercício que tem sido feito dele. Apesar das muitas tentativas de se fortalecer seu papel, o Conselho continua a carecer de eficácia e de influência. A supervisão de fundos e programas ainda é perfunctória e quase inexistente para as agências especializadas”⁴⁸. Em 2007, em Genebra, após a aprovação do relatório da Comissão de Prevenção de Crimes e Justiça Penal, a delegação dos Estados Unidos fez intervenção, em que criticou o procedimento do Conselho, uma “camada inútil na burocracia das Nações Unidas”⁴⁹.

Alguns fatores contribuem para explicar as críticas subjetivas ao ECOSOC. Um deles é o desconhecimento do órgão, na medida em que, desde seu início, é praticamente impossível o exame exaustivo dos registros oficiais (os registros das sessões realizadas entre 1947 e 1949, por exemplo, têm cerca de 900 páginas para cada uma delas). Hoje, as páginas impressas por conta do Conselho são contadas aos milhões⁵⁰. Outro fator é, além da perda da mística dos primeiros tempos, a diferença entre os procedimentos ágeis de um Conselho de apenas 18 países, numa ONU de pouco mais de 50 membros, e os trâmites num Conselho de 54 países, numa Organização de 192 membros. Estudo do trabalho do ECOSOC durante sua 36ª Sessão, em 1963, e na 43ª sessão, com o Conselho ampliado, em 1967, concluiu que “é fácil demais ser pessimista sobre a utilidade futura do Conselho”⁵¹. Por fim, as críticas subjetivas são influenciadas pela falsa percepção de que o sistema ONU é extraordinariamente complexo. Childers lembra que no final de 1990, a ONU tinha cerca de 51.500 funcionários de todos os níveis; em 1994, seu orçamento excedia em pouco o do Departamento de Polícia da cidade de Nova York; o *New York Times* consome mais papel numa

48 NAÇÕES UNIDAS. *Delivering as one*. Documento A/61/583, de 2006, parágrafo 58, p. 41.

49 Ver telegrama da Missão do Brasil junto à ONU (DELBRASONU) No. 1828, de 2 de agosto de 2007.

50 NAÇÕES UNIDAS. ANNAN, Kofi. Report of the Secretary-General. *Renewing the United Nations: A Programme for Reform*. Documento A/51/950, de 14 de julho de 1997. N. 130, p. 127-145. New York: Nações Unidas, 1997. Ver também ANNAN, Kofi. Report of the Secretary-General. *Strengthening of the United Nations: An Agenda for Further Change*. Documento A/57/387, de 9 de setembro de 2002. New York: Nações Unidas, 2002, parágrafo 87, p. 17.

51 SHARP, Walter R. *The United Nations Economic and Social Council*. New York: Columbia University Press, 1969, p. 245.

edição de domingo do que a ONU no ano inteiro. “O sistema ONU é [...] menos complexo organizacionalmente do que o serviço público de qualquer país de tamanho modesto”⁵².

As agências especializadas, excluídos o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, contam com cerca de 26 mil funcionários. Outro autor assinala que o número total de funcionários da ONU é comparável ao da Prefeitura de Estocolmo ou ao da província canadense de Manitoba e de sua capital, Winipeg⁵³. De meados dos anos 1970 a meados dos anos 1980, o número de funcionários no Secretariado cresceu de 9.600 para 12.200. No início de 1997, fora reduzido para 8.500 funcionários e permanece nessa faixa até hoje⁵⁴.

Em 1995, um experiente analista de reformas da ONU assinalou que não é possível formular críticas objetivas da ONU ou do sistema ONU porque o debate sobre uma instituição global será sempre ideológico⁵⁵. Porém, em contraste com as críticas subjetivas, pelo menos três indicadores objetivos sugerem que o Conselho Econômico e Social não tem desempenhado a contento o mandato que lhe foi dado pela Carta de São Francisco. O primeiro diz respeito às referências sobre a necessidade de reforma e de fortalecimento do Conselho feitas em declarações oficiais de conferências e reuniões de cúpula recentes. O segundo é o declínio no volume de contribuições voluntárias para o sistema ONU que o Conselho coordena. O terceiro é a própria frequência das propostas de reforma.

O desempenho insatisfatório do ECOSOC e a necessidade de reformar o Conselho foram explicitamente reconhecidos na Assembleia do Milênio e em várias das grandes conferências e reuniões de cúpula que a seguiram. Resoluções da Assembleia Geral também fizeram

52 CHILDERS (1994), op. cit., p. 26-30.

53 MÜLLER, op. cit., p. 1.

54 MÜLLER, Joachim W. *Reforming the United Nations. The Quiet Revolution*. The Hague (Netherlands): Kluwer Law International/UN, 2001, p. 83.

55 BERTRAND, Maurice. *The UN as an Organization. A Critique of its Functioning*. In *European Journal of International Law*, N. 6, Oxford: Oxford University Press, 1995, p. 349.

menção a esse desempenho insatisfatório do Conselho. A Declaração do Milênio⁵⁶ estipula “fortalecer ainda mais o Conselho Econômico e Social, com base em seus êxitos recentes, para ajudá-lo a desempenhar o papel que lhe é atribuído pela Carta”. A Conferência Internacional sobre Financiamento ao Desenvolvimento, que aconteceu no México, em 2002, adotou o Consenso de Monterrey que reafirma “nosso compromisso de [...] fortalecer ainda mais o Conselho Econômico e Social para habilitá-lo a desempenhar o papel que lhe foi atribuído pela Carta das Nações Unidas”⁵⁷.

A Cúpula Mundial de 2005 também tratou de fortalecer o mandato e de conferir novas funções ao ECOSOC. O documento final, o *2005 World Summit Outcome*, afirma que “reconhecia a necessidade de um Conselho Econômico e Social mais efetivo como principal órgão para coordenação, exame de políticas, diálogo sobre políticas e recomendações sobre questões de desenvolvimento econômico e social, bem como para a implementação das metas internacionais de desenvolvimento acordadas nas principais conferências e reuniões de cúpula das Nações Unidas, inclusive as Metas de Desenvolvimento do Milênio”⁵⁸. É sintomático que a Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio em Doha, Qatar, em 2001, e que a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em Johannesburgo, África do Sul, em 2002, não tenham feito menção ao ECOSOC em suas declarações ministeriais. A mais recente resolução que trata do fortalecimento do Conselho “reconhece a necessidade de um Conselho mais eficaz como principal órgão de coordenação,

56 NAÇÕES UNIDAS. *Millennium Declaration*. Resolução Assembleia Geral 55/2, de 2000, parágrafo 30.

57 NAÇÕES UNIDAS. *Report of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002*. Monterrey Consensus. Documento A/Conf.198/11. New York: Nações Unidas, 2002, parágrafos 67 e 69.

58 NAÇÕES UNIDAS. *2005 World Summit Outcome Document*. Resolução Assembleia Geral 60/1, de 24 de outubro de 2005. Parágrafo 9.

exame de políticas, troca de informações sobre políticas e preparação de recomendações”⁵⁹.

O segundo indicador objetivo a sugerir que o desempenho do Conselho é insatisfatório é a redução das contribuições financeiras para atividades operacionais. O sistema das Nações Unidas é financiado fundamentalmente por contribuições definidas e por contribuições voluntárias dos Estados-membros (“assessed” e “voluntary contributions”). Os programas e fundos são financiados por contribuições financeiras voluntárias, ao passo que as agências especializadas são financiadas em parte por contribuições definidas e em parte por contribuições voluntárias, com exceção do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. Os programas e fundos (que respondem por mais de 40% do orçamento total da ONU) são particularmente vulneráveis por depender de contribuições voluntárias de poucos países, o que limita sua capacidade de manter programas de longo prazo. Por essa razão, melhorar a previsibilidade do financiamento transformou-se num dos objetivos das propostas de reforma.

O persistente e continuado declínio nas contribuições para as Nações Unidas sugere que, entre outros fatores, o ECOSOC não tem obtido êxito em demonstrar aos Estados doadores que as contribuições voluntárias destes são maximizadas por uma coordenação eficaz dos organismos que as recebem. O decréscimo da assistência oficial ao desenvolvimento destinada para o sistema ONU é ainda mais acentuado no que toca aos recursos necessários para o financiamento das atividades regulares dos órgãos do sistema.

Os dados mais recentes sobre contribuições para as atividades operacionais do sistema ONU⁶⁰ informam que contribuições totais recebidas para atividades de cooperação para o desenvolvimento

59 NAÇÕES UNIDAS. *Strengthening of the Economic and Social Council*. Resolução Assembleia Geral 61/16, de 20 de novembro de 2006.

60 NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Secretary-General on comprehensive statistical data on operational activities for development of the United Nations system*. Documento A/63/71-E/2008/46, de 7 de maio de 2008.

somaram US\$ 17,196 bilhões em 2006, com um aumento médio real de 5,2% ao ano desde 2002. Destas, o PNUD recebeu 26% (US\$ 4,500 bilhões), a UNICEF 16% (US\$ 2,689 bilhões), o PMA 16% (US\$ 2,697 bilhões), a OMS 11% (US\$ 1,866) e o Alto Comissariado para Refugiados 6% (US\$ 1,109). O PNUD, a maior organização do sistema, teve suas contribuições aumentadas, em média, em 16,5% nominais por ano no período entre 2002 e 2006. Quatro doadores (Estados Unidos, Reino Unido, Japão e Suécia) respondem por um terço das contribuições totais; os dez maiores doadores respondem por 51% (dos quais 16% dos Estados Unidos). Em 2006, os gastos totais do sistema ONU montaram a US\$ 16,4 bilhões. Em termos reais, a dólares constantes de 2005, os gastos do sistema aumentaram em média 5,7% ao ano entre 2002 e 2006. Ou seja, os gastos vêm crescendo, na média, em termos reais, a um ritmo superior ao das contribuições que os financiam.

Tanto a assistência oficial ao desenvolvimento (AOD) para instituições multilaterais fora do sistema ONU quanto a assistência bilateral aumentam, em média, a taxas maiores do que as da AOD para o sistema das Nações Unidas. Em termos reais, em dólares de 2005, a assistência oficial ao desenvolvimento para instituições multilaterais fora do sistema ONU passou de US\$ 14,646 bilhões em 2002 para US\$ 21,858 bilhões em 2006, o que representa um aumento real médio de 6,9% ao ano. Já a AOD bilateral passou de US\$ 40,722 bilhões em 2002 para US\$ 77,780 bilhões em 2006, a dólares constantes de 2005, isto é, um aumento real de 11,4% ao ano. Nas duas últimas décadas, a AOD tem decrescido em relação ao Produto Nacional Bruto dos países doadores da OCDE. No que toca à AOD para organizações multilaterais, o montante conheceu ligeiro aumento após a Assembleia do Milênio, mas voltou a cair em anos recentes. A participação da ONU na AOD destinadas a órgãos multilaterais tem caído nos últimos 20 anos.

As contribuições para os órgãos do sistema ONU são classificadas ou como recursos essenciais (*core resources*) ou como

outros recursos. Os essenciais (que não estão associados a projetos específicos e financiam as despesas regulares das organizações) foram chamados de “pedra fundamental das atividades operacionais para o desenvolvimento” em recente resolução sobre a matéria⁶¹. Em 2006, os recursos essenciais montaram a US\$ 5,1 bilhões, ou 29,5% do total, mas sua participação nas contribuições totais para o sistema vem declinando. Entre 2002 e 2006, recursos essenciais decresceram, em dólares constantes de 2005, em média, 0,3% ao ano. Outros recursos aumentaram, em média, 9,9% ao ano em termos reais, no mesmo período. No último ano da série, a UNICEF, o PNUD o Fundo de Populações e o PMA representaram 51% do total de recursos essenciais⁶².

O Brasil, com contribuições líquidas (isto é, deduzidos os desembolsos do sistema para programas no próprio país) de US\$ 18,1 milhões para o sistema em 2006, é o sétimo maior doador entre os países em desenvolvimento, atrás de países como China, Índia e México. Em 2006, o Brasil contribuiu para o sistema ONU com US\$ 386,175 milhões a dólares correntes, cerca de 2,2% das contribuições totais⁶³. Das contribuições brasileiras, US\$ 16,741 milhões (4,3% do total) destinaram-se a recursos essenciais e US\$ 369,435 a outros recursos (95,7%). Em 2006, os desembolsos do sistema ONU para atividades operacionais no Brasil montaram a US\$ 505,935 milhões em dólares correntes, dos quais US\$ 235,959 milhões do PNUD (46,6% do total) e US\$ 236,130 milhões de agências especializadas (46,7%).

O terceiro indicador objetivo da existência de problemas no desempenho do ECOSOC é a própria frequência com que surgem

61 NAÇÕES UNIDAS. *Triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system*. Resolução Assembleia Geral 62/208, de 19 de dezembro de 2007.

62 Em 2006, a UNICEF respondeu por 20,5% do total dos recursos essenciais, o PNUD por 18,8%, o Fundo de Populações por 7,1% e o PMA por 4,7%.

63 Dos recursos brasileiros, US\$ 188,793 foram destinados ao PNUD (48,9% do total); US\$ 185,036 milhões para outras agências especializadas (47,9%); US\$ 6,646 milhões para UNICEF (1,7%); US\$ 4,361 para outros fundos e programas (1,1%); US\$ 754 mil para o Fundo de População (0,2%); e US\$ 585 mil para comissões regionais e DESA (0,2%).

propostas de reforma do Conselho, com correspondentes críticas à necessidade de coordenação. Um importante estudioso do ECOSOC, Martin Hill, dedicou metade de seu livro à coleta de evidências sobre falta de coordenação⁶⁴. Uma vez que a coordenação em si mesma não é a finalidade do sistema, mas sim o desenvolvimento, Hill não oferece evidência denexo causal entre a falta de coordenação e a falta de desenvolvimento. Contudo, pode-se estabelecer nexo entre falta de coordenação e propostas de reforma que, nos últimos 60 anos, se sucederam na média de uma a cada ano e meio, com maior ou menor aglutinação em torno de momentos especiais. O Capítulo 4, intitulado “Os efeitos do mau funcionamento do ECOSOC: uma história de reformas” examina 42 propostas entre 1947 e 2006. Muitas dessas propostas se estenderam ao longo de anos. Outras tantas retomaram diagnósticos e teses de anos, por vezes, décadas anteriores, e propuseram praticamente as mesmas soluções. Algumas foram radicais, outras superficiais. A imensa quantidade de energia devotada a tentar modificar o funcionamento do ECOSOC é, por si só, um indicador de que o desempenho do Conselho é insatisfatório.

2.2. Reformar por quê? Funções, competências e poderes embaçados

Todas as propostas de reforma do Conselho Econômico e Social tiveram por objetivo aumentar a eficácia do órgão sem, contudo, definir claramente o que seria um Conselho eficaz. Haveria pelo menos dois parâmetros básicos para avaliação da eficiência do ECOSOC, que derivam do mandato conferido pela Carta da ONU e interpretado por documentos posteriores, sobretudo o documento final da Cúpula de 2005. O primeiro parâmetro seria a coordenação de órgãos subsidiários e a troca de informações, com participação de alto nível. O segundo

64 HILL, Martin F. *The United Nations System: coordinating its economic and social work*. Cambridge: Cambridge University Press, 1978.

parâmetro seria a implementação de metas acordadas nas principais conferências e reuniões de cúpula, com fortalecimento dos vínculos entre o trabalho normativo e o operacional da ONU.

Ocorre que a frequência, conteúdo, nível de participação e resultados de reuniões de coordenação são verificáveis, mas é impossível associar essas reuniões a maior coordenação ou a diálogo mais produtivo porque não existem indicadores para tanto. A ONU não gera estatísticas de superposição ou duplicidade de atividades, o que dificulta a avaliação do papel do ECOSOC na redução destas. Quanto ao primeiro parâmetro – a coordenação – alguns autores acreditam que, após seis décadas, as agências do sistema ONU amadureceram a ponto de controlar suas próprias atividades. Por essa razão, o ECOSOC e a Assembleia Geral poderiam se retirar do papel de coordenação⁶⁵. Quanto ao segundo parâmetro, a Assembleia Geral ressaltou que as metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente, incluindo as MDMs, oferecem “base para planejamento, revisão e avaliação das atividades da ONU para desenvolvimento”⁶⁶. Também uma das linhas estratégicas do relatório *Delivering as One* é a atualização de práticas administrativas para conferir foco em resultados, medidos contra as MDMs. Porém, não há como verificar que parte da implementação das metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente deve-se ao ECOSOC. Há estatísticas sobre os progressos obtidos nas oito MDMs em várias partes do mundo, mas não há como identificar a parcela desses progressos que seria resultado da sinergia obtida por maior e melhor coordenação das agências envolvidas.

Os artigos 62 a 66 da Carta definem o Conselho como foro para reflexão sobre questões de desenvolvimento para orientação

65 MCLAREN, op. cit., p. 148.

66 NAÇÕES UNIDAS. *Follow-up to the development outcome of the 2005 World Summit, including the Millennium Development Goals and the other internationally agreed development goals*. Resolução Assembleia Geral 60/265, de 30 de junho de 2006.

na formulação de políticas por meio de suas recomendações e para exercício de papel normativo pela minuta de convenções. Os artigos 63 e 64 (que tratam da coordenação das agências especializadas) estipulam o recebimento de relatórios e o monitoramento do trabalho dessas agências. Esse papel de coordenação é estendido aos órgãos subsidiários do próprio ECOSOC (artigo 68) e a outros componentes do sistema das Nações Unidas que atuam nos campos econômico e social. Assim, algumas funções e poderes gerais do ECOSOC são: fazer ou iniciar estudos e relatórios sobre assuntos econômicos, sociais, culturais, educacionais, de saúde e correlatos internacionais; fazer recomendações sobre esses assuntos à Assembleia Geral, aos membros da ONU e às agências especializadas; fazer recomendações com o propósito de promover o respeito aos e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais; preparar minutas de convenções sobre os assuntos de sua competência; e convocar conferências internacionais sobre os assuntos de sua competência.

Outras funções específicas do ECOSOC estão ligadas às agências especializadas (artigos 63 e 64); Conselho de Segurança (artigo 65); serviços solicitados por membros da ONU ou por agências especializadas (artigo 66(2)); relatórios para a Assembleia Geral (artigo 15(2)); assistência ao Conselho de Tutela (artigo 91); atender a pedido de Opinião (*Advisory Opinion*) da Corte Internacional de Justiça (artigo 96(2)); e transmitir (*entrust*) funções ao Secretário-Geral (artigo 98). Ademais, os poderes do Conselho são limitados pela Carta e pelo direito internacional. Daí emanam proibições, tais como, a de intervir em assuntos da jurisdição dos Estados (particularmente importante ao se tratar de questões econômicas e sociais) e a de tratar de assuntos de competência exclusiva de outros órgãos principais da ONU⁶⁷.

Essas funções podem ser resumidas em duas responsabilidades principais: formular política internacional nos campos econômico e

67 SIMMA, op. cit., p. 989.

social, mas não “política macroeconômica global”, compartilhada com a AGNU; e coordenar atividades, mas não as políticas da ONU nessas áreas⁶⁸. Planejamento é a função gerencial mais difícil de ser executada, mesmo em unidades muito coesas. Não só o sistema ONU não é coeso, como também essa função gerencial requer um sistema de controle e mecanismos de implementação (*compliance*) que “apenas não existem e não podem existir na ONU”⁶⁹.

A uma concepção ampla do campo de competências do ECOSOC corresponde uma concepção restrita de seus poderes. Por essa razão, as funções se alteraram com o passar do tempo. Documentos e resoluções definiram diferentes funções do ECOSOC em 1947, em 1966, em 1977 e em 1988⁷⁰. Em 2005, a Cúpula Mundial reafirmou o Conselho como “o principal órgão para coordenação, exame de políticas, diálogo de políticas (*policy dialogue*) e recomendações sobre questões de desenvolvimento econômico e social, bem como para a implementação das metas internacionais de desenvolvimento acordadas nas grandes conferências e reuniões de cúpula das Nações Unidas, inclusive as Metas de Desenvolvimento do Milênio”⁷¹. Em 2006, ao mandato conferido ao Conselho pela Cúpula do Milênio acrescentou-se a ênfase no seu papel de mecanismo central para supervisão da coordenação ampla do sistema e para integração equilibrada dos aspectos econômicos, sociais e ambientais das políticas e dos programas da ONU voltados para o desenvolvimento sustentado, bem como da implementação e seguimento dos resultados das grandes conferências das Nações Unidas nos campos econômico, social e correlatos⁷². Com isto, o campo de competência do Conselho cobriria todas as atividades econômicas

68 RENNINGER, op. cit., p. 4.

69 MCLAREN, op. cit., p. 148.

70 NAÇÕES UNIDAS. *Reports on World Economic Conditions and Trends*. Resolução Assembleia Geral 118 (II), de 31 de outubro de 1947. Ver *Review and reappraisal of the Council's role and functions*. Resolução ECOSOC 1156 (XLI), de 5 de agosto de 1966. Preâmbulo. Ver *Restructuring of the economic and social sectors of the United Nations system*. Resolução Assembleia Geral 32/197, de 20 de dezembro de 1977. Ver *Report of the Special Commission of the Economic and Social Council on the In-Depth Study of the United Nations Intergovernmental Structures and Functions in the Economic and Social Fields*. Documento ECOSOC E/1988/75, de 1 de junho de 1988.

71 Ver *2005 World Summit Outcome*. Resolução 60/1, de 24 de outubro de 2005, parágrafo 155.

72 NAÇÕES UNIDAS. *Strengthening of the Economic and Social Council*. Resolução 61/16, de 20 de novembro de 2006.

e sociais financiadas por orçamento regular e excluiria as financiadas por contribuições voluntárias⁷³.

Para um autor, o mandato do Conselho não é restrito nem está desatualizado: o problema está em cumpri-lo, já que as responsabilidades que a Carta atribui ao ECOSOC são mais importantes hoje (com a globalização e a expansão do escopo de atuação da ONU) do que eram em 1945⁷⁴. Para ele, três lições podem ser extraídas da história da ECOSOC, a saber: agências e programas necessitam de incentivo para se coordenar, não de comandos; coordenação e coerência são processos, não eventos; e muitas vezes o sistema atingiu elevado grau de coerência e coordenação no trato de problemas bem definidos no terreno.

As competências e funções do ECOSOC levantam três questões que se refletirão nas propostas de reforma do órgão. A primeira questão está relacionada com a margem para o ECOSOC definir sua própria competência, a qual muda em função da conjuntura (por exemplo, número de Estados-membros da ONU) e da incorporação de conceitos (como, por exemplo, o de “desenvolvimento”, que sofreu alterações ao longo das décadas). Como órgão principal, o ECOSOC pode delimitar sua própria competência, a não ser que a Assembleia Geral já tenha adotado decisão sobre a matéria. É por essa razão que o Conselho passou a se ocupar de assuntos vinculados com o desenvolvimento, que não é explicitamente mencionado nos artigos relevantes da Carta. A competência do Conselho não resultou de uma definição *a priori*, mas sim da prática: só são tratadas questões que, segundo a maioria dos membros, reclamam um estudo, um relatório ou uma recomendação. A competência do ECOSOC tem também um caráter residual: trata de questões que requerem cooperação internacional e que não são tratadas por nenhuma instituição/agência/órgão especializado. É uma “competência de geometria variável, adaptada a todo o momento à

73 COT, Jean-Pierre e PELLET, Alain (Org.). *La Charte des Nations Unies: Commentaire Article par Article*. Paris: Economica, 1985, p. 947, 948 e 997.

74 LUCK (2004), *The Reform of the United Nations ECOSOC*.

evolução das necessidades da cooperação internacional”⁷⁵. As funções do ECOSOC não são exauridas pela Carta, seja porque o Artigo 55(b) e outros mencionam “problemas correlatos”, seja porque o Artigo 66(3) autoriza a Assembleia Geral a encarregar o Conselho de outras atividades não previstas pela Carta.

A segunda questão levantada pela competência do ECOSOC diz respeito à sua subordinação à Assembleia Geral. Como a definição de competências é ampla, a Carta outorgou à AGNU a definição de boa parte das funções do Conselho, o que foi feito por meio de resoluções⁷⁶. A controversa relação entre o ECOSOC e a Assembleia Geral (que é examinada em profundidade no capítulo seguinte) está na raiz de muitas das propostas de reforma.

A terceira questão diz respeito à qualidade dos estudos, relatórios e recomendações, isto é, dos instrumentos que materializam a função de coordenação do ECOSOC. Idealmente, o Conselho se colocaria no centro do sistema, onde se reúne todo o conhecimento objetivo sobre questões econômicas e sociais (objeto dos estudos) e onde os Estados podem determinar os objetivos e meios da cooperação internacional (objeto das recomendações). Estas seriam o “poder essencial do ECOSOC”⁷⁷.

Não há definição para “estudo” na terminologia jurídica. Estudos sinalizam o interesse da ONU por um tema e dão início a um processo que pode resultar em resolução ou convenção. Dos estudos são preparados relatórios. Eles servem para coletar informações, ao passo que relatórios servem para comunicá-las. A natureza dos estudos revela a mudança de composição do ECOSOC, com crescente participação dos países em desenvolvimento, bem como o caráter multidisciplinar

75 COT e PELLET, *op. cit.*, p. 945.

76 Por exemplo, resoluções 32/197 de 20 de dezembro de 1977; 45/177 de 19 de dezembro de 1990; 45/264 de 13 de maio de 1991; 46/235 de 13 de abril de 1992; 48/162 de 20 de dezembro de 1993; 50/227 de 24 de maio de 1996; 57/270B de 23 de junho de 2003; 60/1, de 24 de outubro de 2005; e 61/16, de 20 de novembro de 2006.

77 COT e PELLET, *op. cit.*, p. 943.

do desenvolvimento. Peritos independentes e órgãos (de peritos) só podem executar estudos sobre questões técnicas, enquanto questões políticas são estudadas por órgãos compostos por delegados.

Quanto aos relatórios, a qualidade destes é fundamental para determinar a eficácia do processo decisório do ECOSOC. Para Rosenthal, ex-Presidente do Conselho, a “consideração dos relatórios das comissões regionais e o ‘diálogo’ entre membros do ECOSOC e os secretários executivos das comissões são frequentemente formais, perfunctórios e desordenados”⁷⁸. De fato, a eficiência do Conselho é limitada pela superposição de competência de várias agências especializadas e órgãos subsidiários, que produzem vasta quantidade de documentos sobre questões assemelhadas, todos encaminhados ao Conselho nos termos do artigo 64 da Carta. Este diz que os relatórios serão “regulares”, mas não estabelece periodicidade ou datas. As regras de procedimento da Assembleia Geral estipulam que os relatórios do ECOSOC serão incluídos na agenda provisória de todas as sessões regulares. A Carta foi vaga na definição do conteúdo e formato dos relatórios das agências especializadas, o que deu margem a várias resoluções do Conselho para definir esses parâmetros. Em seu relatório anual à Assembleia Geral, o Conselho inclui suas observações sobre os relatórios recebidos das agências especializadas, submete resoluções à AGNU com base nesses relatórios, ou simplesmente toma nota deles.

Um tema recorrente nas reformas é o dos relatórios examinados pelo ECOSOC, os quais constituem elemento fundamental do processo de coordenação do sistema ONU. A princípio, os relatórios anuais de órgãos do sistema ONU eram transmitidos ao ECOSOC, inundando o Conselho com informação supérflua. Por essa razão, em 1947 o Conselho já adotara regras quando ao formato, conteúdo e periodicidade dos relatórios⁷⁹. Essas regras privilegiavam uma introdução concisa e analítica, bem como uma seção que salientasse as

78 ROSENTHAL, op. cit., p. 37.

79 NAÇÕES UNIDAS. Resolução da Assembleia Geral 125 2, de 20 de novembro de 1947.

ações que eram esperadas do Conselho. Já em 1954 o Conselho adotou resolução⁸⁰ que criticava o funcionamento do ECOSOC, que se tornara lento e ineficiente por conta de excesso de documentos, agenda carregada e desperdício de tempo com questões sem importância.

Em 1965, resolução do Conselho solicitava ao Secretário-Geral propostas com vistas à redução do volume de relatórios, a serem limitados “ao essencial [...] de maneira concisa e assimilável”, com um sumário que indicasse as conclusões pertinentes. Pedia às agências especializadas que submetessem anualmente ao Conselho um “curto relatório analítico sobre os principais desenvolvimentos substantivos e administrativos” daquelas, que fossem “de particular interesse para o Conselho”, bem como recomendações para ação do ECOSOC para atingir os objetivos da Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento⁸¹.

Em 1966, uma nova resolução do Conselho⁸² criticava o excesso de documentos e a excessiva frequência e duração de reuniões, para pedir relatórios mais concisos e objetivos. De 1971 a 1973, quatro resoluções⁸³ (voltadas para a adequação do Conselho à Estratégia Internacional de Desenvolvimento) recomendavam documentos mais concisos e objetivos. A partir de 1977, o Conselho passou a receber relatórios centrados nas áreas problemáticas⁸⁴. De 1985 a 1987, o Grupo dos 18 também criticou a agenda sobrecarregada e o excesso de relatórios. Entre 1987 a 1988, resolução do Conselho sobre revitalização⁸⁵ postulava a reorganização dos métodos de trabalho,

80 NAÇÕES UNIDAS. *Organization and operation of the Council and its commissions*. Resolução ECOSOC 557 (XVIII), de 5 de agosto de 1954.

81 NAÇÕES UNIDAS. *General review of the development, co-ordination and concentration of the economic, social and human rights programmes and activities of the United Nations, the specialized agencies and the International Atomic Energy Agency as a whole*. Resolução 1090(XXXIX) do ECOSOC, de 31 de julho de 1965. Parte E: *Documentation*.

82 NAÇÕES UNIDAS. Resolução ECOSOC 1156 (XLI) de 5 de agosto de 1966.

83 NAÇÕES UNIDAS. Resoluções ECOSOC 1622 (LI) e 1623 (LI) de 1971, 1730 (LIII) de 1972 e 1768 (LIV) de 1973.

84 NAÇÕES UNIDAS. Resolução ECOSOC 2098 II (LXIII) de 3 de agosto de 1977.

85 NAÇÕES UNIDAS. *Revitalization of the Economic and Social Council*. Resolução ECOSOC 1988/77.

com preparação de relatórios mais analíticos e concisos para redução do volume de informação.

Em 1993, uma resolução da AGNU que tratou de medidas adicionais para revitalização e reestruturação da ONU nos campos econômico e social⁸⁶ pedia a simplificação de documentos, bem como relatórios concisos e objetivos que evitassem repetição de discussões substantivas realizadas em órgãos subsidiários. Outra resolução da Assembleia Geral, em 1996⁸⁷, e uma do ECOSOC, em 1998⁸⁸, voltaram a pedir relatórios mais concisos e orientados para ações. Em 1997, relatório do Secretário-Geral⁸⁹ estimava que, entre os biênios 1988-1989 e 1994-1995, a quantidade de palavras impressas (que requeriam tradução para seis línguas) havia aumentado em 25%, ou 43 milhões no primeiro biênio, e em mais 14% no segundo biênio, ou 200 milhões de páginas (para um total de 1,6 bilhões). Os documentos produzidos pela Secretaria-Geral foram reduzidos para um formato padrão de 16 páginas. Em 2002, relatório do Secretário-Geral indicou que pedidos de relatórios dos órgãos principais replicam pedidos de órgãos subsidiários e sublinham que o valor dos relatórios depende da profundidade da pesquisa, da clareza de seu conteúdo e da tempestividade de sua distribuição. Assinalava que os mais de 500 relatórios submetidos à LXI AGNU e os mais de 100 submetidos ao ECOSOC eram “esmagadores (*overwhelming*) em número e tendiam a duplicidade e fragmentados em seu impacto”⁹⁰.

Recomendações, por sua vez, são feitas na forma de decisões e resoluções, dirigidas à Assembleia Geral, aos membros da ONU, a grupos de membros ou a membros individuais, a agências especializadas, a

86 NAÇÕES UNIDAS. Resolução Assembleia Geral 48/162, de 20 de dezembro de 1993.

87 NAÇÕES UNIDAS. *Further measures for the restructuring and revitalization of the United Nations in the economic, social and related fields*. Resolução Assembleia Geral 50/227 da AGNU, de 24 de maio de 1996.

88 NAÇÕES UNIDAS. *Further measures for restructuring and revitalization of the United Nations in the economic, social and related fields*. Resolução ECOSOC 1998/46, de 31 de julho de 1998.

89 NAÇÕES UNIDAS. *Renewing the United Nations: A Programme for Reform*. Documento A/51/950, de 14 de julho de 1997.

90 NAÇÕES UNIDAS. *Strengthening of the United Nations: An Agenda for Further Change*. Documento A/57/387, de 2002, parágrafo 87, p. 17.

grupos e a indivíduos. Contudo, as recomendações não estão limitadas, podendo ser dirigidas a quem o Conselho julgar adequado. Ao contrário do Conselho de Segurança, o ECOSOC não pode adotar resoluções e decisões juridicamente vinculantes em relação a seus membros, aos da ONU, a terceiros partes ou a agências especializadas⁹¹. Porém, pode fazer recomendações a órgãos que não são mencionados no Artigo 62 (isto é, aos órgãos subsidiários do Conselho) – único caso em que tais recomendações são juridicamente vinculantes⁹². A ausência de caráter mandatário nas recomendações do ECOSOC ressalta a importância do consenso, que é precedido por trocas de informação e consultas. Ressalta também o papel político dessas recomendações, que serão tanto mais acatadas quanto maior for o apoio que tiverem obtido. Para os países, os interesses dos Estados-membros normalmente prevalecem sobre os ganhos percebidos de uma coordenação eficaz. Contudo, numa comunidade de Estados soberanos, dificilmente a coordenação de agências especializadas independentes poderia ir além de recomendações, cuja publicidade contribui para sua implementação. Dirigidas a terceiros, sobretudo a Estados, têm peso político e moral proporcional ao consenso que se formou na construção do texto⁹³.

Recomendações podem conduzir a ações. A menção a elas, como instrumento de coordenação, é repetitiva na Carta: aparece nos Artigos 58, 62, 63 (parágrafo 2) e 64. O Conselho exerce soberano seu poder de fazer recomendações, já que os órgãos subsidiários podem encaminhar projetos de resoluções e de decisões ao ECOSOC, que os aprovam e as comissões regionais podem dirigir recomendações aos Estados-membros, mas sob reserva do controle do Conselho⁹⁴. Por sua vez, uma recomendação da AGNU ao ECOSOC, ao Secretário-Geral ou a um órgão subsidiário é, na verdade, uma instrução.

91 Tais poderes são limitados pelo Artigo 13(1)(b) da Carta.

92 SIMMA, *op. cit.*, p. 991.

93 COT e PELLET, *op. cit.*, p. 332.

94 NAÇÕES UNIDAS. *Repertory of Practice of United Nations Organs*. Vol. III, p. 264.

Quanto às agências especializadas, nos termos da Carta e dos acordos de relacionamento, as obrigações destas se limitam a examiná-las e a relatar as providências que tencionam tomar para eventualmente implementá-las. Não é incomum que as agências tomem decisões contrárias às recomendações da ONU⁹⁵.

2.3. Reformar onde? Os órgãos subsidiários, programas, fundos e agências especializadas

A estrutura do sistema ONU ilustra a complexidade e as dificuldades da função de coordenação do Conselho Econômico e Social. O estudo do papel de coordenação do ECOSOC (que é objeto da maioria das propostas de reforma) não pode se iniciar sem uma visão panorâmica desse vasto sistema. O Anexo A apresenta relação dos órgãos subsidiários, fundos, programas e agências especializadas coordenadas pelo ECOSOC, com referência documental ao estabelecimento destes.

A terminologia empregada no estudo das reformas propostas para o ECOSOC é frequentemente questionada: o “sistema” ONU carece de melhor definição. Para alguns autores, “este ‘sistema’ da ONU tem várias características que não se conformam à definição de um sistema”⁹⁶. De fato, o nome “Nações Unidas” não figura em algumas agências (tais como FMI, Banco Mundial, OIT e OMS). Boa parte dos acordos de relacionamento jamais foi implementada e decisões das agências são transmitidas para a ONU, mas esta não pode alterá-las (apesar do disposto no artigo 58 que trata de coordenação). Alguns autores ressaltam que quando se referem ao “sistema ONU”, este não inclui as instituições de Bretton Woods⁹⁷. Anthony Judge lista nove

95 RENNINGER, op. cit., p. 9.

96 CHILDERS, op. cit., p. 30.

97 DE SENARCLENS, Pierre. *Reforming the United Nations: A Necessity and an Illusion*. In HÜFNER, Klaus (Ed.). *Agenda for Change: New Tasks for the United Nations*. Opladen, Germany: Leske + Budrich, 1995, p. 212.

distinções conceituais entre “redes” (*networks*) e “sistemas”. Entre elas está a de que sistemas tendem a ter um único controlador, ou controlador final, que regula o estado do sistema como um todo, ao passo que redes tendem a ostentar uma pluralidade de controladores, ou mesmo nenhum, com grau de autonomia relativamente alto. Isto é, sistemas tendem a ser centralizados, enquanto redes tendem a ser descentralizadas ou policêntricas⁹⁸. Na literatura sobre administração, o debate sobre centralização/descentralização se refere ao *locus* da tomada de decisão da autoridade ou à localização geográfica das unidades, ou ainda à provisão de serviços comuns a várias unidades. Assim, o “sistema ONU” seria na verdade uma rede e “[...] até que a Assembleia Geral e o ECOSOC estejam preparados para reconhecer esse fato, suas tentativas para coordenar o ‘sistema’ estão condenadas”⁹⁹.

Em dezembro de 2008, o Conselho Econômico e Social coordenava 26 órgãos subsidiários – nove comissões funcionais, cinco comissões regionais, três comissões permanentes, dois órgão *ad hoc*, dois órgãos de peritos oficiais (nomeados por Governos) e cinco órgãos de peritos que atuam em capacidade pessoal – além de 19 agências especializadas que estabeleceram acordos de relacionamento com a ONU, de nove programas e fundos criados pela Assembleia Geral e de quatro órgãos relacionados. Esse sistema executa mais de 10 mil projetos por ano, em cerca de 150 países¹⁰⁰.

Naquele ano, o Brasil era membro de cinco das nove comissões funcionais do Conselho (Comissão de População e Desenvolvimento, Comissão de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento, Comissão sobre a Situação da Mulher, Comissão de Prevenção de Crimes e Justiça Penal e do Foro de Florestas), além de ser membro da CEPAL. Entre as três comissões permanentes (*standing committees*), o país era membro

98 JUDGE, Anthony. *A Complementary Perspective*. In TAYLOR, Paul e GROOM, A. John R. (eds.) *International Organisation: A Conceptual Approach*. London: Frances Pinter Ltd., 1978, p. 389.

99 MCLAREN, op. cit., p. 143.

100 BAEHR, Peter R. e GORDENKER, Leon. *The United Nations: Reality and Ideal*. Nova York: Palgrave, 2005, p. 126.

da Comissão de Programa e Coordenação. Das duas comissões de peritos nomeados por Governos, era membro da Comissão de Peritos sobre Transporte de Bens Perigosos e sobre Sistema Harmonizado Global de Classificação e Rotulação de Produtos Químicos. Entre os cinco órgãos de peritos, nomeados em capacidade pessoal, era membro do Comitê de Cooperação Internacional em Matéria Fiscal e do Comitê de Peritos em Administração Pública.

2.3.1. Órgãos subsidiários: braços da Assembleia Geral, pernas do ECOSOC

No sistema ONU, existe um conflito entre a AGNU e o ECOSOC na gênese e coordenação dos órgãos subsidiários, o que tem impacto sobre a função de coordenação.

A diversidade de órgãos subsidiários ilustra a tendência da ONU de criar novas agências e programas à medida que muda o pensamento econômico. É mais fácil estabelecer novos órgãos afinados com o novo pensamento do que reformar os antigos, o que cria duplicação, ineficiência e falta de coordenação. A predominância do G77 na AGNU também contribui para dificultar a eliminação de programas e fundos que não servem mais aos seus propósitos originais¹⁰¹.

O ECOSOC tem seus próprios órgãos subsidiários, que não cobrem todas as atividades da ONU nos campos econômico e social. Contudo, o Conselho é responsável pela coordenação de todas essas atividades, o que inclui também outros órgãos do sistema, criados pela AGNU. A criação, pela Assembleia Geral, de órgãos subsidiários que tratam de áreas de competência do ECOSOC (como PNUD, UNCTAD, UNIDO, UNITAR, UNCHR e UNICEF) reflete a crescente importância daquela na coordenação, ao mesmo tempo em que revela a incapacidade operacional do Conselho – que tem uma função horizontal – de se

101 KARNS, op. cit., p. 149 e 139.

ocupar de todos os assuntos especializados que estariam sob sua competência.

Os órgãos subsidiários e comissões sazonais foram muitas vezes objeto das propostas de reforma do ECOSOC. A Carta não define os termos “comissão”, “comitê” e “órgãos subsidiários”, tampouco estipula as condições para a criação destes. São criados por emanção de vontade de órgão principal e não por acordo entre Estados. Normalmente, o Conselho estabelece três comissões sazonais universais (*of the whole*): uma comissão econômica, uma comissão social e uma comissão de coordenação, cada uma presidida por um Vice-Presidente, que formam parte integral do ECOSOC. Cabe ao Conselho definir a composição e os termos de referência das comissões funcionais e econômicas regionais, das comissões sazonais, dos comitês permanentes e dos *ad hoc*¹⁰². Esses órgãos são criados segundo condições de competência e de substância. A competência pertence ao Conselho. Já a substância depende de especialização (questões econômicas, sociais e de direitos humanos) e necessidade, que deve ser real¹⁰³.

Três aspectos dos órgãos subsidiários dificultam sua coordenação pelo ECOSOC, a saber: a falta de definição do que sejam esses órgãos; a falta de padronização entre eles; e sua capacidade jurídica para atuar no plano internacional.

O Artigo 7 da Carta faz distinção entre órgãos principais e subsidiários, mas não há definição do que sejam “órgãos subsidiários”. A Comissão Preparatória fazia distinção entre comissões com vistas à realização de estudos e comitês de coordenação. Recomendava “um sistema integrado (*closely-knit*) com tão poucas comissões independentes quanto permitisse a diversidade da colaboração econômica e social”¹⁰⁴. Os comitês permanentes (*standing committees*) são os mais heterogêneos em estrutura, número de membros e funções,

102 Regra de Procedimento do ECOSOC 21(1).

103 COT e PELLET, *op. cit.*, p. 1013.

104 NAÇÕES UNIDAS. Preparatory Commission. PC/20 Ch. II, de 23 de dezembro de 1945.

já que admitem representantes de Estados que não são membros do ECOSOC. Em 1954, relatório do Secretário-Geral afirmava que “um órgão subsidiário é aquele estabelecido por, ou sob a autoridade de um órgão principal das Nações Unidas de acordo com o Artigo 7, parágrafo 2, da Carta, por resolução do órgão apropriado”¹⁰⁵.

O órgão principal (que estabelece um subsidiário) tem competência para alterar a estrutura e composição deste, bem como a autonomia, natureza e escopo de suas funções, e mesmo para dissolvê-lo. O Repertório da ONU também indica que nenhum órgão definiu o termo “órgão subsidiário”¹⁰⁶. Enquanto o Artigo 68 menciona apenas “comissões”, o Artigo 7(2) faz referência a “órgãos subsidiários”. Na prática da ONU, não há distinção entre “comissões”, “órgãos subsidiários”, “comitês” e “órgãos subordinados”¹⁰⁷. Assim, a expressão “subsidiário” significa apenas que um órgão dessa natureza foi estabelecido ou reconhecido por um órgão principal da ONU, o que não implica necessariamente um papel auxiliar a esse órgão principal¹⁰⁸. As Comissões da AGNU, idênticas em composição à Assembleia Geral, não são órgãos subsidiários, mas sim parte da própria AGNU. Também não são órgãos subsidiários os comitês sazonais e inter sazonais, bem como as comissões, comitês e assemelhados criados por convenção ou tratado internacional.

Outro aspecto é o de que órgãos subsidiários não apresentam padrão. Variam em virtude de sua composição, função, duração e competência. Quanto à composição, podem ser integrados tanto por representantes de Estados, membros ou não da ONU, quanto por indivíduos em capacidade pessoal. Desde 1951, tanto as comissões técnicas quanto os comitês especiais são abertos a todos

105 NAÇÕES UNIDAS. *Summary of Internal Studies of Constitutional Questions relating to Agencies within the Framework of the United Nations*. Report of the Secretary-General. UN Documento A/C.1/758. GA (IX). 1954. New York: Nações Unidas, 1954.

106 NAÇÕES UNIDAS. *Repertory of Practice of United Nations Organs*. Vol. 1, p. 244.

107 COT e PELLET, op. cit., p. 215.

108 SIMMA, op. cit., p. 217-218.

os Estados-membros¹⁰⁹. No que toca à função, podem ser estabelecidos para assessoramento, execução de um estudo específico, preparação de um projeto de resolução (em base *ad hoc* ou permanente) e promoção da cooperação regional entre Estados no campo econômico e social¹¹⁰, entre outras funções. Com respeito à duração, podem ser temporários (destinados a realizar uma tarefa, após é apresentado um relatório e o órgão é dissolvido), ou permanentes (que, apesar de não carecerem de nova resolução do órgão principal para continuar suas atividades, podem ser suspensos ou dissolvidos por este). Competências podem ser definidas livremente pelo órgão principal, desde que confinadas às próprias competências deste.

O terceiro aspecto dos órgãos subsidiários que dificulta sua coordenação pelo ECOSOC é a capacidade jurídica destes para atuarem nos planos nacional e internacional, que deriva de seu *status* como órgão das Nações Unidas, dos artigos 104 e 105 da Carta e da Convenção de Privilégios e Imunidades da ONU. A autorização para esses órgãos estabelecerem relações com Estados e com outros organismos internacionais é assunto interno da ONU, definido no estabelecimento destes. A dispersão geográfica que resulta dessa capacidade jurídica torna ainda mais desafiadora à missão do ECOSOC de coordenar tais órgãos.

2.3.2. Comissões funcionais: o espelho da ONU

Comissões funcionais tratam de temas substantivos, de natureza multidisciplinar, ligados ao desenvolvimento. O ECOSOC está autorizado a estabelecer comissões funcionais e regionais, nos termos do artigo 68 da Carta. Contudo, como as comissões devem ser objetivamente necessárias, a Assembleia Geral detém o poder de

109 NAÇÕES UNIDAS. *Membership in the specialized agencies*. Resolução Assembleia Geral 414 5., de 1º de dezembro de 1950.

110 SIMMA, op. cit., p. 220 e seguintes.

conter a proliferação desses órgãos, até por razões orçamentárias. As Regras de Procedimento do Conselho também se aplicam a seus órgãos subsidiários, mas não às comissões funcionais criadas ao abrigo do Artigo 68. Para estas, em 1947 o Conselho adotou Regras de Procedimento próprias¹¹¹, ainda que muito semelhantes às suas (78 regras em 14 capítulos), bem autorizou as comissões econômicas regionais a adotarem suas regras, que podem ser emendadas pelo ECOSOC (Regra 77).

Das nove comissões funcionais (a de Direitos Humanos foi dissolvida em 2006, após a criação do Conselho de Direitos Humanos), cinco foram criadas em 1946 e quatro em 1992, o que caracteriza duas gerações de órgãos subsidiários, marcados por cenários políticos e econômicos distintos, bem como por diferentes prioridades e composições do Conselho.

2.3.3. Comissões econômicas: a ONU nas regiões

As comissões econômicas promovem objetivos da ONU nas regiões, fazem mediação entre a ONU e os países, constituem fórum para articular perspectivas regionais para questões globais, colaboram para construção de consenso nas regiões, facilitam a introdução destas questões na agenda da ONU, prestam assistência aos Estados-membros para a implementação de recomendações da ONU e fomentam cooperação com outros órgãos regionais¹¹². O Artigo 68 tinha em vista comissões técnicas, não espaciais. As comissões regionais, que não foram previstas pela Comissão Preparatória, foram estabelecidas de forma empírica e temporária.

111 NAÇÕES UNIDAS. ECOSOC. *Rules of Procedure of the Functional Commissions of the Economic and Social Council*. Documento E/5975/Rev.1, de 1983.

112 NAÇÕES UNIDAS. *Further measures for restructuring and revitalization of the United Nations in the economic, social and related fields*. Resolução ECOSOC 1998/46, de 31 de julho de 1998. Anexo C: A. The regional commissions as regional outposts of the United Nations. Parágrafo 5.

As comissões econômicas regionais foram criadas pela Assembleia Geral que, desde sua primeira sessão, solicitou ao ECOSOC que contribuísse para a reconstrução da Europa e da Ásia¹¹³. As comissões para a Europa e para a Ásia e Pacífico foram estabelecidas em 1947¹¹⁴ e a para a América Latina e Caribe em 1948¹¹⁵. As comissões para a África levaram mais tempo para serem estabelecidas, dados os problemas políticos que envolviam, respectivamente, África do Sul e Israel. Após 1957, o acesso de produtos primários de colônias de países europeus e de países africanos ao recém-criado Mercado Comum Europeu afetava as exportações latino-americanas. Para o ECOSOC, as comissões econômicas regionais introduzem dificuldades adicionais de coordenação por sua composição diferente daquela do Conselho.

2.3.4. Programas e fundos: a ONU nos países

Os fundos e programas das Nações Unidas não foram discutidos na Conferência de São Francisco. O primeiro deles a ser criado foi a UNICEF, em 1946. Todos os demais (PNUD, UNHCR, UNRWA, PNMA, PMA, UNODC, UNCTAD, UNFPA e UN-HABITAT) foram criados subsequentemente para tratar de questões específicas ligadas ao desenvolvimento, tais como assistência ao desenvolvimento, refugiados, alimentos, meio ambiente e habitação. O estabelecimento de fundos e programas ao longo dos anos reiterou a orientação política das Nações Unidas dos anos 1940, isto é, a opção por uma estrutura descentralizada.

113 NAÇÕES UNIDAS. *Reconstruction of the Countries Members of the United Nations Devastated by War*. Resolução Assembleia Geral 28 1., de 2 de fevereiro de 1946.

114 NAÇÕES UNIDAS. Respectivamente: *Economic Commission for Europe*. ECOSOC Resolução 36 4, de 28 de março de 1947, e *Economic Commission for Asia and the Far East*. ECOSOC Resolução 374, de 28 de março de 1947.

115 NAÇÕES UNIDAS. *Report of the ad hoc Committee on the proposal for an economic commission for Latin America*. ECOSOC Resolução 106 6, de 5 de março de 1948.

Na prática, os fundos e programas da ONU se assemelham às agências especializadas, na medida em que contam exclusivamente com recursos voluntários (isto é, não integram o orçamento regular das Nações Unidas) e são governados por juntas intergovernamentais que podem admitir Estados não membros da Organização. O que mais os aproxima do sistema ONU é a política comum de administração e de pessoal. Sua atuação está concentrada nos países em que operam, portanto, distante da sede das Nações Unidas. Para o ECOSOC, programas e fundos reforçam o sistema descentralizado e subtraem autoridade, na medida em que retiram das áreas de atuação do Conselho aquelas que não foram previstas na Conferência de São Francisco e as substituem pela coordenação de órgãos intergovernamentais autônomos, voltados para operações no terreno (com orçamento independente) criados pela AGNU.

Entre os órgãos subsidiários criados pela Assembleia Geral, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento é de particular importância por desempenhar funções que, muitas vezes, competem com as do Conselho. A disputa por competências entre o ECOSOC e o PNUD subtrai densidade política do Conselho. O papel de coordenação, de formulação de políticas e de fórum de discussões do PNUD, à luz do fortalecimento do Programa a partir de 1977 (quando passou a coordenar programas nacionais), afeta diretamente o do ECOSOC. Para alguns autores, “as atividades da ONU para o desenvolvimento têm-se beneficiado de melhor coordenação por meio do escritório do Secretário-Geral e do PNUD. Uma vez que os Estados votam pela criação de todo tipo de instituição de desenvolvimento, toca a essas duas partes do sistema ONU trazer tanta ordem quanto possível a um processo multifacetado”¹¹⁶.

Os recursos do Programa provêm de contribuições voluntárias, as operações se desenrolam no quadro de uma programação por país

116 WEISS, op. cit., p. 273.

e o PNUD coordena e orienta o conjunto de programas de assistência técnica do sistema ONU no terreno por meio de um coordenador residente. Por contar com recursos em montante importante e atuar com menos ingerência em assuntos internos do que assistência bilateral, o PNUD passou a ser objeto de tentativas do G77 para obter da ONU a gestão do financiamento para o desenvolvimento, com resistências dos países desenvolvidos. O PNUD decide sobre a destinação de fundos originários de doações voluntárias para as agências especializadas, o que permite a estas financiar atividades que estão além de seus próprios recursos orçamentários ordinários. Ademais, toca ao Programa financiar projetos que são executados por outras agências, sobretudo UNESCO, OIT, FAO e OMS. Em contraste com o PNUD, o campo de competência do ECOSOC cobre todas as atividades econômicas e sociais financiadas por orçamento regular e exclui as financiadas por contribuições voluntárias.

Com a indefinição sobre o que seria uma coordenação eficaz, as comissões econômicas jamais foram encarregadas de coordenar as atividades do sistema nas regiões e o PNUD passou a estabelecer programas nacionais, em função de um plano geral de desenvolvimento, que definem a natureza e o tipo de projetos a serem financiados¹¹⁷.

2.3.5. Agências especializadas: fronteiras da ONU

A globalização revelou que a ONU nunca teve papel central nas relações econômicas internacionais. As decisões eram tomadas nas agências especializadas, tais como as instituições de Bretton Woods, bem como na OMC e no G7, os focos, por essa razão, dos protestos antiglobalização. Porém, a ONU teve papel importante na crítica a políticas propostas pelas IFIs: ceticismo quanto a políticas de ajustamento e de estabilização; recente retomada da questão do alívio

117 NAÇÕES UNIDAS. Resolução Assembleia Geral 2688 (XXV), de 11 de dezembro de 1970.

da dívida; e análises mais equilibradas e abrangentes das consequências da globalização¹¹⁸.

Como parte do sistema ONU, as agências especializadas são organizações criadas por acordos e tratados intergovernamentais, possuem atribuições internacionais em campos específicos e são ligadas às Nações Unidas por acordos de relacionamento¹¹⁹. Ademais, são organizações de escopo de atuação global e sujeitos de direito internacional público (todas as agências especializadas podem firmar tratados com outras organizações internacionais e com Estados). Contam com governança e orçamento próprios e autônomos (tais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a Organização Mundial de Saúde e a Organização Internacional de Aviação Civil). Seu campo de competência só é limitado pelos objetivos de seu instrumento constitutivo e pela função de coordenação da Assembleia Geral e do ECOSOC¹²⁰. No plano intergovernamental, trabalham com a ONU por meio do mecanismo de coordenação do ECOSOC; já no plano intersecretarial, atuam por meio da Junta de Executivos Chefes para Coordenação (CEB). Por força dos instrumentos legais que regulam suas relações com as Nações Unidas, agem independentemente da ONU.

O fato de que mais da metade do Capítulo IX e cerca de um quarto do Capítulo X da Carta da ONU lidam com agências especializadas já indicava a importância que viriam a ter¹²¹. Ademais, a maior parte das recomendações da Comissão Preparatória para o ECOSOC tratou do relacionamento com agências especializadas. Essa questão foi examinada “em termos gerais”, a título de orientação para a AGNU. Sobre organização do Conselho, a Comissão Preparatória salientou a necessidade de estabelecer órgãos subsidiários com vistas

118 EMMERIJ, op. cit., p. 185.

119 COT e PELLET, op. cit., p. 902.

120 Idem, p. 907.

121 Artigos 57 a 60, 63, 66(2) e 70 da Carta.

a “evitar indesejável duplicação entre agências intergovernamentais e o Conselho”. O relatório da Comissão Preparatória chamava a atenção para “a importância da coordenação de atividades em campos estreitamente inter-relacionados”, o que implicava acordos com agências especializadas, a serem considerados já na primeira sessão do ECOSOC, e a participação destas no trabalho das comissões¹²².

Por um lado, alguns elementos da constituição das agências especializadas facilitam a função de coordenação do ECOSOC. A estrutura destas, por exemplo, tem semelhança com a da ONU: de maneira geral, esses órgãos contam com um plenário, onde são representados todos os Estados-membros com votos, um conselho ou junta executiva e um secretariado, que se ocupa de tarefas executivas. Outro elemento são as características dos acordos de relacionamento que irão condicionar a função de coordenação¹²³. A Carta dispõe sobre alguns dos pontos que devem constar desses acordos: relacionamento financeiro e orçamentário (artigo 17(3)); consideração das recomendações da ONU às agências especializadas (artigos 58, 62 e 63); relacionamento com o ECOSOC na condição de órgão coordenador (artigos 63 e 68); troca de informações e de documentos (artigo 64); representação mútua nos respectivos órgãos (artigo 70); assistências ao Conselho de Segurança e ao Conselho de Tutela (artigos 48 e 91); e resposta a solicitações da Corte Internacional de Justiça (artigo 34 do Estatuto da CIJ). Estados-membros da agência especializada não são necessariamente membros da Organização, mas a maioria dos acordos prevê que membros da ONU têm direito automático de adesão à agência especializada.

Por outro lado, há características das agências especializadas que dificultam sua coordenação pelo ECOSOC. O poder de votos varia

122 NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Preparatory Commission of the United Nations*. PC/20 (1945), de 23 de dezembro de 1945. New York: Nações Unidas, 1945. *The Economic and Social Council*, Capítulo III, p. 28-49. Ver parágrafos 39 e 40.

123 SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz. *Specialized Agencies*. In *United Nations: Law, Policies and Practice* Vol. 2. WOLFRUM, Rüdiger (ed.). Boston-London: M. Nijhoff, 1955, p. 1204.

conforme a organização, mas, para proteção dos interesses da minoria, sempre há a exigência de maioria qualificada para as decisões mais importantes. Em consequência, delegados de um mesmo país podem ter pesos diferentes numa agência e no ECOSOC. Nos termos do Artigo 57, apenas organizações internacionais estabelecidas por tratados entre Estados podem ser agências especializadas. O crescimento e proliferação de agências com participação universal contrastam com a participação limitada no ECOSOC que as coordena. Ademais, os acordos entre o ECOSOC e as agências especializadas constituem acordos de direito internacional público entre organizações internacionais, o que exige o poder de estabelecer tratados de ambas as partes. O fato de as partes firmarem acordos salienta sua igualdade, que leva à negociação de direitos e obrigações recíprocos. Assim, não existe subordinação das agências ao ECOSOC, como no caso das Comissões. A provisão, nos acordos de relacionamento, de prestar serviços a pedido do Conselho de Segurança e de fornecer assistências a este e ao Conselho de Tutela (artigos 48 e 91) levam as agências a se relacionar com a ONU à revelia do ECOSOC. Com exceção dos acordos mais antigos (com a OIT e a FAO) – que mencionam a preferência por sede junto à ONU – os demais ou estabelecem o dever de consultar a ONU antes da escolha da sede, ou não mencionam essa questão, ou já estabelecem o local da sede, o que contribuiu para a descentralização física do sistema ONU.

Apesar de tanto o Banco Mundial quanto o FMI serem agências especializadas do sistema ONU, sua interação com o ECOSOC é extremamente superficial, limitada praticamente a dois encontros anuais (o primeiro, de um dia, imediatamente após a reunião de primavera, quando até quatro mesas redondas simultâneas discutem temas relevantes para as instituições de Bretton Woods e para o Conselho, e o segundo encontro, também de um dia, no segmento de coordenação que ocorre durante a reunião anual substantiva do Conselho).

Discursos da delegação do Brasil nas aberturas do debate geral da AGNU foram críticos quanto à atuação das instituições de Bretton Woods. As críticas versaram tanto sobre o papel das instituições financeiras na promoção do desenvolvimento (1957, 1994, 2004) quanto sobre a necessidade de reforma dessas instituições (1981, 1982, 1983, 2001, 2002, 2007). O pano de fundo dessas críticas era a independência dessas instituições em relação ao sistema ONU.

A predominância das instituições de Bretton Woods em relação ao ECOSOC é geralmente apontada como uma das principais razões do fracasso do Conselho em preencher as expectativas que foram originalmente depositadas nele¹²⁴. A Carta da ONU entrou em vigor em outubro de 1945, depois, portanto, da Conferência de Bretton Woods de 1944 que lançou as bases para a cooperação internacional em matéria monetária, financeira e comercial.

As potências que emergiram da Segunda Guerra Mundial preferiram concentrar as atividades de formulação de políticas nos organismos em que sua representação e poder de voto eram proporcionais ao seu poder econômico. O cálculo das quotas no Fundo Monetário Internacional, que condicionou o cálculo da participação dos países-membros no capital do Banco Mundial, obedeceu a um “procedimento determinado arbitrariamente para obter as quotas recomendadas”, com o propósito de institucionalizar o maior peso econômico das economias industrializadas¹²⁵. Os votos ponderados, ao refletirem o poder econômico das potências, se assemelhavam mais ao poder de veto que estas detinham no Conselho de Segurança do que ao princípio do “um voto para cada membro” do ECOSOC. Nos anos 50, países descontentes com o Banco Mundial tentaram criar um banco não comercial na ONU, o *Special UN Fund for Economic Development* (SUNFED). Sofreram oposição dos países industriais e a

124 SIMMA, op. cit., p. 1000.

125 MIKESSELL, Raymond F. *The Bretton Woods Debates: A Memoir*. In *Essays in International Finance* No. 192, March 1994. Princeton, NJ: Princeton University, 1994, p. 21-24 e 35-38.

iniciativa foi esvaziada pela criação da Associação Internacional para o Desenvolvimento (IDA)¹²⁶.

Nos anos que seguiram à introdução do voto ponderado no Fundo e no Banco, “as Nações Unidas continuaram como antes, ao passo que a maior parte das finanças e das ações se concentrou nas instituições de Bretton Woods”¹²⁷. Em 1994, por exemplo, o Grupo dos Sete países mais industrializados se reuniu em Nápoles para examinar a estrutura das instituições necessárias para fazer frente aos desafios do século XXI e como adaptá-las para obter prosperidade. O resultado foi uma conferência do Instituto de Economia Internacional (*Institute for International Economics*) não sobre o ECOSOC, mas sobre o papel das instituições de Bretton Woods na promoção do desenvolvimento¹²⁸. No mesmo ano, a Comissão que estudou propostas de reforma das BWIs preparou relatório que, apesar de fazer algumas alusões à ONU, não faz menção ao ECOSOC¹²⁹.

As instituições de Bretton Woods são independentes do ECOSOC tanto no plano intergovernamental quanto no administrativo. No primeiro, as BWIs se relacionam diretamente com a Assembleia Geral e com o Conselho de Segurança. A iniciativa de criação de duas agências afiliadas ao Banco Mundial, a Corporação Financeira Internacional (IFC) e a IDA, foi passada da Assembleia Geral para o BIRD, que preparou as respectivas convenções¹³⁰. Órgão subsidiário conjunto foi estabelecido pela Assembleia Geral com o grupo Banco Mundial, como o Comitê de Ligação (*Liaison Committee*)¹³¹ criado

126 CHILDERS, op. cit., p. 80.

127 HAQ, Mahbulul; JOLLY, Richard; STREETEN, Paul e HAQ, Khadija (eds.). *The UN and the Bretton Woods Institutions: New Challenges for the Twenty-First Century*. New York: St. Martin's Press, 1995. Ver Introdução.

128 Os itens da agenda do G7 eram: “*What framework of institutions will be required to meet the challenges of the 21st century?*” e “*How can we adapt existing institutions and build new institutions to ensure the future prosperity and security of our people?*”. Ver KENEN, Peter B. (ed.). *Managing the World Economy: Fifty Years after Bretton Woods*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1994.

129 BRETTON WOODS COMMISSION. *Bretton Woods: Looking to the Future: Commission Report*. Washington, D.C.: Bretton Woods Commission, 1994.

130 NAÇÕES UNIDAS. Resolução Assembleia Geral 823 (IX), de 11 de dezembro de 1954.

131 NAÇÕES UNIDAS. Resolução Assembleia Geral 1594 (XV), de 27 de março de 1961.

em 1961 por acordo entre a AGNU e a IDA. O Artigo I de ambos os acordos de relacionamento reafirma a natureza, o propósito e o dever das organizações de preservar sua independência. No plano administrativo, o Conselho Assessor do Serviço Público Internacional (*International Civil Service Advisory Board* – ICSAB) que harmoniza e uniformiza a gestão de recursos humanos dos órgãos do sistema ONU, não inclui o Fundo e o Banco. Da mesma forma, a Unidade Conjunta de Inspeção (JIU) monitora, inspeciona e avalia as atividades das agências especializadas, com exceção das BWIs.

Os acordos de relacionamento firmados entre as Nações Unidas e as instituições de Bretton Woods refletem de maneira eloquente a independência destas em relação ao sistema ONU. Para evitar ambiguidades, foi introduzida sentença no registro das negociações para reiterar que “foi entendido que a afirmação do Artigo I, parágrafo 2, de que o Banco (Fundo) é uma agência especializada estabelecida por acordo entre seus Governos membros, não implica que a relação entre as Nações Unidas e o Banco (Fundo) seja uma de principal e de agente”¹³². Os acordos limitam a participação da Organização nas reuniões das BWIs a assuntos de interesse das Nações Unidas¹³³ e restringem recomendações da Organização a aspectos técnicos de projetos, programas e planos de reconstrução e desenvolvimento do BIRD. Estipulam que qualquer recomendação formal do Conselho dirigida ao BIRD, à IFC, à IDA e ao FMI será submetida a consultas prévias¹³⁴. São os únicos acordos de relacionamento que contêm dispositivo que preserva a natureza confidencial de operações e, portanto, limita o fornecimento de informações ao ECOSOC. Diferentemente de outros acordos de relacionamento, o Artigo V do acordo entre o Banco Mundial e o FMI não menciona

132 NAÇÕES UNIDAS. Committee on Negotiations with Specialized Agencies. *Report on Negotiations with the International Bank for Reconstruction and Development and the International Monetary Fund*, United Nations document E/564, at. 3, de 16 de agosto de 1947.

133 Acordo de relacionamento da ONU com o FMI Art. III (1) e com o BIRD Art.II (1).

134 Artigo IV (2) do acordo com o FMI, Artigo 4(2) do acordo com o BIRD, artigo I (b) do acordo com a IFC e artigo I do acordo com a IDA.

o encaminhamento para a ONU de relatórios regulares ou anuais, mas prevê intercâmbio de informações e de publicações de interesse comum e a realização, a pedido de relatórios e estudos especiais, sob reserva de confidencialidade. Por razões de confidencialidade das operações de crédito, também não incluem o direito de solicitarem opinião legal (*advisory opinion*) à Corte Internacional de Justiça¹³⁵. Contêm reservas quanto à assistência ao Conselho de Segurança (nos termos do Artigo 65 da Carta): apenas estipulam o dever de fornecer informações, condicionado à preservação da confidencialidade e ao reconhecimento dos deveres dos Estados-membros com o CS¹³⁶. Ao contrário dos demais acordos de relacionamento, não incluem o dever de informar seus orçamentos à ONU. O Banco Mundial e o FMI têm condições próprias para admissão de novos membros que não são contempladas pelos acordos de relacionamento.

Em 2006, a ONU voltou a refletir sobre esses acordos de relacionamento. O Secretário-Geral, o Presidente do Banco Mundial e o Diretor-Gerente do FMI revisariam e atualizariam os acordos com as instituições financeiras para redefinir seus papéis nos planos global e nacionais. O relatório *Delivering as one* sublinha que o *status* e a participação da ONU no Comitê de Desenvolvimento do BIRD/FMI deveriam ser fortalecidos¹³⁷.

Em duas reuniões anuais (uma na primavera do hemisfério norte e outra anual, no outono) as instituições de Bretton Woods desempenham praticamente todas as funções que caracterizam o mandato do ECOSOC. Realizam reuniões de coordenação com participação de alto nível, cujas decisões ministeriais são efetivamente traduzidas em procedimentos operacionais que resultam no acompanhamento da implementação de metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente. Essas funções são desempenhadas pelo Comitê de Desenvolvimento, foro conjunto do Banco Mundial e

135 Artigo I (3) dos acordos de relacionamento com o Banco Mundial e com o Fundo Monetário Internacional.

136 Artigo VI dos acordos da ONU com BIRD, FMI, IDA e IFC.

137 NAÇÕES UNIDAS. *Delivering as one*. Documento A/61/58, de 2006, p. 48.

do Fundo Monetário Internacional¹³⁸. Ao contrário do ECOSOC, esse fórum não tem sido objeto de reformas.

As Resoluções que estabeleceram o Comitê de Desenvolvimento afirmam que o órgão colegiado “será útil para fornecer um ponto focal na estrutura da cooperação econômica internacional para a formação de uma visão abrangente das diversas atividades internacionais na área do desenvolvimento, para eficiente e imediata consideração de questões de desenvolvimento e para coordenação de esforços internacionais para tratar de problemas de financiamento do desenvolvimento”¹³⁹. Note-se que as Resoluções do BIRD e do FMI que estabeleceram o Comitê de Desenvolvimento não fazem menção ao ECOSOC ou a ONU. Os artigos constitutivos do Banco Mundial (*Articles of Agreement*), anteriores à Carta de São Francisco, não fazem menção a ONU, ao passo que os do FMI estabelecem que os membros originais sejam os que participaram das Conferências Monetária e Financeira de 1944.

As propostas de reforma do ECOSOC apontam a necessidade de monitoramento dos progressos obtidos rumo ao atingimento das MDMs. Tal monitoramento é feito pelo Comitê de Desenvolvimento desde 2004, por meio de relatório anual que acompanha a implementação das Metas por parte dos países em desenvolvimento, dos países desenvolvidos e das agências multilaterais, bem como as estratégias e parcerias: o Relatório de Monitoramento Global.

2.4. Reformar quando? As sessões do ECOSOC

As críticas ao Conselho se estendem também às suas sessões, as quais são de quatro naturezas: ordinárias, extraordinárias, de

138 O *Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries*, foi criado em 1974 como fórum conjunto do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional para facilitar formação de consenso intergovernamental para questões de desenvolvimento.

139 Resolução 294 do Conselho Diretor do Banco Mundial, de 2 de outubro de 1974, e Resolução 29-9 do Conselho Diretor do Fundo Monetário Internacional, de 2 de outubro de 1974.

organização e substantivas. Boa parte das propostas de reforma dedicou atenção às questões de formato, frequência, conteúdo e nível de participação dessas reuniões. Delegados entrevistados por John Renninger durante a sessão de verão do ECOSOC de 1981 descreveram as reuniões como “constrangedoras”, “escandalosas”, “irrelevantes”, “tediosas” e “mortas”¹⁴⁰. Rosenthal, ex-Presidente do Conselho afirmou sobre a sessão substantiva: “por um lado, a reunião foi longa demais para manter toda nossa atenção e motivação durante suas quatro semanas de duração; por outro, foi curta demais para fazer justiça a cada um dos itens da nossa agenda”¹⁴¹. Entrevistas feitas pelo autor durante a sessão substantiva de 2007, a primeira de um ECOSOC renovado e fortalecido após a Cúpula de 2005, colheu comentários semelhantes.

As sessões ordinárias, convocadas pelo Presidente do Conselho, se realizam em Nova York para examinar relatórios de órgãos subsidiários e discutir questões da pauta, tais como nomeação de representantes nesses órgãos. As sessões extraordinárias tratam de temas específicos cuja gravidade requer exame aprofundado e deliberações imediatas, tais como a crise no preço dos alimentos, em 2007, e a crise financeira internacional, em 2008.

A partir de 1992, o Conselho realiza uma sessão de organização de quatro dias, geralmente em fevereiro, para esboçar a agenda básica de trabalho para o ano e eleger o Bureau. O Secretário-Geral das Nações Unidas sugere a agenda para cada sessão do Conselho, que pode incluir itens propostos por ele próprio, pelo ECOSOC, pela Assembleia Geral, pelo Conselho de Segurança, pelo Conselho de Tutela, por qualquer membro das Nações Unidas, pelo Comitê de Organizações Não governamentais e por agências especializadas¹⁴². O poder de propor

140 RENNINGER, op. cit., p. 16 e 17.

141 NAÇÕES UNIDAS. Memorando DESA DESC/183/03, de 11 de setembro de 2003, do Embaixador Gert Rosenthal, Presidente do Conselho em 2003, parágrafo 3.

142 Regra de Procedimento 9.

itens de agenda não figura nos acordos de relacionamento com as agências especializadas, mas, na prática, também estas têm incluído matérias para apreciação do Conselho¹⁴³. A agenda pode ser revista pelo ECOSOC para eventual inclusão de itens importantes¹⁴⁴.

As sessões substantivas constituem o cerne das atividades do Conselho, o momento em que as funções de foro para troca de informações e de organismo central de coordenação são exercidas na sua plenitude. No início, o ECOSOC realizava apenas duas reuniões anuais, uma sessão de primavera, em Nova York, e outra de verão, em Genebra¹⁴⁵, precedidas de curta sessão de organização. Em agosto de 1954, quando o Conselho reformou suas Regras de Procedimento, adotou resolução que distribuiu a carga de trabalho ao longo do ano, com dois objetivos: evitar a duplicação de esforços e facilitar a participação de representantes de alto nível¹⁴⁶. Até 1991, realizou-se uma única sessão substantiva entre maio e julho, alternadamente entre Nova York e Genebra, “de 4 a 5 semanas”. Consistia de segmento de alto nível de quatro dias, aberto a todos os Estados-membros, e um dia de diálogo sobre políticas sobre desenvolvimento e cooperação internacional, com instituições financeiras e de comércio do sistema ONU, seguido de três segmentos (coordenação, atividades operacionais e comissões), com reuniões simultâneas de duas comissões (econômica e social)¹⁴⁷. As grandes conferências dos anos 1990 tiveram impacto sobre as sessões do Conselho. Em 1993, o segmento de comissões foi substituído por um segmento geral¹⁴⁸. Na sessão substantiva de 1995, o ECOSOC concordou em adotar o exame anual dos temas transversais

143 COT e PELLET, op. cit., p. 1034.

144 Regra de Procedimento 15.

145 NAÇÕES UNIDAS. *Programme of Conferences at Headquarters and Geneva*. Resolução Assembleia Geral 694 (VII), de 27 de outubro de 1952.

146 NAÇÕES UNIDAS. *Organization and operation of the Council and its commissions*. Resolução ECOSOC 557 (XVIII), de 5 de Agosto de 1954.

147 NAÇÕES UNIDAS. *Restructuring and revitalization of the United Nations in the economic, social and related fields*. Resolução Assembleia Geral 45/264, de 13 de Maio de 1991.

148 NAÇÕES UNIDAS. *Further measures for the restructuring and revitalization of the United Nations in the economic, social and related fields*. Resolução Assembleia Geral 48/162, de 20 de dezembro de 1993.

comuns às maiores conferências internacionais da ONU nos campos econômico, social e correlatos¹⁴⁹. As comissões funcionais passariam a desenvolver programas plurianuais de trabalho dentro de suas áreas de competência para fazer o seguimento do programa de ação das conferências internacionais, com a divisão de trabalho e coordenação seria feita pelo ECOSOC. Em 1996, a sessão substantiva foi limitada a quatro semanas, em julho, realizada alternadamente em Nova York e Genebra¹⁵⁰.

O formato atual das sessões substantivas do ECOSOC foi definido em novembro de 2006¹⁵¹. Naquela ocasião, foram introduzidas três importantes alterações. A primeira é a realização de reuniões ministeriais anuais de exame (*Annual Ministerial Review*, ou AMR) para avaliar os progressos feitos na implementação da agenda de desenvolvimento das Nações Unidas, incluindo as Metas de Desenvolvimento do Milênio, o que criou novo mecanismo para acompanhar progressos, com foco multi setorial e programa de trabalho plurianual. A segunda é o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento bienal para examinar tendências e avanços na cooperação econômica internacional e fazer recomendações de políticas. Ambos foram lançados em 2007, com realização bienal do FCD em Nova York a partir de 2008. A terceira alteração foi a outorga de mandato para reuniões *ad hoc* para tratar de questões humanitárias emergenciais.

No formato atual, a sessão substantiva conta com cinco segmentos. Abre com o Segmento de Alto Nível (de quatro dias), iniciado por diálogo político do Conselho com os executivos chefes de organismos internacionais (de uma manhã), seguido pelo Fórum de Cooperação Econômica (de uma tarde e um dia) para examinar tópico relevante nesse campo e pela Reunião Ministerial Anual de

149 NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Economic and Social Council for Year 1995*. Capítulo III.

150 NAÇÕES UNIDAS. *Further measures for the restructuring and revitalization of the United Nations in the economic, social and related fields*. Resolução Assembleia Geral 50/227, de 24 de maio de 1996.

151 NAÇÕES UNIDAS. *Strengthening of the Economic and Social Council*. Resolução 61/16.

Exame (de dois dias), que analisa, entre outros casos, nacionais de implementação das MDMs. Esse segmento conclui com um debate temático, com mesas redondas. A seguir, realiza-se diálogo com os Secretários Executivos das Comissões Regionais (uma manhã) e inicia-se o Segmento de Coordenação (uma tarde e dois dias inteiros) centrado no acompanhamento da Declaração Ministerial do ano anterior e na eficácia da ação coordenada do sistema ONU para implementar aquela Declaração. O terceiro segmento é o de Atividades Operacionais (de três dias) que acompanha a implementação das recomendações de política da Assembleia Geral, sobretudo as que emanam do exame abrangente trienal das atividades operacionais do sistema ONU. Este é seguido pelo Segmento de Assuntos Humanitários (de três dias), voltado para a coordenação das atividades humanitárias do sistema e, por fim, pelo Segmento Geral (de cinco dias), que examina os relatórios dos órgãos subsidiários (comissões funcionais, regionais, *ad hoc* e de peritos) para verificar a implementação coordenada dos resultados das grandes conferências e reuniões de cúpula da ONU. A sessão substantiva pode ser suspensa temporariamente (*adjourned*) e retomada (*resumed*) durante a sessão da Assembleia Geral para examinar itens que não tenham sido considerados¹⁵². As diversas alterações no formato e na duração das sessões do Conselho não afetaram seus problemas mais graves: a origem e o nível dos delegados.

No que toca às perspectivas de reforma do ECOSOC, uma das causas da perda de eficácia seria o fato de os países enviarem representantes dos seus Ministérios das Relações Exteriores à Assembleia Geral e ao Conselho, enquanto enviam representantes de outros Ministérios aos órgãos de direção e de coordenação das diversas agências especializadas. Na maior parte das vezes, verifica-se desarticulação entre esses representantes e suas agendas. Para alguns autores, o Conselho não funcionaria a contento também porque

152 Regra de Procedimento 7.

“Ministros da Agricultura apenas falam entre si em Roma, Ministros da Saúde em Genebra, Ministros da Indústria em Viena, Ministros da Fazenda em Washington, Ministros das Relações Exteriores em Nova York e assim por diante”¹⁵³. Algumas áreas da ONU têm tido êxito na interação dos formuladores de política econômica e social no plano nacional, tais como a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento e as comissões econômicas regionais. Outras áreas econômicas e sociais tendem a gravitar em torno das instituições de Bretton Woods e da Organização Internacional do Trabalho.

A composição natural do ECOSOC raramente tem influência direta sobre a formulação de políticas no plano nacional. Como apontaram dois autores, “a mera existência desse órgão especializado não assegura que os Governos serão representados por pessoas com conhecimento especial das matérias que ele examina”¹⁵⁴. As reuniões regulares do Conselho são tipicamente cobertas por diplomatas e funcionários públicos lotados nas Missões em Nova York que, mesmo quando têm formação econômica, não necessariamente postulam os mesmos pontos de vista e preocupações dos formuladores nacionais de políticas econômicas e sociais. A falta de representação efetiva de agendas nacionais introduz artificialismo nos debates do Conselho. Não raramente, delegações apresentam posições maximalistas no ECOSOC, enquanto conduzem negociações realistas em outros foros. Ademais, a consideração de vários temas relacionados ao desenvolvimento, em diferentes fóruns simultâneos, não só fragmenta as discussões, mas também pode gerar resultados contraditórios, uma vez que prejudica a participação dos PEDs em função do tamanho relativo de suas representações em Nova York¹⁵⁵.

153 CHILDERS, op. cit., p. 63.

154 BAEHR, op. cit., p. 26.

155 Vide, por exemplo, telegrama da Missão do Brasil junto à ONU (DELBRASONU) No. 1309, de 16 de maio de 2006.

Além do problema da origem dos delegados, o ECOSOC se ressentia do nível dos representantes que o compõem. Sidney Dell assinalou que “houve época em que os Governos enviavam Ministros regularmente às reuniões do ECOSOC, que funcionava bastante bem”¹⁵⁶. Em 1960, o Secretário-Geral Dag Hammarskjöld se empenhou na realização de uma sessão ministerial do ECOSOC, que foi um fracasso. Walter Sharp lembra que a decisão do Conselho de realizar reunião ministerial no verão daquele ano resultou num “evento infeliz”¹⁵⁷. O experimento de sessões ministeriais não foi repetido¹⁵⁸. Em 1973, resolução do Conselho¹⁵⁹ pedia aos Estados-membros que se fizessem representar no nível “mais alto possível”, diplomático ou de peritos, inclusive ministerial. Seguidas resoluções do Conselho e da Assembleia Geral conclamaram os Estados a se fazerem representar no “alto nível apropriado” e “encorajaram participação ministerial”, sobretudo nos segmentos de alto nível e de atividades operacionais¹⁶⁰. Em 2006, o documento sobre coerência sistêmica das Nações Unidas, que representou um marco na reorganização institucional da ONU, ainda recomendava a “implementação fiel” da visão do Conselho enunciada no documento final da Cúpula de 2005 e o fortalecimento do órgão pelo envolvimento dos Estados-membros no mais alto nível político possível¹⁶¹.

156 DELL, Sidney S., *The Bertrand Critique of the Role of the United Nations in the Economic and Social Fields*. In *World Development*, Vol. 19, No. 6, Montreal: McGill University, 1991, p. 736.

157 SHARP (1969), op. cit., p. 75-77.

158 RENNINGER, op. cit., p. 6.

159 NAÇÕES UNIDAS. *Rationalization of the work of the Council*. Resolução ECOSOC 1768 (LIV), de 18 de maio de 1973.

160 NAÇÕES UNIDAS. Ver, por exemplo: Resolução ECOSOC 1768 (LIV), de 18 de maio de 1973. Parágrafo 18. *Further measures for the implementation of Economic and Social Council resolution 1988/77 on the revitalization of the Council*. Resolução ECOSOC 1989/114, de 28 de julho de 1989. OP7. *Further measures for the restructuring and revitalization of the United Nations in the economic, social and related fields*. Resolução Assembleia Geral 48/162, de 20 de dezembro de 1993. OP 20.

161 NAÇÕES UNIDAS. *Delivering as one*. Documento A/61/583, de 2006, p. 30.

2.5. Quem pode reformar? Os membros do Conselho

Verifica-se no ECOSOC o conflito entre o princípio da igualdade soberana e uma composição não universal, que pode adotar decisões por uma fração de votos. Esse conflito é acentuado pelo *status* de membros permanentes *de facto* do ECOSOC de que gozam os membros permanentes do Conselho Segurança.

O Conselho Econômico e Social é composto por 54 países eleitos pela Assembleia Geral, por maioria de dois terços dos membros presentes, durante a sessão regular, por voto secreto¹⁶². Destes, 18 membros são eleitos anualmente para um período de três anos, com mandato que se inicia em 1º de janeiro e se encerra em 31 de dezembro¹⁶³. Alguns autores acreditam que o aumento do número de membros, dos 18 originais para 54, eliminou a possibilidade de o ECOSOC se converter num foro eficaz de discussão e negociação¹⁶⁴. Para o Brasil, deve-se explorar a ideia da universalização do Conselho para torná-lo mais representativo do conjunto de membros da ONU, o que levaria à absorção, pelo ECOSOC, da agenda das II e III Comissões da Assembleia Geral¹⁶⁵.

A questão da universalidade, que não foi discutida em São Francisco, apareceu nos primeiros anos de trabalho do Conselho. Já em 1948 a Assembleia Geral adotou resolução que afirmava ser “equitativa e altamente benéfica” se todos os membros das Nações Unidas fossem convidados a participar das comissões funcionais do ECOSOC, bem como da organização e do trabalho do Conselho¹⁶⁶. Em 1951, ao afirmar que

162 Artigo 18(2) da Carta.

163 Regras de Procedimento do ECOSOC 139.

164 Ver, por exemplo, BERTRAND, MAURICE. *Can the United Nations be Reformed?*. In *United Nations, divided World*. ROBERTS, Adam e KINGSBURY, Benedict (eds.). *United Nations, Divided World. The UN's Roles in International Relations, 2nd ed.* Oxford: Oxford University Press 1993, p. 193 e 207.

165 Ver despacho telegráfico da Secretaria de Estado das Relações Exteriores para a Missão do Brasil junto a ONU (DELBRAONU) No. 330, de 17 de abril de 2006.

166 NAÇÕES UNIDAS. *Participation of Member States in the Work of the Economic and Social Council*. Resolução Assembleia Geral 2083, de 18 de novembro de 1948. Menciona “vontade de associar à atividade do Conselho o maior número de membros compatível com uma ação eficaz de sua parte”. Ver também resoluções Assembleia Geral 2073, de 18 de novembro de 1948.

os órgãos subsidiários “não deveriam refletir em demasiada extensão a composição do próprio Conselho”, o ECOSOC pediu ao Secretário-Geral que desse maior publicidade às vagas abertas nas Comissões, para atender aos interesses de todos os Estados-membros da ONU¹⁶⁷.

Desde 1946, 146 países serviram no ECOSOC: 49 países africanos, 30 países asiáticos, 15 países leste europeus, 28 países latino-americanos e caribenhos e 24 países europeus e outros. A partir de 1º de setembro de 1965, os países em desenvolvimento passaram a ter maioria no Conselho (dos 18 membros de 1946, apenas oito eram países em desenvolvimento, essencialmente da América Latina). Entre os membros permanentes do Conselho de Segurança, os Estados Unidos são membros do ECOSOC ininterruptamente desde 1946, o Reino Unido desde 1947, a França desde 1946 e a Rússia desde 1947. A China foi membro de 1946 a 1960 e integra o Conselho ininterruptamente desde 1972. Entre os países mais reeleitos para mandatos sucessivos, estão Argentina, Alemanha, Austrália, Brasil, Egito, Grécia, Índia, Japão, México, Países Baixos, Paquistão, Peru e Turquia. Essa situação se explica essencialmente pela dificuldade dos países com pequena representação em assumir a carga do trabalho no ECOSOC.

Os membros do ECOSOC contam com um voto cada. As Regras de Procedimento determinam que cada país seja representado por um delegado credenciado, que pode ser acompanhado por representantes alternos e por assessores¹⁶⁸.

As reuniões do Conselho só se realizam mediante a presença de um terço de seus membros e decisões só são tomadas pela maioria dos membros (quórum mínimo)¹⁶⁹. A expressão “decisão” é considerada em sentido amplo: trata de todas as medidas que o Conselho pode tomar (e não apenas das medidas de procedimento, de organização

167 NAÇÕES UNIDAS. *Organization and operation of the Council and its commissions*. Resolução 414 (XIII) do ECOSOC, de 20 de setembro de 1951.

168 Regras de Procedimento 16.

169 Regras de Procedimento 41.

e de caráter administrativo que não são objeto de voto e recebem o título de “decisão”). Basta maioria simples: não há maioria qualificada no Conselho (os membros que se abstêm são considerados não votantes)¹⁷⁰. Assim, as sessões do ECOSOC só se realizam com a presença de, no mínimo, 18 membros e ações só são tomadas se houver 28 membros presentes, o que possibilita a adoção de decisões com 15 votos. Em caso de empate em votações, a proposta ou moção é considerada rejeitada e reapresentada na sessão seguinte. A ordem de votação é alfabética, com o primeiro país sorteado na primeira sessão do ano calendário. O Presidente não conta com voto de Minerva.

De maneira geral, as decisões são adotadas por consenso e as eleições por aclamação, a não ser que algum membro solicite uma chamada e votos ou o registro dos votos¹⁷¹. O consenso, para adoção de resoluções, e a aclamação, para eleições, são tradições da *common law* e não contam com respaldo de nenhum texto de valor jurídico da ONU¹⁷². Mais frequente do que o voto, o consenso evita que a minoria (em geral, os países desenvolvidos) registre sua oposição e, com isto, afasta o enfrentamento entre Norte e Sul.

A falta de universalidade do Conselho é mitigada pelo fato de que a participação de não membros, sem poder de voto, se reveste de caráter ativo e efetivo¹⁷³. A Carta da ONU faz distinção entre os membros da ONU (artigo 69), as agências especializadas (artigo 70) e as organizações não governamentais (artigo 71). Em oposição a “representantes”, que são membros do Conselho, as Regras de Procedimento se referem aos convidados como “observadores”. Toca ao Conselho decidir sobre o convite a não membros para examinar assuntos de interesse deste; por conseguinte, é o ECOSOC quem decide quais são os assuntos de particular interesse de não membros¹⁷⁴.

170 COT e PELLET, op. cit., p. 1004.

171 Regras de Procedimento 69, 61(1) e 61(2).

172 COT e PELLET, op. cit., p. 1006.

173 SHARP (1969), op. cit., p. 34.

174 COT e PELLET, op. cit., p. 1028 e SIMMA, op. cit., p. 1058.

A prática do Conselho é a de convidar o maior número possível de não membros, mesmo porque tal prática assegura a proteção dos interesses de membros da ONU que não são membros do Conselho. O Conselho também pode convidar observadores de Estados que não são membros da ONU¹⁷⁵. Apesar de os convidados não terem direito a voto, podem submeter propostas que podem eventualmente ser votadas a pedido de algum membro do Conselho¹⁷⁶.

Há controvérsias sobre o escopo da participação de ONGs nas atividades do Conselho, onde podem influenciar decisões e politizar questões. O Conselho Econômico e Social tem sido o portal de entrada de organizações não governamentais e do setor privado para o trabalho das Nações Unidas no campo econômico e social. São acreditadas pela Comissão de ONGs, cujos membros não precisam ser membros do ECOSOC¹⁷⁷.

Nem a Carta das Nações Unidas nem o Direito Internacional oferecem definições para a expressão “organização não governamental”. As propostas de Dumbarton Oaks não contemplavam nada parecido com o Artigo 71, que regula a participação de ONGs nos trabalhos da ONU. Para o ECOSOC, é “qualquer organização que não é estabelecida por uma entidade governamental ou por acordo intergovernamental será considerada organização não governamental para os fins destes arranjos (*arrangements*), inclusive organizações que aceitem membros designados por autoridades governamentais, desde que tais membros não interfiram na livre expressão das opiniões da organização”¹⁷⁸. O crescente número de ONGs que adquirem *status* consultivo reduz a participação efetiva destas no Conselho. Em 1948,

175 Regras de Procedimento 71(1).

176 Regras de Procedimento 72(3).

177 Capítulo XIII das Regras de Procedimento.

178 NAÇÕES UNIDAS. *Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations*. Resolução ECOSOC 1996/31, de 25 de julho de 1996.

40 ONGs foram formalmente acreditadas pelo ECOSOC, contra 180 em 1968, e 2.719 em 2005¹⁷⁹.

Para serem admitidas, as ONGs devem demonstrar atuação efetiva, por no mínimo dois anos, nas áreas de competência do ECOSOC, o que limita o *status* consultivo a ONGs que atuam nos campos econômico, social, cultural, educacional, de saúde, científico, tecnológico e de direitos humanos. Para ser considerada internacional, uma ONG deve ter afiliados em, pelo menos, três países. Organizações nacionais, isto é, com afiliados em um ou dois países, só são admitidas mediante expresse consentimento dos Estados-membros em que estão sediadas.

Um relacionamento consultivo entre a ONU e as ONGs não implica direito de participação nas deliberações, mesmo que sem voto. ONGs tampouco têm o direito de reivindicar (*claim*) *status* consultivo junto ao ECOSOC. Ademais, existe a preocupação de negar às ONGs o mesmo *status* consultivo que o ECOSOC confere a Estados não membros do Conselho e a agências especializadas¹⁸⁰.

Mais do que simples observadoras, as ONGs afetam o funcionamento do ECOSOC, na medida em que qualquer membro pode colocar a voto sugestão de ONGs. Estas podem, por exemplo, apresentar denúncias contra Estados-membros da ONU (desde que estas não tenham motivação política)¹⁸¹; podem colaborar na implementação de resoluções da AGNU e participar de sessões plenárias desta, a convite do Secretário-Geral¹⁸². A influência das ONGs na ONU vem crescendo: desde o final dos anos 1980, passaram a peticionar as II e III Comissões

179 KARNs, op. cit., p. 77.

180 NAÇÕES UNIDAS. *Review of consultative arrangements with non-governmental organizations*. Resolução 288 (X) do ECOSOC, de 27 de fevereiro de 1950. Vide Parágrafo operativo 12.

181 NAÇÕES UNIDAS. *Study of situations that reveal a consistent pattern of gross violations of human rights: written and oral statements by non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council concerning human rights*. Resolução ECOSOC 1919 (LVIII), de 5 de maio de 1975.

182 NAÇÕES UNIDAS. *Application of the Headquarters Agreement to Representatives of Non-Governmental Organizations*. Resolução Assembleia Geral 606 6., de 1 de fevereiro de 1952.

da AGNU e, em 1997, ganharam acesso limitado a reuniões do CSNU pelo Grupo de Trabalho de ONGs do Conselho de Segurança¹⁸³.

2.6. Reformar como? O funcionamento do ECOSOC

Alguns aspectos do funcionamento dificultam iniciativas de reforma a partir do próprio ECOSOC. Entre estes, estão a atuação do Presidente, muitas vezes tolhida pelas regras de procedimento, pelos métodos e pelo fluxo de trabalho.

O Bureau do Conselho Econômico e Social desempenha papel chave no exame e na implementação de propostas de reforma. É constituído por um Presidente e quatro Vice-Presidentes, eleitos na primeira reunião do ano, com atenção para a rotação geográfica da Presidência e para a distribuição geográfica das Vice-Presidências, de maneira que os cinco grupos geográficos são representados. Tradicionalmente, membros permanentes do Conselho de Segurança não se candidatam à Presidência ou às Vice-Presidências.

O papel do Presidente vai muito além de simplesmente abrir, dirigir e encerrar as sessões¹⁸⁴: é essencial para o processo de construção do consenso, que norteia praticamente todas as ações do ECOSOC. Trinta e sete países exerceram a presidência do ECOSOC entre 1946 e 2008. O Brasil a exerceu em duas ocasiões, em 1973 e 1983. O Paquistão foi o país que mais vezes esteve à frente do Conselho (em 1952, 1957, 1975, 1995 e 2005). Chile e República Tcheca (sucessora da ex-Tchecoslováquia) exerceram a Presidência em quatro ocasiões¹⁸⁵.

183 ALGER, Chadwick F. *The Emerging Roles of NGOs in the UN System: From Article 71 to a People's Millennium Assembly*. In *Global Governance* 8, no. 1 (January-March 2002). Boulder: Lynner Rienner, 2002, p. 116.

184 Regra de Procedimento 42(2).

185 Em três ocasiões: Austrália (1955, 1964 e 1994), Índia (1946, 1947 e 1990), Polônia (1962, 1987 e 1992) e Yugoslávia (1946, 1982 e 1992). Em duas ocasiões: Bélgica (1953 e 1969), Brasil (1973 e 1983), Costa do Marfim (1976 e 1996), Finlândia (1974 e 2004), Indonésia (1970 e 2000), Japão (1965 e 1985), Nova Zelândia (1961 e 1949), Países Baixos (1960 e 1979), Tunísia (1971 e 2006), Venezuela (1968 e 1988). Os países que exerceram uma única vez foram: Argélia 1966, Argentina 1954, Áustria 1984, Canadá 1958, Camarões 2001, Colômbia 1963, Croácia 2002, Chipre 1980, Dinamarca 1989, Guatemala 2003, Haiti 2008, Hungria 1972, Itália 1999, Jamaica 1978, Líbano 1948, Lituânia 2007, México 1959, Moçambique 1986, Noruega 1956, Zâmbia 1981.

Por região geográfica, a África exerceu a Presidência por oito anos, Ásia e Pacífico por 14 anos, América Latina e Caribe por 14 anos, Europa Ocidental e Outros Estados por 16 anos e Europa Oriental por 13 anos. Membros do G8 assumiram em quatro ocasiões (Canadá em 1958, Japão em 1965 e 1985, Itália em 1999).

O ECOSOC utiliza as seis línguas oficiais da ONU (árabe, chinês, espanhol, francês, inglês e russo), mas só faz registros em espanhol, francês e inglês. Nos debates, qualquer representante pode levantar uma questão de ordem, apesar de as discussões estarem confinadas às questões da agenda.

Atualmente, o Conselho opera com base em 86 regras, organizadas em 14 capítulos, a saber: 1º: Sessões; 2º: Agenda; 3º: Representação, Credenciais; 4º: Bureau; 5º: Órgãos Sazonais (?) e Órgãos Subsidiários; 6º: Secretariado: (VII) Línguas; (VIII) Reuniões Públicas e Privadas; (IX) Registros; (X) Condução dos Assuntos; (XI) Votações e Eleições; XII Participação de Não membros do Conselho; (XIII) Consultas com Organizações Não governamentais; e (XIV) Emendas e Suspensão de Regras de Procedimento.

Capítulo 3

As causas do mau funcionamento do ECOSOC

A forma como o Conselho Econômico e Social foi concebido no início dos anos 1940, está na raiz das ambiguidades jurídicas e de conflitos com órgãos administrativos da ONU que, juntos, explicam muito do mau funcionamento do ECOSOC.

3.1. Raízes históricas: da Liga das Nações à Comissão Preparatória

O instrumento constitutivo da Organização das Nações Unidas foi concebido, negociado, assinado e depositado em pouco mais de quatro anos (da Carta Atlântica, de agosto de 1941, à entrada em vigor da Carta da ONU, em outubro de 1945). As negociações se concentraram nas questões de segurança internacional e manutenção da paz, que envolviam a composição do Conselho de Segurança, o direito de veto dos membros permanentes e a admissão de membros na Organização. Nesse contexto, resultaram em menor importância relativa do ECOSOC, a qual se traduziu em incongruências na Carta de São Francisco.

Não havia mecanismos como o ECOSOC antes da Conferência, quando já existiam agências especializadas importantes, como, por exemplo, a OIT, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a FAO. A própria concepção do ECOSOC durante a Conferência foi afetada pela pressão de tempo, sobretudo após o encerramento das hostilidades na Europa, pelas dificuldades de conciliação de textos preparados por uma dúzia de comitês e pela adoção de conceitos vagos como “pleno emprego”. As negociações da Carta ratificaram a descentralização do sistema ONU, sem conceder ao Conselho poderes efetivos de coordenação desse sistema.

O ECOSOC nasceu sem *status* claramente definido, subordinado à Assembleia Geral, com a qual manteria superposição de funções, e dominado por países desenvolvidos.

3.1.1. Morre a Liga das Nações, nasce uma ideia

A Liga das Nações pouco estendeu seu escopo além de questões de segurança. Jamais estabeleceu conexão entre estabilidade econômica e manutenção da paz internacional, nem criou órgãos para lidar com questões econômicas e sociais específicas. Esse vínculo só seria estabelecido mais tarde, pelo Artigo 55 da Carta da ONU¹⁸⁶. Muito do crescimento da atividade de cooperação econômica e social no entreguerras ocorreu fora do âmbito da Liga das Nações, seja porque muitas das agências técnicas não eram membros, seja porque políticas econômicas nacionalistas levaram à autarquia comercial e financeira¹⁸⁷. A Liga não estabeleceu programas de assistência externa (*foreign aid*)¹⁸⁸.

186 Ver ASHER, Robert E., KOTSCHNIG, Walter M., BROWN, William Adams, Jr., GREEN, James Frederick, e SADY, Emil J. *The United Nations and Promotion of the General Welfare*. Washington, D. C.: Brookings Institution, 1957.

187 RUSSELL, Ruth B. *A History of the United Nation's Charter: The Role of the United States, 1940-1945*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1958, p. 303.

188 SCHLESINGER, Stephen C. *Act of Creation: The Founding of the United Nations*. Boulder, Colorado: Westview, 2003, p. 27.

Um dos principais objetivos da diplomacia brasileira dos anos 1920 era a obtenção de assento permanente no Conselho Executivo da Liga das Nações. O ingresso da Alemanha em 1926, em detrimento da candidatura brasileira, levou o Governo Artur Bernardes a tomar a decisão de abandonar a Liga¹⁸⁹. Os argumentos foram a singularidade do país e o respeito ao Direito Internacional, defendidos por Ruy Barbosa em Haia¹⁹⁰. Em consequência, o Brasil não acumulou, como outros países, experiência em diplomacia econômica multilateral, importante para a definição do formato, competências e funções do ECOSOC.

Quando a Liga das Nações foi fundada, já existiam cerca de 20 organizações globais dedicadas a questões técnicas. A Organização Internacional do Trabalho (OIT), fundada em 1919 com base no Tratado de Versalhes, foi, desde o início, parte constitutiva da LDN¹⁹¹.

A constituição da Liga revelava resquícios do Concerto Europeu: uma Assembleia universal, com cerca de 60 membros, e um Conselho com oito membros, dos quais quatro eram permanentes¹⁹². Essa estrutura não contemplava o estabelecimento de órgãos subsidiários, o controle orçamentário e as competências dos secretariados da organização central e das agências especializadas – questões que surgiriam nas primeiras discussões sobre o ECOSOC¹⁹³. Países que não eram membros da LDN participavam das instituições econômicas e sociais da Liga, onde a composição era muito mais reduzida do que a da Assembleia. Por essas razões, os comitês de peritos apoiados pelo Secretariado da LDN e as organizações dotadas de órgãos próprios não prosperaram como instituições econômicas e sociais da Liga. Tanto a Assembleia quanto o Conselho eram compostos por diplomatas, não

189 CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora da UnB, 2002, p. 202-208.

190 FUNAG, op. cit., p. 17.

191 Artigo 329 do Tratado de Versalhes.

192 KARNS, op. cit., p. 21.

193 COT e PELLET, OP. CIT., p. 913.

técnicos, com preocupações políticas imediatas, que não transmitiam informações econômicas e sociais para as autoridades nacionais competentes, que já tinham pouco interesse na Liga. Essa questão da adequação da representação se repetiria no ECOSOC¹⁹⁴.

O fato de as instituições econômicas e sociais da Liga das Nações terem prosperado muito pouco não significa que o órgão político universal tivesse excluído completamente questões econômicas e sociais de sua área de atuação. O Artigo 23 da Convenção (*Covenant*) da LDN encarregava a organização da supervisão geral da execução de acordos sobre assuntos humanitários, sociais, econômicos e outros. Já o Artigo 24 previa (em termos breves e genéricos) que as agências técnicas existentes, estabelecidas por tratados gerais, seriam trazidas para o âmbito da organização, desde que as partes assim o consentissem, o que não criou uma rede de órgãos subsidiários voltados para questões econômicas e sociais. Apenas seis organizações se associaram a Liga das Nações nos termos do Artigo 24¹⁹⁵. A OIT distanciou-se da Liga, para admitir Estados que não eram membros desta, tornando-se organização independente em 1945.

A recusa dos Estados Unidos em se tornarem membros da Liga criou dificuldades que levaram a maioria das organizações internacionais a manter sua independência, de modo a não serem afetadas por conflitos no seio da Organização política geral.

A Assembleia discutia políticas e programas, enquanto o Conselho estabelecia e supervisionava comitês e órgãos dedicados a aspectos técnicos dos campos econômico e social. O funcionamento insatisfatório desse mecanismo levou a criação, em 1938, de um

194 WALTERS, Franck P. *A history of the League of Nations*. 2 vol. London: Oxford University, 1952, p. 275-297 e vol. 2, p. 749-762. Ver também HILL, Martin F. *The Economic and Financial Organization of the League of Nations: A Survey of Twenty-Five Years' Experience*. Washington, D.C.: The Carnegie Endowment for International Peace, Division of International Law, 1945.

195 Escritório Internacional para Informação e Pesquisas sobre Alívio para Estrangeiros – *International Bureau for Information and Enquiries*; Organização Hidrográfica Internacional- *International Hydrographic Organization*; Comissão Internacional para Navegação Aérea – *International Commission for Air Navigation*; o Escritório Internacional Central para Controle do Tráfico de Bebidas Destiladas na África – *Central Office for Control of Liquor Traffic in Africa*; Escritório Internacional para Refugiados Nansen – *Nansen International Office for Refugees*; e Escritório Internacional de Exposições – *International Exhibitions Bureau*.

comitê especial para examinar a reforma do sistema, presidido pelo australiano Stanley Bruce, presidente da Comissão de Coordenação de Questões Econômicas e Financeiras da LDN. O relatório preparado pela Comissão Bruce¹⁹⁶, em agosto de 1939 não teve utilidade prática, mas influenciou estudos e reflexões sobre cooperação econômica e social no pós guerra. A principal proposta do Relatório Bruce foi o estabelecimento de uma Comissão Central para Questões Econômicas e Sociais, que controlaria as agências da Liga que atuavam nesses campos. A reforma foi aprovada pela Assembleia da SDN em 14 de dezembro de 1939, mas jamais colocada em prática. Porém, a concepção do ECOSOC seria quase idêntica a da Comissão Central proposta no Relatório¹⁹⁷.

Poucos anos depois, em São Francisco, o Brasil mostrou-se crítico da estrutura proposta pelo Relatório Bruce. Em 1945, a delegação brasileira registrou que:

[...] o Comitê Econômico e o outro Comitê similar da Liga, criado posteriormente para tratar dessas questões, não tinham (pelo menos no começo) repartições intergovernamentais internacionais em que basear-se para seus estudos e opiniões sobre os vários problemas que iam surgindo. O caráter por assim dizer acadêmico de muitas das recomendações feitas pela Liga sobre questões econômicas e sociais – especialmente as primeiras – possivelmente decorreu, até certo ponto, dessa circunstância e, naturalmente, também pelo fato de que os Comitês especiais da Liga não representavam o consenso da opinião dos Governos dos Estados-membros¹⁹⁸.

196 BRUCE, Stanley. *Le développement de la collaboration internationale dans le domaine économique et social*. Relatório do Comitê Especial, documento A.23.1939, de 22 de agosto de 1939. Genebra: Liga das Nações, 1939.

197 RENNINGER, op. cit., p. 1.

198 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. VELLOSO, Pedro Leão. *Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas para a Organização Internacional*. Ministério das Relações Exteriores: Rio de Janeiro, 1945, p. 3.

3.1.2. Início dos anos 1940 e a sombra da Grande Depressão

Em 1º de janeiro de 1942, 26 países em guerra contra o Eixo assinaram a “Declaração das Nações Unidas”, baseada na Carta Atlântica. Menos de cinco meses antes, o quinto princípio da Carta¹⁹⁹ afirmara que “desejam que se realize a mais completa colaboração entre todas as nações no campo econômico com o objetivo de assegurar, para todos, melhores padrões trabalhistas, avanço econômico e seguridade social”. Na esteira da Grande Depressão, a preocupação predominante era com o pleno emprego.

Pouco após o ataque japonês a Pearl Harbor, o Secretário de Estado Cordell Hull encomendara estudos sobre os problemas técnicos e políticos que existiriam depois da guerra e como poderiam ser resolvidos para se obter a transição para um regime de paz perene. Na mesma época, o Departamento do Tesouro dos EUA propôs a realização de uma conferência de Ministros da Fazenda para estabelecer um fundo internacional de estabilização do câmbio. Também propôs a criação de um banco internacional para financiar a reconstrução²⁰⁰.

Em 1942, memorando sobre uma conferência voltada para alimentação e agricultura também propunha o estabelecimento de um Conselho Econômico das Nações Unidas, assistido por comissões técnicas para tratar dos principais problemas da reconstrução, coordenadas pelo Conselho²⁰¹.

Em meados de 1943, as atividades no campo de assistência no pós guerra, alimentos e agricultura, estabilização monetária e criação de um banco internacional para financiar a reconstrução, não contavam com uma direção efetiva. Pela primeira vez, os Estados Unidos consideraram, no mais alto nível, a adoção de políticas abrangentes

199 AVALON PROJECT AT YALE LAW SCHOOL. Carta Atlântica de 14 de agosto de 1941 - “Declaração Conjunta do Presidente dos Estados Unidos e do Primeiro-Ministro da Grã Bretanha”. No endereço eletrônico <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/wwii/atlantic.htm>>.

200 RUSSELL, op. cit., p. 59 e 61-63.

201 FAO: *The McDougall Memoranda* e WALTERS. Vol. 2, p. 753-755.

para organização do pós guerra, incluindo atividades econômicas que enfeixassem essas atividades de maneira coerente²⁰². Durante dois anos e meio, trocas de memorandos e documentos de trabalho entre o Departamento de Estado americano e o Foreign Office britânico, gradualmente formaram a agenda da Conferência de Dumbarton Oaks. Sobretudo a partir de 1943, o Departamento de Estado revisou um documento dormente desde 1941, intitulado “Minuta de Constituição de uma Organização Internacional”, que o Secretário de Estado Cordell Hull rebatizou de “Carta das Nações Unidas”²⁰³. Sugeriu que se uma organização internacional política viesse a ser estabelecida, esta deveria ter uma “ala econômica” (*economic wing*). Aparecia, pela primeira vez, um vago esboço de seção econômica de organização internacional que evoluiria para se tornar o Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas. Contudo, a Conferência entre EUA, Reino Unido e URSS de outubro de 1943, em Moscou, não fez nenhuma referência a órgão semelhante a um conselho econômico e social²⁰⁴. Da mesma forma, a primeira expressão da intenção de estabelecer uma organização internacional voltada para a paz, a “Declaração das Quatro Nações sobre Segurança Geral”, assinada por Estados Unidos, Reino Unido, União Soviética e China, em 1943, não mencionava questões econômicas ou sociais²⁰⁵.

Memorando do Secretário de Estado Cordell Hull para o Presidente Franklin Roosevelt, de 29 de dezembro de 1943, esboçava o que nos meses seguintes de materializaria nas propostas de Dumbarton Oaks. O memorando previa criar agências internacionais para cooperação econômica e social, ou trazer as existentes para o

202 RUSSELL, op. cit., p. 72.

203 US DEPARTMENT OF STATE, *Memorandum Concerning the Washington Meeting Between British and American Economic Experts*. In *Postwar Foreign Policy Preparation. Foreign Relations of the United States diplomatic papers, 1944. General Volume I*. Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1966, p. 564.

204 US DEPARTMENT OF STATE. *The Tripartite Conference in Moscow, October 18-November 1, 1943*. In *Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1943. General Volume I*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1963, p. 521 e 525-703.

205 US DEPARTMENT OF STATE. *US Department of State Bulletin, November 16 1943*. “Joint Four-Nation Declaration”. Washington, DC: US Government Printing Office. 1943, p. 307.

âmbito da Organização, “à medida que forem necessárias”, bem como estipulava que “a Organização deve ter, ademais dos órgãos indicados acima, uma agência para cooperação em atividades econômicas e sociais”²⁰⁶, a qual seria subordinada a Assembleia Geral²⁰⁷.

Em julho de 1944, o Departamento de Estado encaminhou suas “Propostas Tentativas para uma Organização Internacional” aos Governos do Reino Unido, da União Soviética e da China. No documento norte-americano (que se tornou o quadro de referência básico para a Conferência de São Francisco) a preocupação predominante ainda era o pleno emprego, o que teria importantes reflexos na constituição do ECOSOC.

3.1.3. A concepção do ECOSOC: Dumbarton Oaks

Em 3 de fevereiro de 1944, o Presidente Roosevelt aceitou importante modificação na minuta de projeto de organização internacional que o Secretário de Estado Cordell Hull lhe enviara logo após o Natal de 1943 e que os EUA apresentariam ao Reino Unido, União Soviética e China. O projeto modificado dava jurisdição à Assembleia Geral sobre todas as questões não relacionadas com segurança. Isto representava importante diferenciação do mecanismo da Liga das Nações, em que tanto o Conselho quanto a Assembleia tinham responsabilidade sobre assuntos de segurança²⁰⁸. O ECOSOC nasceria, assim, sob a jurisdição da AGNU. Em agosto daquele ano, as quatro potências se reuniram em Dumbarton Oaks para discutir o projeto.

206 US DEPARTMENT OF STATE. *Preliminaries to the Establishment of an International Organization for the Maintenance of International Peace and Security*. In *Foreign Relations of the United States diplomatic papers, 1944. General Volume I*. Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1966, Capítulo II sobre “Estrutura e Poderes”, p. 614-615 e 620.

207 Idem. Capítulo IV “A Assembleia Geral”.

208 SCHLESINGER, op. cit., p. 46.

Enquanto isso, prosseguiram os preparativos para a criação de agências econômicas especializadas. Ainda que no início de 1944 o estabelecimento de uma agência internacional geral fosse incerto, o impulso pela criação de agências especializadas nos campos econômico e social continuava firme²⁰⁹. Após a conferência sobre alimentos e agricultura, estavam avançados os preparativos para conferências sobre um fundo de estabilização monetária e de um banco para financiamento da reconstrução e do desenvolvimento, bem como uma agência de aviação civil. Com eles, aumentava a necessidade de um esforço de coordenação dessas novas agências.

Em dezembro de 1943, o Grupo Informal sobre Agenda Política que apresentaria um projeto de organização internacional ao Presidente Roosevelt tinha diante de si três propostas. Uma delas, a “Proposta dos Economistas”, incorporava a ideia central da Comissão Bruce de 1938, ao conceber um Conselho Econômico como um órgão separado, paralelo aos principais órgãos políticos e encarregado de assuntos técnicos. O projeto era deliberadamente vago sobre as relações entre o Conselho Econômico e outros órgãos principais da instituição mundial, uma vez que a natureza da organização das Nações Unidas ainda era incerta no segundo semestre de 1943. O principal objetivo da proposta era obter coordenação entre agências especializadas com vistas ao “pleno emprego”²¹⁰. O Grupo levou em consideração as críticas frequentes ao funcionamento da LDN para decidir que todas as funções econômicas e sociais seriam combinadas numa única unidade, no mesmo nível da agência para questões de tutela, subordinadas à Assembleia Geral. Em junho de 1944, o Grupo Informal de Agenda Política decidiu por um único Conselho Econômico e Social, com 24 membros eleitos para um período de três anos, sob a Assembleia Geral. O Grupo rejeitou sugestões

209 RUSSELL, op. cit., p. 167.

210 *Idem*, p. 306-315.

de voto ponderado por poder econômico. A coordenação das agências especializadas dar-se-ia por meio de consultas e de recomendações²¹¹.

Em 18 de julho de 1944, a proposta tentativa para Dumbarton Oaks (*United States Tentative Proposals for a General International Organization*) previa cinco funções principais para a nova Organização política internacional, entre as quais a da “cooperação nos campos das atividades econômicas e outras especializadas”. Ademais dos quatro órgãos principais (Conselho Executivo, Assembleia, Corte de Justiça e Secretariado Geral) a Organização poderia ter “órgãos adicionais, conselhos, comissões, ou outras agências para cooperação nas atividades econômicas e sociais” que “fossem julgados necessários”. A responsabilidade da função de cooperação econômica e social recairia sobre a Assembleia Geral e “sob a autoridade da Assembleia geral, sobre o conselho econômico e social, estabelecido no instrumento básico da organização”. O Conselho Econômico e Social executaria recomendações da Assembleia Geral; faria recomendações às agências especializadas, aos Governos e à Assembleia para “promover o mais completo e efetivo uso dos recursos econômicos do mundo, atingir níveis altos e estáveis de emprego e, em geral, avançar o bem-estar de todos os povos”; coordenaria as atividades das agências e organizações especializadas; encaminharia à Assembleia uma análise anual dos relatórios recebidos de agências especializadas; e faria recomendações sobre os orçamentos administrativos das agências especializadas. Em 25 de agosto de 1944, memorando do Departamento de Estado indicava que o ECOSOC “deveria ser um órgão da Assembleia”²¹².

Publicados os documentos de Dumbarton Oaks, Governos do mundo inteiro foram convidados a preparar posições e sugestões, a serem submetidas até 4 de maio de 1945. O Brasil encaminhou comentários às propostas de Dumbarton Oaks em novembro de 1944 e

211 Idem, p. 317-323.

212 US DEPARTMENT OF STATE. *Foreign Relations of the United States diplomatic papers, 1944. General Volume I*. Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1966, p. 653 e 732.

em fevereiro de 1945, bem como participou do Comitê de Juristas que se reuniu em Washington, em abril de 1945²¹³. A delegação brasileira a São Francisco registraria que “prova disso [da cooperação anterior à Conferência] é o fato de muitas de nossas observações figurarem nas emendas que as próprias potências convocantes apresentaram com o intuito de atender às aspirações das nações médias e pequenas”²¹⁴.

O ECOSOC não surgiria como órgão principal da nova Organização, mas subordinado a Assembleia Geral. O projeto conferia a esta o poder de “iniciar estudos e fazer recomendações para os fins de promoção da cooperação internacional nos campos político, econômico e social” e de “fazer recomendações para a coordenação das políticas de agências especializadas internacionais econômicas, sociais e outras que estabelecerem relações com a Organização nos termos de acordos entre essas agências e a Organização”²¹⁵. As propostas de Dumbarton Oaks conferiam apenas dois órgãos subsidiários ao ECOSOC, uma comissão econômica e outra social, com a possibilidade de o Conselho criar outros órgãos²¹⁶. O Conselho, de 18 membros eleitos para mandatos de três anos, tomaria decisões pela maioria simples dos representantes presentes²¹⁷.

No final da Segunda Guerra Mundial, a existência da FAO, da UNRRA, do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e do ICAO contribuiu para a visão de uma organização descentralizada. Outras organizações mais antigas, como a UPU, a ITU e a OIT, com base na experiência da Liga das Nações, também preferiam vínculos mais flexíveis com a ONU. Um dos principais objetivos era o de evitar a politização da cooperação econômica e social, ao concentrar

213 Comentários brasileiros às propostas de Dumbarton Oaks constam dos documentos da Conferência de São Francisco. *Documents of the United Nations Conference on International Organization*. UNCIO III, p. 232.

214 VELLOSO, op. cit., p. 5.

215 FRANKLIN AND ELEANOR ROOSEVELT INSTITUTE. *Proposals for the Establishment of a General International Organization*. No endereço eletrônico <<http://www.udhr.org/history/dumbarto.htm>>. Capítulo V – Seção B – parágrafos 6 e 7.

216 Idem. Capítulo V – Seção D – parágrafos 1 e 3.

217 Idem. Capítulo IX – Seção B.

o foco das atividades nos aspectos técnicos desta. Nas propostas de Dumbarton Oaks, prevaleceu a visão de um sistema descentralizado com organizações especializadas menores, a serem supervisionadas por um conselho econômico e social²¹⁸.

A Conferência de Dumbarton Oaks realizou-se em duas etapas, uma entre Estados Unidos, Reino Unido e União Soviética (de 21 de agosto a 28 de setembro de 1944) e outra entre EUA, Reino Unido e China (de 29 de setembro a 7 de outubro). Ao final da reunião de Dumbarton Oaks, restaram, entre as questões não resolvidas, o problema do veto absoluto no Conselho de Segurança e a definição do papel e da autoridade do ECOSOC²¹⁹.

3.1.4. A certidão de nascimento: Conferência de São Francisco

A Conferência de São Francisco, realizada entre 25 de abril e 26 de junho de 1945, concentrou-se em questões de manutenção da paz e da segurança internacionais, nas responsabilidades do Comitê de Segurança e da Assembleia Geral, no direito de veto e no destino dos territórios coloniais. Um dos resultados da predominância da preocupação dos delegados com questões de segurança foi a adoção de um mandato amplo para o ECOSOC.

A delegação brasileira registrou o foco em questões de segurança e na preocupação em se aperfeiçoar a minuta de Dumbarton Oaks²²⁰. Quanto ao ECOSOC, a delegação brasileira tinha expectativas bastante positivas²²¹.

218 GREWE. *Drafting History*. In SIMMA, op. cit.

219 SCHLESINGER, op. cit., p. 51. Outras questões não resolvidas foram: a lista de membros, definição mais pormenorizada da autoridade da Assembleia Geral, o papel dos grupos regionais, a necessidade de autorização do Congresso para tropas dos EUA atuarem sob comando das Nações Unidas, a criação de um Conselho de Tutela, o estatuto da Corte Mundial, a localização da sede da organização, a transferência de propriedades da Liga das Nações para as Nações Unidas, o orçamento da nova organização.

220 “Lá fomos para elaborar uma Carta, cujo objetivo principal é o estabelecimento e a manutenção da paz e da segurança internacionais” e “o ponto nevrálgico da Conferência foi, porém, o ‘veto’”. VELLOSO, op. cit., p. 11 e 16.

221 Registrou que “coube igualmente à Conferência examinar as atividades da nova organização no campo da cooperação econômica e social e determinar os poderes, funções, composição e organização do Conselho

Quando a delegação americana se reuniu em 11 de abril de 1945 em Washington para examinar pontos pendentes, manifestou preferência por uma “linguagem geral” para tratar de questões econômicas e sociais, que poderiam ser deixadas para serem mais bem definidas em conferência subsequente. A inclinação era pela rápida decisão quanto ao formato, funções e *status* do ECOSOC, para “não tomar tempo das Comissões”²²².

A função de minutar a Carta foi delegada a 12 comitês técnicos, com subcomitês, subordinados a quatro comissões encarregadas das questões mais importantes a serem acordadas. Nenhuma dessas comissões tratava de questões econômicas e sociais, mas sim de provisões gerais, Assembleia Geral, Conselho de Segurança e organização judicial. A Segunda Comissão (Assembleia Geral) trabalhou com quatro Comitês. Destes, o Terceiro tratou de “Cooperação Econômica e Social”, o Comitê II/3. Dele participaram o Embaixador Carlos Martins e a Dra. Bertha Lutz²²³. Acima das quatro comissões, a Conferência de São Francisco foi organizada por uma Comissão de Direção (*Steering Committee*) composta por altos funcionários de 46 delegações e encarregada de tratar dos principais assuntos de política; uma Comissão Executiva (*Executive Committee*) composta por 14 chefes de delegação, entre eles as dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, responsável por todas as decisões. A Comissão Executiva incluía o Brasil. Havia também uma Comissão de Coordenação, ligada à Comissão

Econômico e Social. A criação do Conselho constitui o reconhecimento amplo e definitivo da interdependência econômica das Nações” e que “os poderes e funções conferidos ao Conselho Econômico e Social, em consequência dos trabalhos do Comitê, tornaram-no um órgão efetivo de cooperação internacional no campo das suas atividades”. *Idem*, p. 15 e Comissão / 3º Comitê “Cooperação econômica e social”, p. 8.

222 O Senador Arthur H. Vandenberg, Republicano do Michigan, Presidente do Comitê de Relações Exteriores do Senado, afirmou que “quanto mais rápido pudermos alcançar acordo sobre o lado econômico e social da Organização e tirá-lo do caminho, melhor será para nós”. Charles P. Taft, Special Assistant to the Assistant Secretary of State for Economic Affairs, fez menção ao “particular interesse” dos países latino-americanos no ECOSOC. Harry D. White, Assistant Secretary of the Treasury, opinou que “havia o perigo de essas questões econômicas e sociais dominarem o tempo dos comitês da Conferência” US DEPARTMENT OF STATE. *The United Nations conference on international organization, San Francisco, California, April 25-June 26, 1945*. In *Foreign Relations of the United States - Diplomatic Papers 1945 - Volume I: The United Nations*. Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1967, p. 262.

223 VELLOSO, op. cit., p. 4.

Executiva, da qual participou o Embaixador Cyro de Freitas Valle. Era assistida por um pequeno Comitê Assessor de Juristas que examinava a linguagem, eliminava contradições, estabelecia terminologia uniforme e minutava textos em termos técnicos legais. As mudanças, que só aconteciam em casos excepcionais, eram remetidas aos comitês básicos. Aprovados pela Comissão de Coordenação, os textos seguiam para o Comitê de Organização, que os submetiam ao plenário para voto e adoção por maioria de dois terços dos delegados presentes²²⁴.

A primeira decisão substantiva do Comitê II/3 foi justamente a de incluir o Conselho entre os órgãos principais listados no artigo 7 da Carta. Outras emendas procuraram ampliar os propósitos e funções do Conselho, bem como aperfeiçoar seu funcionamento²²⁵. O Artigo 7, que, por sugestão do México, elevava o ECOSOC ao patamar de órgão principal, foi um dos menos discutidos em Dumbarton Oaks e em São Francisco²²⁶. Talvez por essa razão, não esclareceu a questão da subordinação do ECOSOC à Assembleia Geral. O relatório da delegação americana ao Presidente Truman já mencionava a subordinação do ECOSOC à AGNU²²⁷. A Conferência deu à AGNU o poder de fazer recomendações às agências especializadas sobre suas políticas, e, ao Conselho, sobre as atividades dessas mesmas agências. Em tese, os papéis desses dois órgãos principais estariam definidos. Na prática, deram origem a crescente ambiguidade²²⁸, que fora antecipada pela delegação brasileira²²⁹.

224 SCHLESINGER, op. cit., p. 114.

225 NAÇÕES UNIDAS. *United Nations Yearbook*. New York: Nações Unidas, 1946-1947. Decision II/3, p. 28.

226 NAÇÕES UNIDAS. *Documents of the United Nations Conference on International Organization*. UNCIO III, p. 86-90.

227 US DEPARTMENT OF STATE. *Report to the President on the Results of the San Francisco Conference by the Chairman of the United States Delegation, the Secretary of State*, de 26 de junho de 1945. Washington DC: Department of State, Publication 2349, Conference Series 71, p. 64.

228 COT e PELLET, op. cit., p. 969.

229 "O Conselho Econômico e Social [...] funciona sob a autoridade da Assembleia Geral. Com a elevação do Conselho à categoria de um dos principais órgãos da Organização, criara-se uma situação um tanto paradoxal. Logicamente [...] sua posição relativamente à Assembleia Geral deveria ter ficado de maior independência [...] A Delegação brasileira chamou a atenção do Comitê para esse fato e a justeza das suas observações foi demonstrada quando se tratou da denominação do Capítulo IX. Este deveria ter tido o título de 'O Conselho

A Conferência fez modificações importantes nas funções do Conselho que constavam das propostas de Dumbarton Oaks: o ECOSOC foi autorizado a fazer suas próprias recomendações sobre questões de economia internacional, sociais e humanitárias (artigo 62 da Carta); a “obter relatórios de membros da Organização e de agências sobre as medidas tomadas para tornarem efetivas suas próprias recomendações e as da Assembleia Geral” (artigo 64); a prover o Conselho de Segurança de informação e assistência (artigo 65); e a executar recomendações da Assembleia Geral em assuntos econômicos e sociais e a desempenhar outras funções designadas por esta (artigo 66). O poder de convocar conferências internacionais também foi incluído pela Conferência de São Francisco (artigo 62). Contudo, as decisões da Conferência pouco esclareceram as propostas de Dumbarton Oaks sobre coordenação com agências especializadas e os papéis da Assembleia Geral e do ECOSOC nesse processo. Para o Brasil, a parte do Capítulo IX que “maiores transformações sofreu, sendo muito ampliada” foi justamente a que trata das funções do Conselho²³⁰.

A questão dos relatórios foi particularmente importante. As propostas de Dumbarton Oaks previam apenas o poder de fazer recomendações. Uma vez que o ECOSOC não conta com poderes legislativos nem pode exigir a aplicação (*enforcement*) de suas recomendações, estudos e relatórios são de especial importância para o órgão. A delegação brasileira esteve atenta à importância do dispositivo²³¹.

Econômico e Social’, a fim de estar de acordo com a fraseologia empregada no resto da Carta, ao tratar-se dos órgãos principais da Organização”. VELLOSO, op. cit., 2ª Comissão / 3º Comitê “Cooperação econômica e social”, p. 5.

230 VELLOSO, op. cit., 2ª Comissão / 3º. Comitê “Cooperação econômica e social”, p. 6.

231 “Finalmente conseguiu-se uma fórmula idônea que, sem ofuscar ou melindrar, indicava que ao Conselho compete empreender uma ação seguida, devendo procurar saber quais os resultados eventualmente alcançados, e não se limitar apenas a recomendar alguma coisa”. Idem. 2ª Comissão / 3º Comitê “Cooperação econômica e social”, p. 7.

Quanto à constituição e funcionamento (*machinery*) do Conselho Econômico e Social, vários Estados pequenos queriam ampliar a participação do Conselho para além dos 18 membros previstos originalmente, mas os países latino-americanos se opuseram a qualquer forma de participação especial. Os EUA defenderam igualdade de representação²³². O Comitê II/3 recomendou um ECOSOC de 18 membros e acrescentou “a participação dos países importantes é indispensável para o êxito do Conselho, mas seria preferível deixar essa questão à discricção da Assembleia Geral. Para não deixar dúvida de que a participação contínua de alguns países foi considerada, recomenda-se especificamente a reelegibilidade dos membros”. A delegação brasileira registrou a atmosfera que cercou as discussões: “Concordou-se, de modo geral, que muito provavelmente as grandes potências seriam sempre representadas no Conselho, sem, contudo, terem direito a lugares permanentes [...] O princípio da reelegibilidade visou, em primeiro lugar, assegurar que determinados países – naturalmente as grandes potências – pudessem estar continuamente representados no Conselho”²³³.

A questão dos órgãos subsidiários foi pouco discutida quando da elaboração da Carta. Havia consenso, desde o início, de que o ECOSOC poderia utilizar órgãos subsidiários para estudar assuntos mais especializados sob sua jurisdição. A substância do Artigo 7 (2), que autoriza a criação de órgãos subsidiários, já constava das propostas de Dumbarton Oaks: “a Organização deverá ter tantas agências subsidiárias quanto forem necessárias” (Capítulo IV, parágrafo 2). O Brasil buscou, sem êxito, a criação de uma comissão para saúde²³⁴.

Sobre descentralização e relacionamento com as agências especializadas, a decisão básica de Dumbarton Oaks, confirmada em

232 RUSSELL, op. cit., p. 789-791.

233 VELLOSO, op. cit., 2ª. Comissão / 3º. Comitê “Cooperação econômica e social”, p. 8.

234 NAÇÕES UNIDAS. *Documents of the United Nations Conference on International Organization*. UNCIO vol. VIII, p. 116 e vol. X, p. 112 e 118.

São Francisco, foi a de que o relacionamento a ser estabelecido entre as agências especializadas e a Organização mundial seria de coordenação e de cooperação, não de centralização e direção. As decisões da Conferência pouco esclareceram as propostas de Dumbarton Oaks sobre coordenação com agências especializadas e os papéis da Assembleia Geral e do ECOSOC nesse processo. A Conferência de São Francisco jamais esclareceu a função da AGNU e do ECOSOC e a distinção entre “políticas” e “atividades” levantadas por Dumbarton Oaks. O Brasil, ao acompanhar os “prolongados debates”, anteviu problemas de coordenação²³⁵.

A Conferência de São Francisco empregou alguns termos cujo significado alterou-se com o tempo, o que se refletiu em propostas de reforma das décadas seguintes. Entre esses termos, figuraram “pleno emprego”, “atividades sociais”, “problemas econômicos”, “econômico” e “campo econômico e social”. A expressão “pleno emprego” era de uso comum e tinha apelo político, associada aos que advogavam maior intervenção estatal para evitar nova depressão. Por essa razão, temia-se que a expressão autorizasse eventualmente os países a elevar tarifas e intensificar o protecionismo para assegurar a manutenção do emprego. O Artigo 55 só foi adotado com a menção ao “pleno emprego”, a única em toda a Carta, depois de a II Comissão adotar formalmente a interpretação de que “nada do contido no Capítulo IX pode ser considerado concessão de autoridade à Organização para intervir em assuntos internos dos Estados-membros”²³⁶. “Atividades sociais” passaram a incluir assuntos educacionais, culturais e direitos humanos. O relatório da Comissão II/3 precisou que a expressão “econômico” cobriria a cooperação nos campos mencionados no

235 “Uma discussão que suscitou prolongados debates foi àquela relacionada ao problema das relações entre as entidades especializadas intergovernamentais e a Organização, através do Conselho Econômico e Social. Algumas das entidades são sumamente ciosas de suas prerrogativas e privilégios” e “a subordinação nominal do Conselho teve por resultado que as organizações intergovernamentais especializadas serão relacionadas com a Organização e não com o Conselho, embora seja com este que elas evidentemente lidarão”. VELLOSO, op. cit., 2ª Comissão / 3º Comitê “Cooperação econômica e social”, p. 5.

236 NAÇÕES UNIDAS. *Documents of the United Nations Conference on International Organization*. UNCIO vol. X, Doc. 567 II/3/27, p. 83.

Artigo 55, além de comércio internacional, finanças internacionais, comunicações, transporte internacional, problemas de reconstrução, matérias primas e bens de produção, abuso de drogas e cooperação nos campos da educação e da saúde²³⁷.

A redação dos dispositivos pertinentes ao ECOSOC e ao seu campo de atuação deu margem a muitas dubiedades. Quando a Comissão de Coordenação enfeixou e deu formato final às várias propostas de emendas dos comitês, decidiu agrupar as funções da Assembleia Geral no campo econômico e social com outros dispositivos da Carta sobre cooperação nessas áreas, o que reuniu dispositivos até então separados sobre coordenação pelo ECOSOC e pela Assembleia, o que subtraiu clareza do documento final. Alguns autores apontam que questões semelhantes, examinadas por distintos Comitês, foram redigidas de maneiras diferentes, dando margem a redundâncias²³⁸.

Muitas das ambiguidades que hoje afetam o ECOSOC derivam também da pressão sob a qual trabalhou a Comissão de Coordenação e do aferramento dos Comitês Técnicos à redação de suas emendas. O encerramento da guerra na Europa, em 8 de maio, acarretava tarefas urgentes para as delegações envolvidas nas negociações, ao que se acrescentava a proximidade da Conferência de Potsdam, planejada para julho, e a intenção do Governo americano de submeter a Carta ao Senado antes do recesso de verão. A delegação do Brasil, que participou da Comissão de Coordenação, registrou as dificuldades de redação dos dispositivos da Carta²³⁹. No final da Conferência de São Francisco, os países pequenos propuseram dúzias de emendas de última hora sobre cinco conjuntos de questões, das quais a maior parte tratava

237 NAÇÕES UNIDAS. *Documents of the United Nations Conference on International Organization*. UNCIO vol. VIII, p. 102, 109, 260 e 275-276 e Vol. X, p. 271 e 392.

238 COT e PELLET, op. cit., p. 842.

239 "O trabalho da Comissão de Coordenação foi muito pesado", "[trabalharam] sem se concertarem os doze comitês técnicos" e "tal trabalho encontrava dificuldade no fato de se obstinarem os presidentes e relatores dos Comitês técnicos, em defender a redação original, dificilmente curvando-se à lógica das razões que a Comissão de Coordenação lhes apresentava". VELLOSO, op. cit., "Comissão de Coordenação".

do Conselho de Segurança e da autoridade do Conselho Econômico e Social²⁴⁰.

A delegação brasileira participou ativamente das discussões sobre o ECOSOC, inclusive para impedir “a manutenção de um *status quo* econômico para países de economia já mais desenvolvida ou para a reconstrução econômica das nações devastadas pela guerra”²⁴¹. O Brasil apresentou vinte emendas para os capítulos IX e X, entre elas as relativas ao princípio de não intervenção nos negócios internos e externos de qualquer país, aos direitos humanos, à liberdade, inclusive de religião, e à igualdade de raças e de sexo²⁴². A delegada brasileira Dra. Bertha Lutz defendeu várias emendas que consagrariam o princípio da igualdade de direitos sem distinção de sexo²⁴³. O Brasil procurou incluir o termo “saúde pública” nos artigos que, de maneira genérica, faziam referência a questões sociais. Também procurou incluir referência específica à criação de uma organização especializada “de higiene internacional” vinculada ao ECOSOC. Por resultado de declaração brasileira, a questão do desenvolvimento e da elevação de níveis de vida foi expressa de modo concreto²⁴⁴.

Apesar dessa participação ativa nas discussões sobre o ECOSOC, a preocupação principal do Brasil era com a participação do país no Conselho de Segurança. Na Comissão Preparatória que se instituiu ao final dos trabalhos da Conferência, o chefe da delegação brasileira, Embaixador Ciro de Freitas-Valle, sugeriu que a delegação do Brasil a I AGNU fosse chefiada pelo Chanceler, já que se escolheriam os membros não permanentes do Conselho de Segurança, cuja participação era a “única e legítima aspiração” do país na ONU²⁴⁵.

240 SCHELESINGER, op. cit., p. 172.

241 VELLOSO, op. cit., 2ª Comissão / 3º Comitê “Cooperação econômica e social”, p. 2.

242 Idem, p. 14.

243 VELLOSO, op. cit., 1ª Comissão / 2º Comitê “Disposições Gerais – Participação, emendas e secretariado”, p. 3.

244 VELLOSO, op. cit., 2ª Comissão / 3º Comitê “Cooperação econômica e social”, p. 1-3.

245 BUENO, op. cit., p. 66.

3.1.5. Primeiros passos: a Comissão Preparatória

Após a assinatura da Carta de São Francisco, formou-se uma Comissão Preparatória das Nações Unidas (com comitê executivo de 14 membros) que organizou arranjos provisórios para as primeiras sessões de todos os órgãos. Entre os membros – todos fornecidos pela Comissão Executiva da Conferência – incluía-se o Embaixador Cyro de Freitas-Valle. A CP reuniu-se pela primeira vez um dia após o encerramento da Conferência.

A Comissão Preparatória esclareceu vários pontos que não haviam sido elucidados pela Conferência, tais como o de que o ECOSOC poderia firmar acordos de relacionamento com agências especializadas (artigo 57), mas também com outras instituições intergovernamentais, inclusive de caráter regional²⁴⁶. Contudo, a CP iniciou a superposição de funções entre a Assembleia Geral e o ECOSOC. A Comissão Preparatória tratou da agenda da primeira reunião do ECOSOC e esboçou 58 Regras de Procedimento²⁴⁷, que foram aprovadas por subcomissões das II e III Comissões da Assembleia Geral antes da primeira reunião do Conselho, que se realizou em 23 de janeiro de 1946. As comissões econômicas regionais não foram criadas pelo ECOSOC, mas sim pela Assembleia Geral que, desde sua primeira sessão, solicitou ao Conselho que contribuísse para a reconstrução da Europa e da Ásia²⁴⁸.

Documento de trabalho do Departamento de Estado, de 15 de novembro de 1945, concluía que a participação do ECOSOC deveria “sempre incluir” Brasil, México ou, eventualmente, Argentina, em rotação. O documento também assumia que os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança seriam continuamente

246 COT e PELLET, op. cit., p. 903.

247 NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Preparatory Commission of the United Nations*. PC/20 (1945). Capítulo III, p. 28.

248 NAÇÕES UNIDAS. Resolução Assembleia Geral 28 1, de 9 de fevereiro de 1946.

reeleitos no ECOSOC²⁴⁹. Porém, memorando do Departamento de Estado de quase três meses antes (23 de agosto) sugeria que o Brasil não se enquadrava nos critérios que a delegação norte-americana favorecia para a seleção de membros do ECOSOC. Para os EUA, Estados que fossem membros não permanentes do Conselho de Segurança não deveriam ser eleitos membros também do ECOSOC. Ademais, dez “dos países econômicos mais importantes” e oito países “de elevado êxito social” deveriam constituir “a melhor composição da participação”, o que excluiu o Brasil da seleção inicial²⁵⁰. No final de 1946, o Brasil participava de sete das oito Comissões criadas pela I AGNU.

3.2. Aspectos legais: dubiedades e contradições

Muitas das propostas de reforma do Conselho estão estreitamente vinculadas ao funcionamento do ECOSOC, que é insatisfatório por ter aspectos legais que criam ambiguidades e contradições nas competências do órgão.

Em comparação com outros órgãos principais da ONU, a competência do ECOSOC é difusa. A Carta não delimita nem exaure as funções do ECOSOC²⁵¹. Por exemplo, a Carta da ONU é clara ao afirmar que as decisões e resoluções do Conselho não obrigam Estados-membros, Estados não membros e mesmo agências especializadas. Porém, o mesmo não ocorre com o Conselho de Segurança e a Corte Internacional de Justiça. Não se disputa a competência destes.

249 US DEPARTMENT OF STATE. *Secretary's Staff Committee Working Paper (SC-171/8)*. In *Foreign Relations of the United States – Diplomatic Papers 1945 – Volume I: The United Nations*. Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1967, p. 1475.

250 US DEPARTMENT OF STATE. *Memorandum Prepared by the United States Representative on the Preparatory Commission (Stettinius)*. In *Foreign Relations of the United States – Diplomatic Papers 1945 – Volume I: The United Nations*. Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1967, p. 1437.

251 As funções do ECOSOC não são delimitadas pela Carta, seja porque o Artigo 55(b) e outros mencionam “problemas correlatos”, seja porque o Artigo 66(3) autoriza a Assembleia Geral a encarregar o Conselho de outras atividades não previstas pela Carta. Assim, a interpretação dos poderes do Conselho é ampla (ligada aos Artigos 1(3), 55, 60 e 66(3)). Ver SIMMA, op. cit., p. 986-987.

Não cabe a análise jurídica dos artigos da Carta que tratam do ECOSOC, mas o estudo de dois aspectos legais é fundamental para a compreensão de problemas de funcionamento e para a avaliação de propostas de reforma. Esses aspectos são a subordinação do Conselho à Assembleia Geral e a base legal da estrutura descentralizada do sistema ONU. São elementos jurídicos que têm implicações políticas, já que, ao permitir competição entre o Conselho e outros órgãos principais pelo mesmo campo de competência, subtraem poder do ECOSOC.

3.2.1. Uns são mais iguais que outros: a AGNU e o ECOSOC

Alguns autores consideram o ECOSOC “uma espécie de comissão permanente da Assembleia Geral”²⁵². A hierarquia entre órgãos principais, a subordinação de competências de alguns órgãos a outros e o papel da AGNU na definição dessas competências são fundamentais para se compreender a proliferação de órgãos subsidiários e a duplicação de funções.

Para alguns juristas, o fato de o artigo 7 da Carta (que enumera os órgãos principais) não estabelecer hierarquia entre órgãos não impede que outros artigos do instrumento subordinem competências de alguns órgãos a outros²⁵³. Outros juristas não têm dúvida da primazia da Assembleia Geral sobre os demais órgãos principais²⁵⁴. Sustentam que resoluções adotadas pela AGNU afetam competências de outros órgãos, o que cria superposição de poderes da qual resultou, entre outros, a proliferação de órgãos subsidiários pelos dois órgãos principais. Tal duplicação de esforços está na raiz das muitas propostas de reforma do ECOSOC.

252 GOODRICH, Leland Matthew e HAMBRO, Edvard (eds.). *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*. 3ª ed. New York: Columbia University Press, 1969, p. 366.

253 SIMMA, op. cit., p. 972.

254 COT e PELLET, op. cit., p. 324.

Na Conferência de São Francisco, determinou-se que apenas a AGNU poderia conferir novos poderes ao Conselho²⁵⁵. Todos os poderes do ECOSOC podem ser objeto de recomendação da Assembleia Geral, mesmo quando o Conselho está habilitado a exercê-los isoladamente. O Conselho não tem outros poderes ou funções (a Carta não faz distinção entre esses termos) além dos que são atribuídos ou pela Carta, ou pela AGNU²⁵⁶.

Quando, em São Francisco, o ECOSOC foi elevado à categoria de órgão principal, alguns Artigos da Carta não foram alterados para refletir essa alteração. Entre esses, o artigo 60 determina expressamente que o ECOSOC seja subordinado à AGNU, responsável pela cooperação econômica e social e sob cuja autoridade serão desempenhadas as funções do Conselho²⁵⁷. Essa subordinação é reforçada por artigos que submetem ações próprias da competência do Conselho à aprovação pela AGNU, tais como eleição de membros (artigo 61), assinatura de acordos de relacionamento com agências especializadas e coordenação por meio de consultas e recomendações (artigo 63), realização de serviços a pedido de Estados membro ou de agências especializadas, bem como execução de outras funções que lhe são atribuídas pela AGNU e pela Carta (artigo 66). A AGNU, ao examinar projeto de convenção encaminhado pelo ECOSOC, pode adotar a convenção e abri-la para assinatura e ratificação, ou pode adotá-la sob a forma de declaração – que equivale a uma recomendação (artigo 62 parágrafos 3 e 4). Pelo artigo 63, a Assembleia Geral pode tanto emitir recomendações ao ECOSOC e seus órgãos subsidiários quanto pode dirigir-se a Estados-membros e agências especializadas para pedir que tomem ação em relação ao ECOSOC (por exemplo, que encaminhem relatórios). Ademais, é a AGNU que

255 NAÇÕES UNIDAS. *Documents of the United Nations Conference on International Organization*. UNCIO vol. XIX, p. 263.

256 COT e PELLET, op. cit., p. 995-996.

257 Artigo 60: “A Assembleia Geral e, sob a sua autoridade, o Conselho Econômico e Social, que dispõe, para esse efeito, da competência que lhe é atribuída no capítulo X, são incumbidos de exercer as funções da Organização estipuladas no presente capítulo”.

aprova os arranjos financeiros e orçamentários acordados pelo ECOSOC com agências especializadas (artigo 17 parágrafo 3).

A Carta também autoriza a Assembleia Geral a iniciar estudos e fazer recomendações sobre temas de competência do Conselho²⁵⁸. Os temas de cooperação econômica e social internacional, bem como o próprio funcionamento do ECOSOC, são colocados pela Carta sob as “as demais responsabilidades, funções e poderes” da AGNU, nos termos do artigo 13 (2).

Outras partes da Carta subordinam o ECOSOC à AGNU, sem menção específica ao Conselho. A Assembleia Geral pode discutir todas as questões que tenham relação com poderes e funções dos demais órgãos principais (artigo 10). A Carta estabelece o dever de os órgãos principais se reportarem à AGNU, que examinará esses relatórios. (artigo 15(2)).

O artigo 62 parágrafo 4 autoriza o Conselho a convocar conferências internacionais, intergovernamentais e não governamentais, mas a AGNU também tem convocado conferências, tais como as de 1972 e 1992 sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável²⁵⁹.

O Conselho também se subordina à AGNU pelo estabelecimento de órgãos subsidiários conjuntos. Por exemplo, a Comissão de Programa e Coordenação, estabelecida originalmente como órgão subsidiário do ECOSOC, a partir de 1976 passou a atuar como “o principal órgão subsidiário do Conselho Econômico e Social e da Assembleia Geral”²⁶⁰. Também o estabelecimento e a dissolução de órgãos subsidiários do Conselho são feitos por meio de resoluções da AGNU. A Assembleia Geral solicitou ao ECOSOC que refreasse, tanto quanto possível, a criação de novos órgãos subsidiários²⁶¹, acrescentou

258 O artigo 13 (1) (b) coloca o ECOSOC sob a autoridade da AGNU, na medida em que esta “promoverá estudos e fará recomendações, tendo em vista [...] fomentar a cooperação internacional no domínio econômico, social, cultural, educacional e da saúde e favorecer o pleno gozo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais, por parte de todos os povos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”.

259 COT e PELLET, *op. cit.*, p. 965.

260 NAÇÕES UNIDAS. Resolução ECOSOC 2008 (LX) e Resolução AGNU 31/93.

261 NAÇÕES UNIDAS. Resolução Assembleia Geral 32/197, de 1977.

várias “recomendações” minuciosas que limitaram a competência do Conselho na definição de composição e funções de comissão²⁶² e dissolveu ou recomendou ao ECOSOC que dissolvesse comissões²⁶³.

3.2.2. Outros são mais iguais que uns: o ECOSOC e a AGNU

O artigo 7 da Carta coloca o Conselho Econômico e Social entre os seis órgãos principais da ONU. A enumeração de órgãos feita por esse artigo é exaustiva, na medida em que o estabelecimento de novos órgãos requer emendas à Carta, bem como alterações na composição, funções e poderes dos já existentes. Outras seis provisões da Carta ressaltam o caráter de órgão principal do ECOSOC.

Alguns juristas acreditam que por força do artigo 7(1) que coloca o ECOSOC entre os órgãos principais, o Conselho não precisaria de autorização da Assembleia Geral para exercer suas funções, ainda que não possa eximir-se de executar solicitações da Assembleia Geral formuladas ao abrigo do artigo 60²⁶⁴. O artigo 59, por exemplo, atribui à Organização a autoridade de criar novas agências especializadas, sem especificar se esse poder é da AGNU ou do ECOSOC. A história mostra que a AGNU teve precedência, mas a faculdade de o ECOSOC criar novas agências especializadas continua em vigor²⁶⁵.

O artigo 64 autoriza o ECOSOC a “fazer arranjos” com órgãos da ONU e agências especializadas sem aprovação da Assembleia Geral. O artigo 64(2) não cria a obrigação, para o ECOSOC, de comunicar

262 NAÇÕES UNIDAS. Resolução Assembleia Geral 47/191, de 1992, que estabeleceu a Comissão de Desenvolvimento Sustentado.

263 As Comissões sobre Comércio Internacional de Commodities, de Desenvolvimento Industrial, de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento e de Direitos Humanos quando estabeleceu, respectivamente, a UNCTAD (em 1964), a UNIDO (em 1966), a Comissão Intergovernamental sobre Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (em 1979) e o Conselho de Direitos Humanos, em 2006.

264 SIMMA, *op. cit.*, p. 987.

265 COT e PELLET, *op. cit.*, p. 924.

à Assembleia Geral suas observações sobre os relatórios recebidos de outros órgãos do sistema ONU²⁶⁶.

As Regras de Procedimento constituem “Direito secundário” ou “Direito interno” da ONU. Alguns artigos da Carta limitam o escopo das Regras de Procedimento²⁶⁷. Contudo, o fato de haver provisão como a que autoriza o ECOSOC a adotar suas próprias regras de procedimento²⁶⁸ também para a Assembleia Geral (artigo 21), para o Conselho de Segurança (artigo 30) e para o Conselho de Tutela (artigo 90(1)), indica que cada órgão principal da ONU pode atuar de maneira independente dos demais no que toca a seus próprios procedimentos.

O ECOSOC pode assistir e informar o Conselho de Segurança, por iniciativa desse órgão. Nesses casos, o ECOSOC pode atuar sem aprovação da Assembleia Geral. Nos termos do artigo 65, que estipula essa interação, o ECOSOC é órgão principal, tanto que as regras de procedimento do Conselho – que não são sujeitas à Assembleia Geral – trataram do artigo 65²⁶⁹.

O artigo 68, que autoriza o ECOSOC a criar comissões, confirma posição do ECOSOC como órgão principal. Esse artigo está ligado ao 7, que autoriza os órgãos principais a estabelecerem os subsidiários, sem, contudo, definir qual órgão da ONU é competente para estabelecer o tipo de órgão subsidiário. Por fim, o artigo 98 estipula que o Secretário-Geral deve atuar nessa capacidade no ECOSOC, da mesma forma que o faz nos demais órgãos principais – e apenas neles.

266 SIMMA, op. cit., p. 1011.

267 Artigo 67 sobre votações e Artigos 68 a 71 sobre procedimentos.

268 Artigo 72 da Carta.

269 Por exemplo, (numa lista não exaustiva): sessões especiais são realizadas a pedido do Conselho de Segurança (Regra 4 1c); o Presidente do Conselho notifica ao Conselho de Segurança a data de abertura dos trabalhos (Regra 6); a agenda provisória das sessões do ECOSOC devem incluir itens propostos pelo Conselho de Segurança (Regra 9 2c) e ser comunicada ao Presidente daquela Conselho (Regra 10); e o Conselho de Segurança pode propor itens a serem incluídos na agenda do ECOSOC (Regra 12 parágrafo 1).

3.2.3. A base legal da estrutura descentralizada

Desde a fundação da ONU, a existência de várias agências descoordenadas tem sido uma questão crítica. Para alguns autores, trata-se de uma situação criada pelos fundadores da Organização para obter uma instituição descentralizada que, por um lado, aumentasse a participação de grupos variados e, por outro, minimizasse o potencial de politização²⁷⁰.

Se o Brasil, a princípio, imaginou um papel centralizador para as Nações Unidas, no início dos anos 1960 já tinha claro que essa não era a natureza da ONU. Em 1949, o Embaixador Cyro de Freitas-Valle declarou que “o propósito de todos os membros [...] tem sido o de reunir as muitas agências internacionais de uma forma que pode ser chamada de Super Estado, não para complicar, mas para simplificar a vida internacional”. Em 1960, Ministro Horácio Lafer declarou que “as Nações Unidas não são um super Estado”²⁷¹.

A questão da coordenação de um sistema descentralizado figurou no cerne de várias das propostas de reforma do ECOSOC. Desde o início, as Nações Unidas favoreceram uma estrutura descentralizada para tratar de questões econômicas e sociais, entre outras razões para propiciar especialização em iniciativas técnicas. Tanto a Carta quanto resoluções da AGNU institucionalizaram tal estrutura descentralizada.

No que diz respeito à Carta, o artigo 57, que vincula as agências especializadas à ONU, favoreceu uma estrutura descentralizada de instituições globais dedicadas a questões técnicas delimitadas, em detrimento de uma estrutura centralizada que atribuiria essas várias funções à própria ONU. O artigo 57 é a pedra fundamental de um sistema funcionalmente descentralizado, no qual, a ONU, seus membros e organizações internacionais autônomas se associam voluntariamente

270 KARNs, op. cit., p. 49.

271 FUNAG, op. cit., p. 56 e 134.

para realizar os objetivos econômicos e sociais do artigo 55²⁷². Enquanto o artigo confere à ONU o dever de iniciar negociações com organizações internacionais intergovernamentais que atuam nos campos econômico, social, cultural, educacional, de saúde e correlatos, estas só passam a ter direitos e obrigações em relação à Organização após a assinatura dos acordos de relacionamento. Assim, só podem vir a serem agências especializadas as organizações que atuem nos campos de competência definidos no artigo 57 e que assinem acordo de relacionamento com o ECOSOC, nos termos do artigo 63 (que autoriza o ECOSOC a assinar acordos de relacionamento com agências especializadas).

No que toca a resoluções, o estabelecimento de órgãos subsidiários pela Assembleia Geral (como foram os casos das Comissões Econômicas regionais, da UNCTAD, do PNUD, do Fundo de Desenvolvimento de Capital das Nações Unidas, da UNCITRAL, da UNIDO e do PNUMA) significa que, desde o princípio, procurou-se uma estrutura descentralizada para a ONU, que assumiria a capacidade de coordenação desta.

3.3. As barreiras operacionais: como fazer tudo, mas fazer pouco

As raízes históricas e os aspectos legais examinados acima contribuem para agravar problemas de coordenação pelo Conselho. Essa coordenação tem essencialmente duas vertentes: uma é o das questões administrativas e orçamentárias, outra a das atividades substantivas. O ECOSOC enfrenta barreiras nesses dois planos.

272 COT e PELLET, op. cit., p. 891.

3.3.1. Questões administrativas: o poder oculto nas siglas

Parte da ineficácia do ECOSOC se deve a conflitos de competência entre o Conselho e a Junta dos Executivos Chefes (CEB), o órgão de coordenação administrativa que congrega PNUD, UNICEF, UNCTAD e UNIDO. Também se deve a conflitos entre, por um lado, a Comissão de Programação e Coordenação (CPC) e a CEB, cujas funções se superpõem, e, por outro, entre a CPC e o próprio ECOSOC.

A Comissão Preparatória propusera o estabelecimento de um Comitê de Coordenação, no âmbito do ECOSOC, composto pelos chefes das agências especializadas e o Secretário-Geral da ONU²⁷³. Em 1946, o Conselho estabeleceu a Comissão Administrativa de Coordenação (*Administrative Committee on Co-ordination – ACC*), como órgão permanente (*standing committee*). A princípio, a ACC congregava o Secretário-Geral da ONU, os executivos chefes das agências especializadas, da Agência Internacional de Energia Atômico e do GATT, bem como os chefes dos fundos e dos órgãos subsidiários da ONU, com o propósito de “assegurar a mais completa e eficaz implementação dos acordos firmados com as agências”²⁷⁴. Nos primeiros anos das Nações Unidas, quando o “sistema ONU” consistia apenas da Organização e de algumas agências especializadas, a cooperação entre estas para atingir os amplos propósitos estabelecidos pela Carta havia sido estabelecida em termos genéricos. Já em 1949 o Secretário-Geral declarava que os acordos de relacionamento “continham algum material supérfluo, alguns hiatos” e “em alguns respeitos falham atingir os resultados esperados”²⁷⁵.

A trajetória da ACC conheceu altos e baixos. O Relatório Jackson de 1969, sobre capacidade do sistema da ONU para o desenvolvimento, propôs, entre outros, a criação de um serviço da ONU combinado para o desenvolvimento e a harmonização das políticas de desenvolvimento

273 NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Preparatory Commission of the United Nations*. PC/20 (1945), p. 43.

274 NAÇÕES UNIDAS. Resolução ECOSOC 133, de 21 de setembro de 1946.

275 NAÇÕES UNIDAS. ECOSOC. *Official Records - Ninth Session Supplement No. 17 - Chapter VI*, p. 118.

por meio do Painel de Desenvolvimento de Recursos da ACC, sob o Administrador do PNUD²⁷⁶. Em 1977, a ACC foi reorganizada para responder pela coordenação entre agências na área de atividades de desenvolvimento²⁷⁷. Em 1978, relatório do Presidente Jimmy Carter ao Congresso dos EUA sobre reforma e reestruturação da ONU registrava êxitos na reestruturação e reforma dos procedimentos internos da ACC para aperfeiçoar a cooperação e coordenação entre órgãos do sistema no planejamento, programação e avaliação de atividades²⁷⁸. Entre 1990 e 1994, Brian Urquhart e Erskine Childers (em estudos sobre reforma da ONU que tiveram grande repercussão) atribuíam à ACC uma coordenação frouxa do sistema ONU, na medida em que se reuniam apenas duas vezes por ano, por poucos dias, com a tradição não escrita de acordo entre membros. A ACC nunca votava, para evitar que as agências fossem maioria contra SGNU, e os documentos eram preparados com base no mínimo denominador comum. Ademais, um comitê de chefes de agências, que haviam sido eleitos em seus respectivos órgãos pelo equivalente à AGNU, deveria se reportar a um órgão secundário da ONU, o ECOSOC. Para sanar essas deficiências, propunha-se aumentar o *status* da ACC, no nível da AGNU, para relacionar-se com esta²⁷⁹. Também a Mesa-redonda Norte-Sul (*North South Roundtable*) apresentou, em 1991, relatório sobre atividades das Nações Unidas para desenvolvimento econômico e social em que preconizava, entre outros, que a ACC, formal e desfocada, fosse substituída por um “gabinete” ou estrutura interligada das principais comissões e comitês. Em 1992, artigo do Secretário-Geral

276 WILLIAMS, Douglas. *The Specialized Agencies and the United Nations: The System in Crisis*. New York: St. Martin's, 1987, p. 47-49.

277 NAÇÕES UNIDAS. *Restructuring of the economic and social sectors of the United Nations system*. Resolução Assembleia Geral 32/197, de 19 de dezembro de 1977.

278 UNITED STATES SENATE. *Report to the Committee on Foreign Relations*. 1978. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1979. Para as propostas: *Hearing before the Subcommittee on International Organizations of the Committee on Foreign Affairs*. Ninety-Sixth Congress, First Session, Part II, de 14 de junho de 1979. Washington, DC: Government Printing Office, 1979, p. 17-32.

279 CHILDERS, op. cit., p. 31, 66-67.

Boutros Boutros-Ghali na revista *Foreign Affairs*²⁸⁰ ressaltava a falta de coordenação entre as agências especializadas e advogava que o SGNU, por meio da ACC, deveria atuar para guiar os chefes das agências e das organizações do sistema.

Em junho de 1996, o Grupo dos Sete países mais industrializados se reuniu em Lyon, quando reconheceu que as reuniões da ACC com a CPC, de valor reduzido, deveriam ser descontinuadas. Como parte de sua participação no grupo de trabalho sobre fortalecimento do sistema das Nações Unidas (criado em setembro de 1995), os EUA apresentaram, em fevereiro de 1996, relatório que afirma que a CPC deveria ser abolida e a ACC deveria ser transformada num “gabinete” (equivalente a Ministério) para o sistema das Nações Unidas. Em março de 1997, Kofi Annan apresentou uma agenda de reformas²⁸¹ que seriam submetidas aos Estados-membros, entre as quais figurava o fortalecimento da ACC para trabalhar com outras agências e liderar o processo de reforma abrangente do sistema. No final de abril de 1998, o SGNU também se propôs que uma Comissão Especial de nível ministerial, com apoio da ACC, tratasse das relações entre os vários componentes do sistema ONU. A Cúpula do Milênio foi encarregou a ACC da coordenação abrangente do sistema para implementação da Declaração do Milênio.

O crescimento dos programas e fundos da ONU e a criação de novas entidades alargaram o escopo da ACC além da fase inicial de implementação de acordos de relacionamento, para compreender toda a gama de questões substantivas e administrativas de que tratava a Organização. Em 1969, a ACC, que já se reunia duas vezes por ano, decidiu convidar os executivos chefes do PNUD, da UNICEF, da UNCTAD e da UNIDO. Em 1996, as reuniões conjuntas da ACC com a Comissão de Programação e Coordenação (CPC) foram transferidas

280 BOUTROS-GHALI (1992), *Empowering the United Nations*, p. 89-102.

281 ANNAN, Kofi. Report of the Secretary-General. *Renewing the United Nations: A Programme for Reform*. Documento A/51/950, de 14 de julho de 1997. New York: Nações Unidas, 1997. Ver *Management and Organisation Measures*.

para o segmento de coordenação do ECOSOC²⁸². Em 2001, o nome da Comissão foi alterado para Junta de Executivos Chefes (*Chief Executives Board* – CEB), considerada, até para fins legais, sucessora da ACC. A CEB, a exemplo de sua antecessora, também passou a se ocupar de questões substantivas e administrativas do sistema ONU. O papel original da ACC, transferido à CEB, de tratar de acordos de relacionamento logo se esgotou. Em 2002, ao submeter à AGNU relatórios descritivos e analíticos sobre tais acordos, o Secretário-Geral declarou que “em alguns respeitos, esses acordos também estão superados”²⁸³.

A CEB, como sua antecessora ACC, trata de questões puramente administrativas. A ACC buscou maior coerência entre os salários e pensões pagos a funcionários dos diferentes órgãos do sistema ONU, para cumprir assim um dos dispositivos de cooperação dos acordos de relacionamento. As consultas sobre essa questão lançaram os três pilares de um sistema harmonizado: escalas de salário comuns a todos os órgãos, fundo de previdência comum e regras comuns para transferências de pessoal entre órgãos. O êxito na coordenação deu origem ao “sistema ONU comum”, que adota esses três pilares. Experiência bem sucedida também foi a do Conselho Assessor do Serviço Público Internacional (*International Civil Service Advisory Board* – ICSAB) da CEB, que combinou a experiência de todos os Secretariados na gestão de recursos humanos, com um sistema comum para salários e fundos de pensão que é aceito por todas as agências especializadas, com exceção do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e da OMC. A Unidade Conjunta de Inspeção (*Joint Inspection Unit* – JIU), criada pela Assembleia Geral em 1968²⁸⁴, monitora, inspeciona e avalia as atividades das agências especializadas, pela

282 NAÇÕES UNIDAS. Resolução Assembleia Geral 50/227 de 24 de maio de 1996, parágrafo 58.

283 NAÇÕES UNIDAS. Resolução ECOSOC E/5524/Add.3, parágrafo 3, de 2002.

284 NAÇÕES UNIDAS. Resoluções da Assembleia Geral 2360 (XXII), de 19 de dezembro de 1967, e 31/192, de 22 de dezembro de 1976.

investigação do funcionamento dos órgãos. A Unidade subordina-se à CEB e à Comissão de Programação e Coordenação (CPC). Todas as agências estão sujeitas às inspeções da JIU, com exceção do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional.

Contudo, a ACC não se limitava a questões administrativas, como tampouco a CEB hoje se limita a elas²⁸⁵. A ACC contava com cinco órgãos subsidiários, dos quais dois voltados para questões substantivas²⁸⁶. Já a CEB, com o propósito de promover coordenação e cooperação no âmbito do sistema, é apoiada por dois Comitês de alto nível, um responsável por programas substantivos e outro por gestão estratégica dos órgãos do sistema. Sua função deveria ser puramente consultiva, mas a CEB passou a influenciar ativamente as discussões sobre temas substantivos e sobre problemas de coordenação, competindo com o ECOSOC. A CEB também exerce coordenação sobre programas²⁸⁷. Em suas reuniões, os Executivos Chefes examinam questões políticas contemporâneas e temas econômicos que afetam o sistema ONU. Com base em recomendações dos órgãos que reúne, a CEB aprova diretrizes de políticas (*policy statements*) em nome do sistema ONU como um todo. Essas diretrizes não são mais puramente administrativas, na medida em que contêm avaliação das atividades de cooperação econômica e social do sistema ONU e recomendações para as agências. Isto é, a CEB desempenha função semelhante ao ECOSOC. Na sessão substantiva do ECOSOC de 2000, discutiu-se a possibilidade de a CEB fazer o seguimento das principais conferências das Nações Unidas e reuniões de cúpula nos campos econômico, social e correlatos, sobretudo para direcionar o sistema ONU para atingir as metas estabelecidas por essas conferências e reuniões. A mesma

285 ALGER, Chadwick F. *The United Nations System. A Reference Handbook*. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO Inc., 2006, p. 21.

286 Comitê organizacional, Comitê Consultivo para questões administrativas, Comitê Consultivo sobre questões de programas e operacionais, Comitê Interagências sobre desenvolvimento sustentável e Comitê Interagências para mulheres e igualdade de gênero.

287 MATHIEU, Jean Luc. *Les institutions spécialisées des Nations Unies*. Paris: Masson, 1977, p. 60.

função, com as mesmas palavras, consta de várias das resoluções que tratam do ECOSOC²⁸⁸.

A CEB assumiu independência em relação ao ECOSOC porque a natureza legal da Junta não é clara: pode ser tanto um órgão subsidiário da Assembleia Geral quanto um órgão subsidiário comum a todas as organizações que o integram²⁸⁹. O Conselho recebe relatórios das agências especializadas e da CEB. Em seguida, prepara decisões e recomendações à Assembleia Geral, o que o converte em intermediário entre a AGNU e as agências especializadas. Essa função de intermediário consolidou-se a partir de 1957²⁹⁰, à medida que a Assembleia Geral passou a usar o Conselho como mero conduto entre ela e os órgãos subsidiários do Conselho, mediante intervenção na esfera decisória do ECOSOC pela recomendação de estruturas a órgãos subsidiários deste. As II e III Comissões passaram a tratar de questões de execução, com o que aparelharam a Assembleia Geral para propor resoluções pormenorizadas sobre temas de competência do Conselho. Tal tendência se agravou com a criação, pela Assembleia Geral, de órgãos subsidiários nas áreas econômica e social e quando a CEB, que também fora criado pelo Conselho, converteu-se em órgão subsidiário da Assembleia Geral. A CEB passou a adotar reuniões secretas, para estimular a manifestação de opiniões divergentes, o que enfraqueceu ainda mais o papel de coordenação do ECOSOC²⁹¹.

Conflitos com a Comissão de Programação e Coordenação também reduzem a autoridade do ECOSOC. A CPC é o órgão subsidiário do Conselho que contribui diretamente para a coordenação do ECOSOC com outros órgãos subsidiários, com órgãos subsidiários da Assembleia Geral e com agências especializadas. A Comissão de

288 NAÇÕES UNIDAS. Resoluções ECOSOC 2000/L.6 (E/2000/57), (E/2000/60), (E/2000/64), (E/2000/69) e itens 4 e 6 da agenda provisória da sessão substantiva, de 5 de julho a 1 de agosto de 2000.

289 SIMMA, op. cit., p. 974.

290 NAÇÕES UNIDAS. Resolução Assembleia Geral 1036 (XI), de 26 de fevereiro de 1957, que determina a composição e a ampliação da Comissão de Assistência Técnica do ECOSOC.

291 NAÇÕES UNIDAS. Resolução ECOSOC E/5524, Add. 5, p. 55, de 1969.

Programação e Coordenação é um órgão intergovernamental e não intersecretarial, como a CEB. O Conselho, nos termos do Capítulo X da Carta, é o órgão responsável por consultas junto a agências especializadas e pela coordenação destas, com quem assina os acordos de relacionamento e de quem recebe relatórios. Muitas das propostas de reforma do ECOSOC têm implicações para a CPC, até porque funções dessa Comissão e da CEB se superpõem e se confundem, subtraindo autoridade do ECOSOC.

Como principal órgão subsidiário da Assembleia Geral e do ECOSOC, a CPC contribui para o planejamento de programas das organizações: prepara as recomendações do ECOSOC para a Assembleia Geral, agências especializadas e Estados-membros; avalia a eficácia dos programas e atividades das agências especializadas; verifica sua conformidade com o mandato dos órgãos que as coordenam; aperfeiçoa programas existentes, bem como transmite experiências que podem utilizadas por novos programas.

Em 1962, foi estabelecido um Comitê Especial de Coordenação com 11 membros, logo ampliado para 16 membros²⁹². Em 1966, resolução da AGNU²⁹³ determinou que o ECOSOC, na sua sessão imediatamente seguinte, ampliasse a composição da CPC de 16 para 21 membros, a serem designados pelo Presidente da Assembleia Geral, para participarem de uma Comissão que passaria a se subordinar à AGNU. Em 1985, a AGNU adotou a resolução²⁹⁴ que criou o Grupo de Peritos Intergovernamentais de Alto Nível para examinar problemas administrativos e financeiros da ONU com vistas a melhorar o funcionamento da Organização. O relatório do Grupo, discutido durante a XLI AGNU (1986) num clima de suspeita e confronto, recomendava a integração das funções de programação (a cargo da

292 NAÇÕES UNIDAS. *Special Committee on co-ordination with particular emphasis on the United Nations Development Decade*. Resolução ECOSOC 920 (XXXIV), de 3 de agosto de 1962.

293 NAÇÕES UNIDAS. Resolução Assembleia Geral 2188 (XXI), de 13 de dezembro de 1966.

294 NAÇÕES UNIDAS. Resolução Assembleia Geral 40/237, de 18 de dezembro de 1985.

CPC e da Assembleia Geral) e de finanças (a cargo do Comitê Assessor de Questões Administrativas e Orçamentárias – ACABQ) num órgão intergovernamental. Ao invés de criar tal órgão intergovernamental, a Assembleia Geral decidiu colocar a CPC e a ACABQ no mesmo patamar e integrar seus procedimentos. A Assembleia Geral adotou resolução²⁹⁵ que estabeleceu novo processo orçamentário com mandato ampliado para a CPC, de forma a incorporar questões financeiras e a tomar decisões por consenso – o que dava virtual poder de veto aos principais países que contribuía para o orçamento regular. Em 1987, a Assembleia Geral, por recomendação do ECOSOC, decidiu ampliar a CPC para 34 membros, com mandatos de três anos, com equilíbrio geográfico²⁹⁶. Desde 1975, o Brasil só não foi membro da CPC em 1990, o que conferiu ao país papel ativo em questões de funcionamento e coordenação da ONU.

A coordenação da CPC com a CEB é criticada pela natureza e quantidade de documentos, bem como pela falta de efetiva interação entre representantes. Limitadas a reuniões regulares anuais de dois dias, em julho, para reunir representantes de Governos e chefes de agências, as relações da ACC (depois CEB) com a CPC, nas palavras dos Presidentes das duas Comissões, “não produziram nenhum resultado interessante”²⁹⁷.

O Conselho não tem autonomia para decidir sobre questões orçamentárias, que são examinadas pela Assembleia Geral com assistência da Comissão Assessora para Questões Administrativas e Orçamentárias (ACABQ). A divisão entre, por um lado, decisões sobre o conteúdo de programas (que o ECOSOC tomava por meio da CPC)

295 NAÇÕES UNIDAS. Resolução Assembleia Geral 41/213, de 19 de dezembro de 1986.

296 NAÇÕES UNIDAS. Decisão da Assembleia Geral 42/450, de 17 de dezembro de 1987. A distribuição geográfica era: 9 membros de Estados africanos, 7 de Estados asiáticos, 4 de Estados da Europa Oriental, 7 da América Latina e Caribe e 7 da Europa Ocidental e outros Estados.

297 NAÇÕES UNIDAS. ECOSOC. *Report of the Chairmen of the Committee for Programme and Co-ordination and of the Administrative Committee on Co-ordination on the joint meeting of the 2 Committees*. Relatório E/83/98, de 14 de julho de 1983.

e, por outro, suas implicações financeiras (sobre as quais o Conselho não tem controle) levaram a CPC a migrar para a Assembleia Geral, o que enfraqueceu ainda mais o ECOSOC. O *status* atual da Comissão, como órgão subsidiário de dois órgãos principais, não só reforça a subordinação do Conselho à AGNU, mas também fortalece uma CPC que passou a concorrer com o ECOSOC nas funções de coordenação e de recomendação.

3.3.2. Questões substantivas: mais temas, menos peso

Quanto mais politicamente sensíveis, ou quanto maiores as implicações orçamentárias, mais as questões substantivas migram do ECOSOC para a Assembleia Geral. Isso se deve à duplicação de funções entre o Conselho e as II e III Comissões da AGNU, bem como aos problemas de coordenação do ECOSOC para tratar de questões substantivas, seja quanto aos objetos dessa coordenação (órgãos subsidiários, fundos, programas e agências especializadas), seja quanto aos meios (estudos, relatórios e recomendações). Como aponta McLaren, “na ONU, qualquer discussão sobre coordenação tem-se referido, quase automaticamente, à coordenação de medidas para o desenvolvimento”²⁹⁸.

O objetivo da coordenação não é só evitar duplicação de esforços e superposição de atividades, mas, no âmbito de um sistema descentralizado, implementar programas e projetos que dependem da ação concertada de diferentes órgãos especializados. Tais programas e projetos estão lastreados em questões substantivas, tais como o caráter multidisciplinar do desenvolvimento. Para essas questões, o consenso que se materializa em instrumentos e declaração internacionais (por exemplo, o Consenso de Monterrey sobre financiamento para o Desenvolvimento) não se traduz

298 MCLAREN, op. cit., p. 139.

necessariamente em resultados concretos (por exemplo, a concessão de assistência oficial ao desenvolvimento correspondente a 0,7% do PNB dos países desenvolvidos)²⁹⁹. Com frequência, é sugerido apenas mais do mesmo porque o problema é sempre visto em termos de poucos recursos e coordenação insuficiente. Coordenação, porém, não é um fim em si mesmo.

Uma obra clássica sobre a área econômica e social da ONU indica dois tipos diferentes de coordenação, uma que diz respeito a questões de procedimento e outra que trata de assuntos substantivos³⁰⁰. Outra obra examina o conceito pelo ângulo dos propósitos da coordenação, que seriam três: racionalização (isto é, eliminação de duplicidades entre agências); padronização (ou seja, igualdade de tratamento para agências em procedimentos administrativos, financeiros e de pessoal); e priorização (exame dos requerimentos dos programas para fins de alocação de recursos)³⁰¹. Mecanismos já existentes no sistema ONU respondem com razoável eficiência por questões de racionalização e de padronização (como a CEB e a CPC). No que toca à priorização, só se obteriam resultados quando determinada por um organismo hierarquicamente superior aos que serão coordenados, com poderes legais e financeiros para assegurar o cumprimento de medidas. Caso contrário, a coordenação será “sonho impossível”³⁰².

No caso do sistema ONU, o fato de as agências contarem com recursos e governança próprios dificulta enormemente a priorização dos requerimentos dos programas para fins de alocação de recursos. A eficácia da cooperação e da coordenação é, de maneira geral, inversamente proporcional às demandas financeiras que pesam sobre as partes envolvidas. Quanto maiores as demandas financeiras sobre

299 NAÇÕES UNIDAS. *Report of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002*. Monterrey Consensus. Documento A/Conf.198/11. New York: Nações Unidas, 2002, parágrafo 42.

300 HILL, op. cit., p. 43-61.

301 LUARD, Evan. *International Agencies: The Emerging Framework of Interdependence*. London: The Macmillan Press, Ltd., 1977, p. 278-279.

302 MCLAREN, op. cit., p. 146.

determinado órgão (como solicitações de financiamento de projetos ou de empréstimos por Estados-membros), menor a probabilidade de que esse órgão venha a se submeter a um sistema centralizador que defina prioridades para liberação de recursos. Nesse contexto, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, como doadores de recursos, constituem-se nas agências especializadas mais independentes do sistema ONU. Em contraste, questões de interesse dos países em desenvolvimento, como demandantes de recursos, migram do ECOSOC para AGNU, “o órgão principal preferido pelos Estados fracos”³⁰³, onde o G77 constitui maioria.

Uma pequena parte das atividades das agências especializadas pode ser coordenada, dado o caráter especializado e específico dessas atividades e dados os êxitos obtidos pela ACC/CEB e pela em questões como harmonização de políticas orçamentárias, administrativas e de recursos humanos. Os problemas surgem quando se espera não apenas eliminar superposições e duplicações, mas estabelecer programas de cooperação coletivos a partir de um centro comum, sobre questões substantivas multidisciplinares³⁰⁴. A partir dos anos 1970, com a Segunda Década do Desenvolvimento, as Estratégias Internacionais de Desenvolvimento transferiram gradualmente algumas responsabilidades do ECOSOC para órgãos subsidiários da Assembleia Geral, tais como gestão de atividades operacionais, comércio e desenvolvimento, desenvolvimento industrial, ciência e tecnologia para o desenvolvimento. A criação da UNCTAD, do PNUD, da UNIDO, do UNPFA e do PNUMA, pela AGNU, ilustra a tendência de tratar de atividades novas por setor, sob controle da Assembleia Geral, ao invés de mantê-las num plano horizontal, coordenadas pelo ECOSOC. Gamani Corea, que serviu como Secretário-Geral da UNCTAD nos anos 1970, resistia à ideia de o órgão se converter em agência especializada independente porque “sentia que a UNCTAD tira

303 PETERSON, Martha J. *The General Assembly in World Politics*. Boston: Unwin Hyman, 1986, p. 2.

304 COT e PELLET, op. cit., p. 978.

sua força do vínculo que mantém com a Assembleia Geral”³⁰⁵. A falta de uma definição exaustiva de funções e competências contribui para dificultar a coordenação do ECOSOC com outras agências e órgãos subsidiários e propicia a duplicação de esforços no âmbito das II e III Comissões.

305 EMMERIJ, *op. cit.*, p. 106.

Capítulo 4

Os efeitos do mau funcionamento do ECOSOC: uma história de reformas

As propostas de reforma do Conselho Econômico e Social oferecem uma fresta para o observador diplomático perscrutar a evolução das forças políticas que se articulam nas Nações Unidas. O exame das propostas de reforma permite entrever os problemas que requerem soluções técnicas e políticas.

Poucos meses depois da instalação do Conselho, teve início uma longa série de propostas de reforma voltadas para o funcionamento, estrutura, composição, competências e propósitos do ECOSOC. Algumas foram propostas de reforma da ONU que afetariam o Conselho, ao passo que outras foram focadas exclusivamente no ECOSOC. O estudo dessas propostas de reforma permite identificar diagnósticos semelhantes para problemas crônicos, bem como sugestões recorrentes de soluções repetitivas. Neste trabalho, a investigação das propostas de reformas buscou, sobretudo, identificar padrões.

A atuação diplomática do Brasil pode se beneficiar do conhecimento tanto das causas do êxito de projetos que foram implementados quanto das razões do malogro de tentativas de reforma anteriores, já que muitas das ideias e propostas de reforma hoje discutidas na ONU não são novas.

4.1. O que são “reformas”?

O exame das propostas de reforma do Conselho Econômico e Social esbarra na própria definição do que é “reforma”, uma vez que a expressão assume significados diferentes na ONU³⁰⁶. De maneira geral, os documentos da Organização tangenciam o conceito de “reforma” sem defini-lo, para tratar dos objetivos dessas “reformas”³⁰⁷. Tais objetivos carecem de esclarecimentos adicionais sobre o que seria uma organização eficiente e eficaz. Como lembra um autor, “todos queremos ver a Organização das Nações Unidas bem administrada. Porém, não se trata de um negócio (*business*); suas operações não podem ser julgadas apenas por ‘eficiência’ em termos monetários”³⁰⁸.

Eficiência e eficácia não são fins em si mesmos, mas meios para otimizar o emprego de recursos escassos para obtenção de resultados. Reformas limitadas a esses dois objetivos encerram razões políticas que ensejam ação diplomática. O conceito *reformas* pode ser referenciado pela soberania dos Estados-membros da ONU. Por um lado, pode ser um processo de priorização do trabalho da Organização, com vistas ao aumento da eficiência do ONU e à economia dos recursos de contribuintes de vários países, por meio de um processo decisório que é restringido pela soberania dos Estados-membros. Essa parece ser a definição adotada pela ONU. Por outro lado, reformas podem ser transformações que fortaleçam um “multilateralismo assertivo” pela expansão das responsabilidades e das operações das Nações Unidas, o que implica envolvimento em questões consideradas domésticas, tais

306 BERTRAND, Maurice. *Some Reflections on Reform of the United Nations*. Joint Inspection Unit. Bertrand Report. Documento JIU/REP/85/9. Documento A/40/988, de 6 de dezembro de 1985. Geneva: Nações Unidas, 1985, p. 1.

307 Um exemplo é a resolução de 2004 que ressaltou que “o propósito da reforma é tornar o sistema de desenvolvimento das Nações Unidas mais eficiente e eficaz no seu apoio aos países em desenvolvimento com vistas ao atingimento dos objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente, com base nas estratégias nacionais de desenvolvimento, salientando que esforços de reforma devem aperfeiçoar a eficiência organizacional e atingir resultados concretos de desenvolvimento”. Ver NAÇÕES UNIDAS. *Triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations System*. Resolução Assembleia Geral 59/250, de 22 de dezembro de 2004. Parágrafo operativo 10.

308 BEIGBEDER, Yves. *The United Nations Secretariat: Reform in Program*. In TAYLOR, Paul e GROOM, A. John R. (eds.). *The United Nations at the Millennium: The Principal Organs*. London: Continuum, 2000, p. 207.

como emergências humanitárias ou de governança global³⁰⁹. Nesse caso, eficiência e eficácia são relegadas a segundo plano.

Alguns autores assinalam diferença entre “mudanças” e “reformas”³¹⁰. Para este trabalho, que procura oferecer subsídios para a atuação diplomática do Brasil no ECOSOC, tal distinção é relevante. Para fins de exame de propostas, o trabalho considera “mudança” toda e qualquer alteração nos procedimentos, estrutura, competências e propósitos do Conselho. Algumas dessas alterações, contudo, foram tópicas, cosméticas e, sobretudo, realizadas por órgãos administrativos das Nações Unidas sem que tivessem sido submetidas a órgão principal da ONU. Nesses casos, não há espaço para atuação diplomática.

O presente estudo considera “reformas” as alterações nos procedimentos, métodos de trabalho, estrutura, composição, competências e propósitos do Conselho que impliquem debate, aprovação, implementação e acompanhamento por órgão principal das Nações Unidas.

As várias propostas de reforma do ECOSOC envolveram diferentes objetos, sujeitos e meios. Quanto aos objetos, trataram de diferentes problemas, tais como a definição de prioridades para programas, implementação de projetos, as dificuldades de coordenação do sistema ONU (inclusive do Banco Mundial, FMI e comissões regionais), excesso de documentos, lentidão de trâmites e composição de órgãos subsidiários, entre outros. Com respeito aos sujeitos, envolveram distintos participantes, de fora e de dentro da Organização, tanto de natureza pública (Estados, grupos de Estados, Secretariado, outros órgãos da ONU) quanto privada (instituições, fundações, ONGs e indivíduos). De maneira geral, os países desenvolvidos apresentaram propostas a partir de pequenos grupos (G7, União Europeia, países nórdicos, os EUA isolados), enquanto PEDs se articularam no G77 (amparados pelo *South Center*), no plano econômico, e no Movimento

309 MÜLLER (1997), op. cit., Prefácio, p. v e vi.

310 CHILDERS, op. cit., p. 7.

Não Alinhado, no plano político. Com relação aos meios, os processos, de maneira geral, seguiram o trâmite proposta – discussão – aprovação – implementação. O canal mais empregado foi o do Secretariado: muitas das propostas foram apresentadas por grupos de peritos estabelecidos pela ONU e pelo próprio Secretário-Geral. As propostas de inteira iniciativa e responsabilidade do SGNU foram transmitidas ao órgão relevante (em geral a AGNU), ao passo que as preparadas por atores de fora da ONU foram endossadas por um dos atores de dentro da ONU e, em seguida, transmitidas ao Secretariado.

Assim, foram examinadas propostas que, em algum momento, tiveram influência sobre debates na ONU acerca de reformas do ECOSOC, quer tenham sido adotadas e implementadas, quer não tenham prosperado. O período examinado foi de 1946 (ano da primeira reunião do Conselho) a 2007 (ano em que se realizou a primeira sessão substantiva do ECOSOC fortalecido pela Cúpula de 2005). Não foi feita distinção entre propostas em função de sua autoria: o estudo contemplou igualmente agentes públicos e privados, integrantes da ONU ou alheios à Organização. Também não foi feita distinção entre propostas com base no veículo pelo qual foram introduzidas no debate na ONU: foram tratadas propostas de reforma submetidas por projetos de resolução da AGNU e do ECOSOC, por estudos de fundações e instituições privadas, por Governos, por grupos de Governos, por relatórios do Secretário-Geral, por mesas-redondas, por artigos e livros, para mencionar as principais origens.

Assim definidas, as propostas de reforma do Conselho podem ser classificadas em três categorias, conforme seu alcance. Várias resoluções da AGNU e do ECOSOC qualificam como de “revitalização” as propostas que buscam aperfeiçoar o funcionamento do Conselho e a eficiência do sistema por meio de melhores métodos e práticas. Outras resoluções se referem a propostas de “reestruturação das áreas econômica e social da ONU” quando tratam de projetos de alcance mais amplo, que envolvem mudanças nas instituições e no

sistema como um todo. Reformas estruturais podem ser profundas sem, contudo, implicar emendas à Carta. A experiência dos últimos 45 anos indica, por exemplo, que a criação de órgãos importantes do sistema (como o PNUD, o PMA ou a UNICEF) pode ser decidida pela Assembleia Geral sem alterações constitucionais. Um terceiro grupo de propostas trata de alterações na Carta da ONU com vistas a modificar profundamente a estrutura, composição e propósito do ECOSOC como órgão principal. Essas sugestões (que se enquadram na categoria de “radicais”) encontram grandes dificuldades institucionais e legislativas para prosperarem – que só são superadas quando contam com forte consenso dos Estados-membros.

Há outras maneiras de se categorizar propostas de reforma do ECOSOC. O Capítulo 2 deste trabalho tratou dos dois parâmetros básicos para avaliação da eficácia do Conselho. O primeiro seria a coordenação de órgãos subsidiários, fundos, programas e agências especializadas, com troca de informações e com participação de alto nível. Nesse caso, o termo “coordenação” também carece de melhor definição, na medida em que se confunde com outros como “consolidação” e “síntese”. Dada a estrutura descentralizada do sistema ONU, este estudo tomou emprestada uma definição de “coordenação” como ação conjunta e holística de diferentes especializações, isto é, como a articulação de funções que podem operar separadamente, mas devem ser orquestradas para serem mutuamente reforçadas³¹¹. O segundo parâmetro seria a implementação de metas de desenvolvimento acordadas nas principais conferências e reuniões de cúpula, com fortalecimento dos vínculos entre o trabalho normativo e o operacional das Nações Unidas. Por um lado, o emprego desses dois parâmetros para categorizar reformas do ECOSOC resultaria em apenas dois grandes conjuntos de projetos, com vasta intersecção entre ambos, o que dificultaria a comparação entre propostas. Por outro, não há conflito entre uma categorização com

311 CHILDERS, *op. cit.*, p. 34-37.

base nesses dois parâmetros de eficácia do ECOSOC e outra com base no alcance das reformas. Esses dois parâmetros podem ser encontrados no bojo das categorias de reforma com base no alcance das propostas: questões de coordenação e de troca de informação caem no escopo de medidas de revitalização e de reestruturação; questões de implementação dos resultados de conferências e de reuniões de cúpula caem no escopo de medidas de reestruturação e de reforma da Carta (“radicais”).

Foram identificadas 42 iniciativas, entre 1946 e 2007, com base na definição de reformas e na classificação destas pelo alcance das propostas, ambas discutidas acima.

4.2. Propostas de reforma: muitas faces dos mesmos problemas

As 42 propostas de reforma do Conselho Econômico e Social guardam estreito vínculo com a evolução da conjuntura econômica e política internacional, bem como refletem a correlação de forças entre os membros da ONU que deriva dessa conjuntura. Para subsidiar a atuação diplomática do Brasil no ECOSOC, interessa o estudo da relação entre propostas de reformas e as conjunturas em que foram apresentadas, sejam as econômicas e políticas internacionais, sejam as internas da ONU, sejam ainda as do Brasil. Por um lado, o exame exaustivo dos cenários econômicos e políticos que se sucederam entre 1946 e 2007 não caberia no espaço deste trabalho. Por outro, o estudo de alguns aspectos das propostas de reforma permite a identificação dos elementos daqueles cenários que influenciaram o trâmite e condicionaram o êxito dos projetos. Esses aspectos também contribuem para nortear as posições do Governo brasileiro no ECOSOC na medida em que deles se possam extrair elementos comuns.

Para os propósitos deste trabalho, as reformas foram comparadas segundo cinco aspectos, a saber, quanto: a iniciativa das propostas (por exemplo, de autoria da AGNU, ECOSOC, Secretariado,

peritos externos e Estados-membros); ao diagnóstico inicial dos problemas que as propostas visavam a solucionar; às principais medidas sugeridas; ao alcance das soluções propostas (revitalização, reestruturação e reforma da Carta); e ao êxito ou fracasso de propostas (houve propostas que prosperaram, que não prosperaram, que deram resultados posteriormente, implementadas parcialmente e propostas vinculadas a crises). O estudo também considerou a frequência das propostas de reforma e o papel do Brasil, que por vezes copatrocinou projetos, votou resoluções e participou em grupos que influenciaram a Assembleia Geral ou o Conselho. O Anexo B deste trabalho registra de maneira pormenorizada os principais elementos de cada uma das propostas de reforma do ECOSOC.

4.2.1. Predominância dos países desenvolvidos e ajustes tópicos – 1946 a 1950

Na Conferência de São Francisco, as divisões não foram Leste-Oeste (não havia começado a Guerra Fria) nem Norte-Sul: foram entre as Grandes Potências e os demais membros. Na composição do ECOSOC já se anunciava uma divisão entre Norte e Sul, entre os países preocupados com “reconstrução [...] e manutenção de padrão de vida relativamente alto” e aqueles em que a preocupação com estabilidade “[...] propende a ceder o lugar à do desenvolvimento”³¹².

Em 1947, quando o Brasil ainda não era membro do ECOSOC, os países desenvolvidos detinham maioria sobre os países em desenvolvimento no Conselho, o que conferiria aos países do Leste Europeu o papel de árbitro, não fosse o alinhamento da América Latina com os EUA³¹³. Esse alinhamento era ainda mais importante na Assembleia Geral, onde os países desenvolvidos representavam 14 dos 57 membros da ONU, contra 8 países socialistas e 35 países em

312 VELLOSO, op. cit., 2ª Comissão / 3º Comitê “Cooperação econômica e social”, p. 3.

313 Oito países desenvolvidos da Europa Ocidental e outros Estados, sete países em desenvolvimento – quatro países da América Latina e três países da Ásia e da África – e três países do Leste Europeu.

desenvolvimento. Nesse contexto, já havia surgido preocupações com o funcionamento do Conselho Econômico e Social. Entre 1947 e 1951, o ECOSOC atravessou sua primeira reforma³¹⁴, marcada pela criação da Comissão *Ad Hoc* sobre Organização e Operação do Conselho e de suas Comissões, de iniciativa do próprio órgão. Naquela ocasião, medidas de revitalização (métodos de trabalho) e de reestruturação (voltadas para as comissões funcionais) procuraram reduzir superposição de atividades e duplicação de esforços. Em 1951, quando já se havia expirado o primeiro mandato do Brasil no ECOSOC, a composição da Assembleia Geral pouco havia se alterado em relação a de 1947³¹⁵. A Comissão *Ad Hoc* sobre Organização e Operação do Conselho e de suas Comissões apresentou seu relatório em junho daquele ano, cujo exame dividiu os membros entre países que queriam suprimir órgãos superpostos e os que querem mantê-los por permitirem a participação de maior número de Estados³¹⁶.

4.2.2. Guerra Fria e perda de relevância do ECOSOC (reformas de revitalização) – 1950 a 1963

A reestruturação do Conselho implementada em 1951 também refletiu o confronto Norte-Sul, que assumiria proporções importantes a partir da segunda metade dos anos 60. Os países em desenvolvimento viam o ECOSOC com desconfiança, por julgá-lo um “clube de países ricos”. O uso pelos PEDs (de maioria na AGNU) para enfraquecer o Conselho seria intensificado na década seguinte. Nos anos 1950, a Assembleia Geral passou a relutar em deixar ao ECOSOC decisões

314 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 217.

315 Dos 60 membros, 15 eram países desenvolvidos, 8 países socialistas e 37 países em desenvolvimento.

316 COT e PELLET, op. cit., p. 1013.

politicamente importantes que dependessem da coordenação das agências³¹⁷.

Em 1954, o Brasil não era membro do ECOSOC e os países desenvolvidos representavam maioria no Conselho. Na Assembleia Geral, dos 60 membros, 15 países desenvolvidos contavam com o alinhamento da maioria dos 37 países em desenvolvimento para adotar Resoluções que eventualmente não recebessem apoio dos oito países socialistas. As medidas adotadas nos anos anteriores não haviam surtido os efeitos desejados. Naquele ano, o ECOSOC tomou a iniciativa de uma segunda reforma³¹⁸, pela adoção de resolução do Conselho com medidas de revitalização (métodos de trabalho) que visavam agilizar o funcionamento de um órgão que se tornara lento e ineficiente, caracterizado pelo excesso de documentos, por uma agenda carregada e pelo desperdício de tempo com questões irrelevantes.

Entre 1956 e 1958, a acomodação pragmática entre EUA e URSS (com o início da “coexistência pacífica”) e o envolvimento das potências com o Terceiro Mundo por conta da descolonização e das doutrinas de “contenção” e de “retaliação maciça” teriam reflexos na atuação do Conselho e nas propostas de reforma.

4.2.3. Maioria dos PEDs na AGNU e foco no desenvolvimento (reformas radicais e estruturais) – 1963 a 1970

Entre 1956 e 1965, o Conselho não refletia o acelerado crescimento do número de membros da ONU. Em julho de 1947, a Argentina tivera a iniciativa, sem êxito, de propor aumento do número de membros do Conselho Econômico e Social para 24. Quase vinte anos

317 SHARP, Walter R *Program Coordination and the Economic and Social Council*. In *UN Administration of Economic and Social Programs*. Mangone, Gerald J (ed.) New York: Columbia University Press. 1966, p. 109.

318 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 220.

depois, a terceira reforma³¹⁹ levou à ampliação do número de membros do ECOSOC, por meio de emenda à Carta das Nações Unidas.

A primeira ampliação do Conselho desde seu estabelecimento fora iniciada em 1956 por 17 países latino-americanos, entre os quais o Brasil, e a Espanha. Em 1961, quando o Brasil era membro do ECOSOC, os 68 países em desenvolvimento representavam a maioria dos 104 membros da ONU, representando quase o dobro dos 23 países desenvolvidos e dos 13 países socialistas somados. No início dos anos 1960, os países latino-americanos demonstraram notável unidade com os novos membros asiáticos e africanos que haviam conquistado independência. Em setembro de 1961, os países que demandavam assistência técnica da ONU montavam a mais de 66, dos quais 46 do bloco afro-asiático e 20 latino-americano, aos quais se somavam países europeus tanto do bloco ocidental quanto do soviético.

As operações de paz no Congo, de 1960 a 1964, aumentaram dramaticamente a visibilidade do ECOSOC perante os países em desenvolvimento. Enquanto nenhum Estado-membro recebera, até o início da década de 1960, mais de dois milhões de dólares anuais de assistência, o Congo recebeu, num único ano, cerca de 100 milhões de dólares. Considerando que tocava ao ECOSOC não só encorajar assistência técnica, mas também recomendar prioridades, o precedente congolês aumentou a disputa por assentos no Conselho, acirrada pelo acelerado aumento do número de membros da ONU a partir de 1955³²⁰. A União Soviética, seguida pela França, se recusou a financiar operações de paz como as no Oriente Médio (*United Nations Emergency Force*, 1956) e a do Congo (ONUC, de 1960 a 1964). A ONU conheceu, nessa época, sua primeira crise financeira, em grande medida como

319 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 221.

320 PADEL FORD, Norman J. *Politics and the Future of ECOSOC*. In *International Organization* Vol. 15, Autumn 1961, Cambridge: Cambridge University Press, 1961, p. 564-565.

parte da estratégia de evitar que decisões sobre questões de segurança migrassem do Conselho de Segurança para a Assembleia Geral³²¹.

Nos quinze primeiros anos, a participação no ECOSOC distribuíra-se entre países economicamente avançados e os de renda baixa, bem como entre economias de mercado e socialistas. Ademais, foram eleitos para o Conselho países que, por não fazerem contribuição significativa para a manutenção da paz, não haviam sido eleitos frequentemente (ou jamais haviam sido eleitos) para o Conselho de Segurança. Em 1960, porém, verificava-se grande discrepância entre a porcentagem de assentos ocupados por grupos de países no ECOSOC e a participação relativa destes na Assembleia Geral, com vantagem para países da Commonwealth e da Europa Oriental, em detrimento de africanos e asiáticos³²². Essa discrepância agudizou-se com o ingresso de novos Membros africanos, a partir de 1960, e passou a ameaçar a prática informal de distribuição regional de assentos que vigorava desde 1946. Em 1960, 46 Estados da África e da Ásia, que representavam 44 por cento dos membros da ONU, disputavam apenas três assentos.

O aumento do número de membros da ONU e a criação do Grupo dos 77 levaram os países em desenvolvimento a dominar a agenda do ECOSOC e de seus órgãos subsidiários, bem como das agências especializadas. O resultado foi o aumento tanto do número de agências especializadas quanto do número de membros destas, com o que o Conselho ficou encarregado de supervisionar órgãos com mais membros do que ele próprio. A recém-alcançada maioria também levou os PEDs a fortalecerem as comissões econômicas regionais, onde sua participação era ainda mais preponderante³²³.

321 FRANCK, Thomas M. *Nation Against Nation. What Happened to the U.N. Dream and What the U.S. Can Do About It*. Oxford: Oxford University Press, 1985, p. 82-83.

322 Em quinze anos, entre 1946 e 1960, a Commonwealth britânica ocupou 13 assentos, a América Latina 23, a Europa Ocidental 22, a Europa Oriental 19, os Afro-asiáticos 20, a China 5 e os Estados Unidos 6. Vide PADELFORD, op. cit., p. 566.

323 GREGG, Robert W. *Program Decentralization Through the Regional Economic Commissions*. In MANGONE, Gerald J (ed) New York: Columbia University Press. 1966, p. 231.

Em 1963, a Comissão criada em 1955 para tratar da Conferência Geral de revisão da Carta recebeu resposta favorável, de vários governos, às consultas sobre a conveniência de se emendar a Carta para ampliar o Conselho de Segurança e o ECOSOC. Naquele ano, em que o Brasil não era membro do Conselho, os 76 países em desenvolvimento constituíam dois terços dos 113 membros da ONU. As negociações marcaram o conflito Norte-Sul que passaria a prevalecer na Assembleia Geral³²⁴. Em dezembro de 1963, a Assembleia Geral adotou Resolução que, ao reconhecer o aumento no número de membros da ONU, assinalava a necessidade de se ampliar o ECOSOC para conferir a esta representação geográfica adequada e torná-lo mais eficaz³²⁵.

No início dos anos 1960, os países em desenvolvimento buscavam volumes de assistência técnica importantes, com menos ingerência em assuntos internos do que a assistência bilateral. Nesse quadro, o G77 tentava obter a gestão do financiamento para o desenvolvimento, com resistências dos países desenvolvidos. Em 1965, os países em desenvolvimento se opuseram à criação de uma nova organização e instalam a UNCTAD sob a Assembleia Geral. A partir daí, o G77 utilizaria a UNCTAD para tratar do conjunto dos problemas ligados ao desenvolvimento, o que não figura na sua resolução constitutiva e limitaria ainda mais o papel do ECOSOC.

As despesas da ONU e os recursos para atividades de desenvolvimento haviam mais que dobrado nos dez anos após 1956, montando a quase meio bilhão de dólares em 1966³²⁶. Em 1965, o Brasil integrou uma “Comissão *Ad Hoc* de Peritos para Examinar as Finanças das Nações Unidas e das Agências Especializadas”, o chamado

324 Nenhum dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança – cuja ratificação é necessária para emendas à Carta – votou a favor da Resolução para ampliar o ECOSOC e apenas a China votou a favor da Resolução que ampliava o Conselho de Segurança. Vide LUCK. *Reforming the United Nations: Lessons from a History in Progress*, p. 8 e SCHWELB. *Amendments to Articles 23, 27 and 61 of the Charter of the United Nations*, p. 842.

325 Para processo legislativo, ver SCHWELB, Egon. *Amendments to Articles 23, 27 and 61 of the Charter of the United Nations*. In *The American Journal of International Law*, Vol. 59, No. 4 (Oct., 1965). Washington, DC: American Society of International Law, 1965, p. 842.

326 MÜLLER (1997), op. cit., p. 10.

“Grupo dos 14”, estabelecido pelo Secretário-Geral. Na esteira da primeira crise financeira da ONU, o “Grupo dos 14”, ao tratar de problemas de coordenação e de duplicação de atividades entre a ONU e agências especializadas, apresentou recomendações sobre reforma do ECOSOC³²⁷.

Em 1965, quando o Brasil não era membro do Conselho, os 81 países em desenvolvimento representavam 69% dos 117 membros da ONU. Para angariar o apoio dos países em desenvolvimento, que, pela primeira vez, passaram a representar maioria também no ECOSOC, a Comissão anunciou que os recursos economizados seriam destinados a atividades de desenvolvimento. Em 1966, aumentara ainda mais a participação relativa dos 85 países em desenvolvimento na ONU: passaram a representar 70% dos 122 membros da Organização. Tanto o Conselho recém-ampliado quanto a Assembleia Geral se ressentiam do rápido aumento do número de membros sobre seu funcionamento. Naquele ano, o Secretário- Geral apresentou relatório que propunha mudanças nos procedimentos e métodos de trabalho do Conselho. Na sua quinta reforma³²⁸, o ECOSOC atualizou a organização e operação do órgão, as quais tinham modificado de maneira significativa pela última vez em 1954 (na segunda reforma).

No final da década de 1960, quando 88 países em desenvolvimento representavam 70% dos 126 membros da ONU. A crescente demanda por recursos de assistência técnica colocava pressão sobre o sistema fragmentado das Nações Unidas. Em 1969, a cooperação técnica, financiada por contribuições voluntárias, estava consolidada como uma das principais atividades da Organização. Naquele ano, o Conselho Diretor do PNUD (*Governing Council*) deu início à sexta proposta de reforma³²⁹, ao solicitar ao Administrador um estudo realista sobre as necessidades dos países em desenvolvimento relacionadas

327 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 226.

328 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 228.

329 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 230.

com a capacidade administrativa do sistema da ONU de programar e implementar a assistência requerida. O primeiro relatório sobre reformas (centrado nas atividades operacionais das Nações Unidas) foi preparado em 1969 por Sir Robert Jackson. O Relatório Jackson notabilizou-se pelo severo diagnóstico das atividades do sistema ONU para o desenvolvimento. O estudo criticava a “grande inércia”, a ausência de organização central de controle, “a mais complexa organização no mundo” com “tentáculos administrativos” e o sistema “inadministrável” que lembrava “um monstro pré-histórico”³³⁰. As propostas de reestruturação, implementadas parcialmente, tiveram grande influência sobre importante reforma subsequente, o Relatório Gardner de 1975.

A sétima proposta de reforma do ECOSOC³³¹ consistiu do Relatório Pearson (*Partners in Development*)³³², de iniciativa do Presidente do Banco Mundial, com participação do então Ministro do Planejamento Roberto Campos, com medidas de reestruturação, concentradas em atividades operacionais que partiram do exame dos resultados de 20 anos de assistência ao desenvolvimento. As propostas não prosperaram, mas as metas de AOD de pelo menos 0,7% do PNB dos doadores passaram a ser incorporadas em documentos seguintes.

4.2.4. Nova Ordem Econômica Internacional e conflito Norte-Sul (reformas radicais e estruturais) – 1970 a 1980

Em 1960, cerca de 50% das despesas da ONU (que montavam a US\$ 226 milhões) destinavam-se a atividades econômicas e sociais, das quais a maior parte era coberta por contribuições voluntárias.

330 NAÇÕES UNIDAS. United Nations Development Programme. JACKSON, Sir Robert G.A. *A Study of the Capacity of the United Nations Development System*. Jackson Report. 2 vols. DP/5; Sales No. E.70.I.10. Geneva: Nações Unidas, 1969, p. ii e iii.

331 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 233.

332 COMMISSION ON INTERNATIONAL DEVELOPMENT. *Partners in Development: Report*. Pearson Report. New York: Praeger, 1969.

Nos anos 1970, cerca de 4/5 dos US\$ 1,5 bilhão gastos anualmente pelo sistema destinavam-se a essas mesmas atividades. Os relatórios Pearson e Jackson partiram da preocupação de se adaptar o sistema ONU à implementação mais eficiente da cooperação técnica. Diante do crescimento do volume e da participação relativa das despesas com atividades econômicas e sociais, os esforços seguintes foram mais abrangentes, ao tratar da mudança de todo o sistema da cooperação econômica internacional, no contexto do conflito Norte-Sul.

A Primeira Década do Desenvolvimento fora exitosa em termos de seus objetivos declarados: na década de 1960, a média anual de crescimento do PIB dos países em desenvolvimento foi de 5%, pouco maior que a dos países industrializados e o dobro da taxa que aqueles países desenvolvidos apresentaram durante seus períodos de industrialização. Contudo, o PIB *per capita* crescera apenas 2,5% ao ano, em média, contra 3,6% ao ano para os países desenvolvidos³³³. Foi seguida por três décadas sucessivas, com metas claramente articuladas³³⁴.

A oitava reforma do Conselho³³⁵ ocorreu entre 1971 e 1973, com a segunda ampliação do número de membros. De iniciativa do próprio ECOSOC (tanto países desenvolvidos quanto em desenvolvimento), a proposta levou em conta a existência de órgãos subsidiários com número de membros maior do que o Conselho e o aumento nos membros da ONU. Havia a expectativa de que a segunda ampliação do Conselho seria seguida do aperfeiçoamento de seus métodos de trabalho e do fortalecimento de seu papel de coordenação do sistema³³⁶. A primeira

333 HIGGINS, Benjamin. *Review: Partners in Development*. In *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economique*, Vol. 4, No. 1 (Feb. 1971). Boulder, CO: Blackwell Publishing / Canadian Economics Association, 1971, p. 115-117.

334 Inclusive com metas para assistência oficial (1% do PNB dos países industrializados), crescimento da economia dos PEDs (5% ao ano), para exportações, poupança doméstica e produção agrícola. Ver EMMERIJ, op. cit., p. 88-96.

335 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 236.

336 MELTZER, Ronald I. *Restructuring the United Nations System: Institutional Reform Efforts in the Context of North-South Relations*. In *International Organization*. 32/4, Autumn 1978, Cambridge: Cambridge University Press. 1978, p. 993-1018.

ampliação do ECOSOC fora resultado, sobretudo, do acelerado aumento do número de membros da ONU, com crescente maioria dos países em desenvolvimento. Já a segunda ampliação, no cenário da *détente*, refletiu mais a atuação desses países do que seu aumento absoluto. Nos oito anos entre 1955 e 1963, ano da primeira ampliação, verificara-se aumento de 49% no número de membros da ONU, bem como aumento na participação relativa dos países em desenvolvimento³³⁷. Nos oito anos seguintes, entre 1963 e 1971, os membros da ONU aumentaram apenas 17% e os PEDs tinham praticamente a mesma participação relativa³³⁸. A reforma radical, que emendou o Artigo 61 da Carta, ampliou o ECOSOC de 27 para 54 membros, formalizou critérios de distribuição geográfica, ampliou uma comissão funcional e criou duas comissões funcionais importantes. As propostas foram totalmente implementadas.

No primeiro semestre de 1971, o Brasil, de volta ao Conselho após sete anos de ausência, se absteve de enunciar posição nos estágios iniciais da discussão. França, Reino Unido e União Soviética se opuseram à ideia de que a ampliação tornaria o Conselho mais relevante e mais eficaz. Em julho, o Brasil, com outros oito países em desenvolvimento, patrocinou o primeiro documento que propunha um ECOSOC de 54 membros. Contudo, o Brasil se opôs a projetos que explicitavam distribuição geográfica de assentos.

Em 1971, quando o Brasil era membro do Conselho, os 94 países em desenvolvimento representavam 71% dos 132 membros da ONU. Em meados daquele ano, enquanto negociava o aumento do número de membros, o ECOSOC procurou melhor delinear suas competências pelo reconhecimento da subordinação do Conselho à Assembleia Geral. No período da segunda ampliação do ECOSOC, entre 1971 e

337 Em 1955, os países em desenvolvimento representavam 56% dos 76 membros da ONU. Oito anos mais tarde, o número de membros havia aumentado 49%, para 113 países, dos quais os países em desenvolvimento representavam 67%. Quando a emenda à carta foi ratificada, em 1965, os PEDs representavam 69 % dos 117 membros.

338 Em 1971, os PEDs representavam 71% do total de membros, contra 67% em 1963. Em 1973, os PEDs representavam 70% dos 135 membros.

1973, o Conselho promoveu a nona reforma³³⁹ por meio da adoção de resoluções que buscavam evitar superposições e duplicações de funções e recomendavam documentos mais concisos e objetivos, para adequar o órgão à Estratégia Internacional de Desenvolvimento.

Ampliado, o ECOSOC passou a atuar num cenário internacional em mutação acelerada. A Conferência de Estocolmo sobre meio ambiente (*UN Conference on Human Environment*) lançaria as sementes de mudanças radicais na visão da Organização sobre o desenvolvimento, que se materializariam vinte anos mais tarde. A primeira conferência patrocinada pela ONU sobre questão importante de alcance global lançou a ideia de se integrar desenvolvimento e meio ambiente, com a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), estabelecido pela Assembleia Geral.

Em 1973, primeiro ano do ECOSOC ampliado, o Brasil assumiu a Presidência do Conselho. A segunda ampliação do Conselho e as resoluções de revitalização não resultaram no ganho de eficiência esperado, tampouco aumentaram a relevância do órgão. Em 1974, a insatisfação dos países em desenvolvimento com as negociações no âmbito da UNCTAD levou o Grupo dos 77 a dirigir esforços para a Assembleia Geral, onde lançou proposta de “nova ordem econômica internacional”, a qual deveria “ser uma das bases mais importantes das relações econômicas entre todos os povos de todas as nações”³⁴⁰.

A “Nova Ordem Econômica Internacional” dominou e polarizou o sistema ONU. Os resultados limitados das atividades de assistência técnica no desenvolvimento dos PEDs fomentaram demandas por uma profunda mudança estrutural no sistema econômico mundial. Os resultados frustrantes levaram os PEDs a transferir para a Assembleia Geral e para as agências especializadas, as negociações que se desenrolavam na UNCTAD. A elevação do preço do petróleo levou

339 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 241.

340 NAÇÕES UNIDAS. Declaration on the Establishment of a New International Economic Order. Resolução Assembleia Geral 3201 (S-VI), de 1º de maio de 1974. Ver parágrafo preambular 7.

à realização de uma Sessão Especial da AGNU que se converteu no ponto focal das negociações sobre questões econômicas. Em maio de 1974, a VI SE adotou a Declaração sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional e o Programa de Ação para o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional. O G77 (com apoio da OPEP) passou a desafiar o pensamento liberal e a postular reestruturação das relações econômicas internacionais. A NOEI foi “lançada numa época em que o poder de barganha dos países pobres provavelmente atingia seu ponto mais alto desde o fim da Segunda Guerra”³⁴¹.

A Declaração e o Plano de Ação da Nova Ordem Econômica Internacional – vistos com reservas pelos países industrializados – passariam a pautar as ações da AGNU no campo econômico e social. Uma dessas ações foi a proposta dos países em desenvolvimento de estabelecer um grupo de peritos para examinar como o sistema ONU poderia ser adaptado às necessidades do desenvolvimento, instituído por resolução de dezembro de 1974. Em 1975, o “Grupo dos 25”, que incluía o Embaixador Sérgio Corrêa da Costa, nomeado pelo Secretário-Geral, preparou o relatório “Uma nova estrutura das Nações Unidas para cooperação econômica global”, conhecido como Relatório Gardner. Essa décima reforma³⁴², entre 1975 e 1977, ao concentrar-se na adaptação do sistema ONU às necessidades do desenvolvimento, manifestou preocupação pela fragmentação de esforços e pela proliferação e multiplicidade de órgãos. Incluiu medidas de revitalização (métodos de trabalho) e de reestruturação (atividades operacionais) que retomaram ideias do Relatório Jackson de 1969.

As propostas do relatório e os dispositivos da resolução que ele inspirou³⁴³ foram implementados parcialmente. Nas negociações

341 EMMERIJ, op. cit., p. 121.

342 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 243.

343 NAÇÕES UNIDAS. *Restructuring of the economic and social sectors of the United Nations system*. Resolução Assembleia Geral 32/197, de 19 de dezembro de 1977.

sobre o Relatório Gardner, ficaram patentes as divergências entre, por um lado, os PEDs (que preconizavam a primazia da AGNU – inclusive para orientar o trabalho do Banco Mundial e do FMI – se opunham a consolidação dos fundos de assistência técnica e apoiavam a concentração das atividades operacionais nas comissões regionais) e os países desenvolvidos (que não aceitavam que a AGNU deliberasse sobre esferas de competência de outros órgãos, sobretudo as agências especializadas, priorizando reformas administrativas e gerenciais). Uma reforma administrativa profunda passou a ser vista no contexto do conflito Norte-Sul, em que os países desenvolvidos passaram a ver maior oportunidade de influência sobre um sistema fragmentado³⁴⁴.

Naquela que foi a décima primeira proposta de reforma³⁴⁵ do ECOSOC, em 1977, o Congresso dos Estados Unidos pediu à Casa Branca relatório sobre reforma e reestruturação da ONU. O relatório indicou a posição americana sobre o que se entendia por “reforma”: mais centralização e eficiência, sob maior influência dos Estados Unidos. Para o Governo dos EUA, a reforma da Carta era “impraticável”. Assim, propunha mudanças no contexto do marco legal existente. As propostas, de revitalização (métodos de trabalho) e de reestruturação (atividades operacionais), não prosperaram.

A partir do final dos anos 1960, os discursos da delegação do Brasil na abertura do debate geral da AGNU criticam a “política de poder” das grandes potências (1969) e a influência do “diretório do clube de poder” no processo decisório da Organização (1971 e 1980). O Brasil levanta a questão da compatibilidade de instrumentos negociados lateralmente e os princípios da Carta (1972 e 1973) e critica o sistema vertical de subordinação que marginaliza os fóruns multilaterais (1975 e 1977). No final dos anos 1970, a pouca atenção devotada ao ECOSOC por seus Estados-membros pode ter sido reflexo da marginalização da ONU como fórum de negociação, sobretudo

344 MÜLLER (1997), op. cit., p. 31-32.

345 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 250.

durante a Guerra Fria. A área de desenvolvimento da ONU é relegada a segundo plano em parte porque atores importantes, como os países industrializados, conduzem seus negócios fora da Organização (como no Clube de Paris, por exemplo).

Em 1979, na XXXIV AGNU, Argentina e Jamaica submeteram à II Comissão aquela que seria a décima segunda proposta de reforma³⁴⁶ do Conselho: projeto de resolução que ampliaria a composição do ECOSOC a todos os membros da ONU, por meio de emenda à Carta. Houve resistências na II Comissão da AGNU, porque um ECOSOC de participação universal entraria em conflito com as II e III Comissões. Entre 1980 e 1987, o exame da questão foi seguidamente protelado, tanto na Assembleia Geral quanto no ECOSOC, até que a proposta sucumbisse.

Em janeiro de 1977, o Presidente do Banco Mundial, Robert McNamara, lançou iniciativa que representaria a décima terceira proposta de reforma³⁴⁷ do ECOSOC: a criação de uma comissão de pessoas eminentes que, em capacidade pessoal, examinassem medidas para superar o impasse que se verificava nas negociações globais sobre cooperação econômica internacional. O ex-Chanceler da República Federal da Alemanha e ganhador do Prêmio Nobel da Paz, Willy Brandt, anunciou a constituição de uma “Comissão Independente sobre Questões de Desenvolvimento Internacional”, composta por 18 membros. Os termos de referência da Comissão eram “estudar as graves questões globais que emergem das disparidades econômicas e sociais da comunidade mundial e sugerir meios de se promover soluções adequadas para os problemas ligados ao desenvolvimento e ao ataque à pobreza absoluta”.

346 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 251.

347 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 253.

O Relatório Brandt³⁴⁸ também discutiu o papel do sistema das Nações Unidas. Para a Comissão, o princípio da universalidade deveria nortear as políticas, acordos e instituições que têm relação com a cooperação internacional nos campos econômico, financeiro e monetário. O relatório indicava que o crescimento da ONU e do número de membros havia levado à fragmentação, difusão das atividades, superposição de responsabilidades e rivalidades entre organizações. O fortalecimento do sistema ONU requeria melhor coordenação de orçamentos, programas e políticas de pessoal para evitar duplicação de tarefas e superposição de funções. O relatório apresentou várias recomendações de reestruturação do sistema e a de se realizar reunião de cúpula mundial para tratar das questões apontadas no documento, limitada a algo como 25 líderes de países desenvolvidos e em desenvolvimento. A proposta parcialmente implementada: a reunião de cúpula proposta foi realizada em Cancun, no México, em 1981. Em 1989, Willy Brandt manifestou desapontamento com os resultados. O Relatório Brandt discutiu questões afeitas à área de competência do ECOSOC sem dar ao Conselho papel de relevo.

4.2.5. Crise financeira da ONU e crise do multilateralismo (reformas radicais) – 1980 a 1985

A tendência geral das reformas dos anos 1980 contra o pano de fundo da crise financeira da ONU, foi a de reduzir o papel do ECOSOC e estender a competência direta da Assembleia Geral e seus órgãos. O início da década é marcado pela continuação do conflito Norte-Sul, em que os PEDs manifestavam desapontamento com os resultados obtidos e os desenvolvidos viam uma “tirania da maioria”

348 INDEPENDENT COMMISSION ON INTERNATIONAL DEVELOPMENT ISSUES. *North-South: A Programme for Survival; Report of the Independent Commission on International Development Issues*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1980.

na AGNU. Cada vez mais contribuintes resistiram a apoiar a ONU, com a retenção de desembolsos. Apesar de a cúpula de Cancun de 1981 ter sido o maior evento Norte-Sul realizado até então, os países industrializados enfrentavam a deterioração de suas economias domésticas (com o segundo choque do petróleo, alta da inflação, elevação dos juros) e adotavam medidas autocentradas, relegando a cooperação internacional a segundo plano. Ademais, as relações entre os EUA e a URSS voltaram a se deteriorar em 1981-1982 e a mudança de Governo nos EUA (de Carter para Reagan) contribuiu para o declínio do multilateralismo. Em 1984, os EUA se retiraram da UNESCO.

A partir de 1983, quando o Brasil voltou a presidir o Conselho, os discursos brasileiros na abertura do debate geral da AGNU passaram a mencionar com maior frequência a marginalização política da ONU (1983, 1986, 1987). Com o final da Guerra Fria, o Brasil passa a criticar a marginalização da Organização também das decisões econômicas internacionais (1989) e a manifestar sua frustração quanto ao papel da ONU na manutenção da paz (1999).

Em meados dos anos 1980, a insatisfação dos Estados-membros com a ONU traduziu-se em profunda crise financeira, que reclamou pronta ação para aumentar a eficiência e introduzir mudanças estruturais na Organização. A conclusão desse esforço de reforma coincidiu com o final da Guerra Fria. Em 1985, o Congresso dos EUA decidiu que o país desembolsaria apenas 20% do orçamento regular da ONU, o que forçou a ONU a reduzir despesas em cerca de 10% do total. No final de 1986, os débitos americanos correspondiam a mais da metade dos orçamentos regular e de manutenção da paz da ONU; no final de 1988, os Estados Unidos respondiam por 78% dos atrasados do orçamento regular. No final de 1989, os EUA retomaram o pagamento integral de suas contribuições. Os atrasados foram sendo reduzidos, à medida que a ONU passou a desempenhar papel importante na articulação americana da Guerra do Golfo.

A pedido da AGNU, em 1984 foi estabelecida a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (*World Commission on Environment and Development*), a qual apresentou o relatório “Nosso futuro comum” (*Our Common Future*) à AGNU no segundo semestre de 1987, com diagnóstico abrangente das tendências de degradação ambiental e de desenvolvimento. O documento, que foi um dos fatores que levaram à realização da Conferência do Rio de 1992, tornou o conceito de “desenvolvimento sustentado” aceito internacionalmente e colocou-o em posição central nas atividades da ONU.

As comemorações do aniversário de 40 anos das Nações Unidas ensejaram propostas de peritos e acadêmicos, com vistas a dar maior eficiência ao sistema. Entre estas, figurou a décima quarta proposta de reforma³⁴⁹ do Conselho, iniciada por Maurice Bertrand, experiente alto funcionário da Unidade Conjunta de Inspeção (*Joint Inspection Unit – JIU*)³⁵⁰. Propunha tratar das dimensões sistêmica e estrutural dos problemas, que reclamavam mudanças abrangentes, para que uma Organização “econômica” fosse criada ao lado da “política”. Sem produzir resultados imediatos, as medidas radicais sugeridas tiveram continuidade na proposta de reforma seguinte.

Na comemoração dos 40 anos da ONU, a AGNU, influenciada pelas reflexões de Maurice Bertrand, adotou por consenso resolução de iniciativa de países industrializados que criou o Grupo de Peritos Intergovernamentais de Alto Nível. O chamado “Grupo dos 18” recebeu mandato para, no prazo de um ano, “examinar exaustivamente questões administrativas e financeiras, com vistas a identificar medidas para melhorar ainda mais a eficiência” da Organização. O Brasil foi representado pelo Embaixador David Silveira da Motta. Em 1986, cerca de 150 órgãos do sistema ONU atuavam nos campos econômico e social, não computadas as agências especializadas. Para Maurice

349 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 257.

350 NAÇÕES UNIDAS. BERTRAND, Maurice. *Some Reflections on Reform of the United Nations*. Joint Inspection Unit. Bertrand Report. Documento JIU/REP/85/9. Documento A/40/988, de 6 de dezembro de 1985. Genebra: Nações Unidas, 1985.

Bertrand, esta foi a época em que a eficiência do Conselho atingiu seu ponto mais baixo³⁵¹. O relatório do Grupo, fortemente influenciado pelo Relatório Bertrand e outros estudos³⁵², foi discutido em 1986, na XLI AGNU, num clima de “suspeita e confronto”³⁵³. A Assembleia Geral determinou ao ECOSOC realizar “um cuidadoso e profundo estudo da estrutura intergovernamental nos campos econômico e social”, para o que foi criada, em 1987, Comissão Especial do Conselho. O processo foi encerrado em 1990, quando a Assembleia Geral adotou resolução que consolidou os poucos avanços obtidos, voltada para métodos de trabalho.

Simultaneamente aos trabalhos do “Grupo dos 18” (outro painel independente) preparou documento que se constituiria na décima quinta proposta de reforma³⁵⁴ do ECOSOC, ao procurar identificar maneiras de aumentar a eficácia das Nações Unidas³⁵⁵. Um painel internacional de alto nível, com 23 membros, examinou as relações entre as funções e a estrutura da ONU e propôs medidas de fortalecimento da Organização nas áreas econômica e social. O relatório refletia mais o clima da Guerra Fria do que o confronto Norte-Sul, ao argumentar que as superpotências precisariam atuar por intermédio de organizações multilaterais para mediar conflitos regionais nos quais não poderiam intervir diretamente, mas que ameaçavam seus interesses pela instabilidade que geravam. Ao acreditar serem possíveis reformas que implicassem emendas à Carta, dadas as mudanças de política nos EUA e na URSS, o relatório se concentrava na questão da superposição e duplicação de funções entre ECOSOC, II Comissão da AGNU e UNCTAD. A proposta, de alcance radical, não prosperou.

351 BERTRAND (1985), op. cit., p. 94.

352 Outro estudo que influenciou as deliberações da Assembleia Geral foi: AGA KHAN, Sadruddin e STRONG, Maurice F. *United Nations Financial Emergency: Crisis and Opportunity*. New York, August 1986. Não publicado, patrocinado pelo Dartmouth College United Nations Institute.

353 MÜLLER (1997), op. cit., p. 66.

354 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 262.

355 UNITED NATIONS ASSOCIATION OF THE UNITED STATES OF AMERICA. *A Successor vision: the United Nations of tomorrow: final panel report, September 1987*. New York: United Nations Association of the United States of America, 1987.

4.2.6. Questionamento da eficácia operacional do sistema ONU e ênfase no aumento de eficiência (reformas de revitalização) – 1987 a 1990

Em 1987, o ECOSOC promoveu sua décima sexta reforma³⁵⁶ ao estabelecer Comissão Especial sobre Estudo Aprofundado da Estrutura e Funções Intergovernamentais das Nações Unidas nos Campos Econômico e Social, em cumprimento à resolução 41/213 da AGNU. A Comissão Especial foi aberta à participação de todos os Estados-membros das Nações Unidas “em bases igualitárias”. Durante quinze meses, a Comissão preparou “o que talvez seja o mais exaustivo estudo sobre a estrutura econômica e social das Nações Unidas jamais tentado”³⁵⁷. Contudo, houve profunda divisão entre o G77 e os países desenvolvidos, que queriam simplificar e automatizar os órgãos intergovernamentais que atuavam nos campos econômico e social. Não se alcançou consenso quanto à possibilidade de tornar o ECOSOC um órgão de participação universal. A Comissão Especial também não obteve consenso sobre o relatório de trabalho: as minutas da Comissão Especial introduziram responsabilidades diferentes daquelas vislumbradas pela resolução 32/197, com mais ênfase em coordenação do que em formulação de políticas³⁵⁸. Após 15 meses de trabalho, o esforço mais abrangente de revisão em décadas produziu apenas “maiores suspeitas”³⁵⁹. No final de 1988, a Assembleia Geral adotou resolução que reconhecia o malogro da Comissão Especial em obter acordo sobre as recomendações do relatório do Grupo dos 18. As propostas deram algum resultado anos depois, quando consultas

356 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 263.

357 MÜLLER (1997), op. cit., p. 70.

358 Enquanto a resolução 32/197 afirmava que uma das principais funções do ECOSOC era “to serve as the central Fórum for the discussion of international economic and social issues of a global or interdisciplinary nature”, a Comissão Especial afirmava que o Conselho deve “to serve as the central Fórum for the substantive co-ordination of international economic and social issues of a global or interdisciplinary nature and for the formulation of policy recommendations thereon addressed to Member States and to the United Nations system as a whole”.

359 CHILDERS, op. cit., p. 59.

do SGNU com vistas à implementação de recomendações do G18 conduziram à realização da 18ª. Sessão Especial da AGNU, em 1991.

4.2.7. Final da Guerra Fria e redescoberta da ONU (reformas radicais e estruturais) – 1989 a 1992

Em 1988, Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia lançaram projeto de quatro anos sobre reforma da ONU nos campos econômico e social que se constituiria na décima sétima proposta de reforma³⁶⁰ do ECOSOC. O estudo³⁶¹, concentrado nas atividades operacionais para o desenvolvimento sob o Conselho, apontava problemas de governança, coordenação, financiamento e de política de pessoal; propunha um Conselho Internacional para o Desenvolvimento que poderia eventualmente ser substituído por um ECOSOC fortalecido ou pela fusão das II e III Comissões da Assembleia Geral. A iniciativa nórdica foi, em parte, bem sucedida: sessão da AGNU que tratou da reforma do ECOSOC, em abril de 1991, acatou a proposta de substituir as sessões bianuais por uma única sessão substantiva, dividida em um segmento de alto nível, de nível ministerial, seguido de segmentos de coordenação e de atividades operacionais. Ademais, em 1994, relatório do Secretário-Geral sobre financiamento das atividades operacionais adotou sugestão do Projeto Nórdico de mecanismo misto³⁶². Os relatórios do Projeto Nórdico influenciaram outras iniciativas que, por sua vez, também tiveram impacto sobre o processo de reformas³⁶³. As propostas, voltadas para reestruturação do sistema, foram implementadas parcialmente.

360 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 267.

361 THE NORDIC UN REFORM PROJECT. The United Nations: issues and options: five studies on the role of the UN in the economic and social fields. Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1991. Acompanhado por: *The United Nations in Development: Strengthening the UN through Change: Fulfilling Its Economic and Social Mandate*. Stockholm: The Nordic UN Project, 1991.

362 Combinação de contribuições estipuladas para todos os Estados-membros, contribuições voluntárias e compromissos negociados semelhantes às reposições das instituições financeiras internacionais.

363 Em 1991, a Mesa-redonda Norte-Sul (*North South Roundtable*), um fórum independente de intelectuais, examinou as atividades das Nações Unidas para desenvolvimento econômico e social, atuação das agências

A queda do Muro de Berlim aproximou as potências no Conselho de Segurança. Após invasão do Kuwait, o CSNU autorizou a formação da primeira coalizão desde 1950, para atacar o Iraque, dando início a um clima otimista, de renascimento da ONU. O novo clima permitiu a aprovação conjunta, por americanos e soviéticos, de uma resolução que fortalecia o papel da ONU na manutenção da paz e da segurança, bem como na cooperação econômica e social.

Na esteira do otimismo que marcou o fim da Guerra Fria, acreditava-se que recursos de defesa seriam liberados e canalizados para o desenvolvimento. Tal otimismo espalhou a crença de que a humanidade tinha diante de si uma oportunidade única para construir um mundo em que se trataria de maneira mais efetiva de questões globais como proteção ambiental, crescimento populacional e direitos humanos. Essa crença esteve na raiz de várias conferências importantes sobre questões globais (a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, no Rio de Janeiro; a Conferência sobre População de Desenvolvimento de 1994, no Cairo; a Cúpula Social de Copenhague de 1995), com maior participação de novos atores, tais como sociedade civil e ONGs. Nesse clima de otimismo³⁶⁴, novo processo de reformas ganhou ímpeto.

O malogro das tentativas de reforma do final dos anos 1980 não impediu que a distensão política do início da década de 1990 desse novo impulso ao processo. Em abril de 1990, os trabalhos da 18ª Sessão Especial da AGNU culminaram na adoção da “Declaração

especializadas, financiamento do sistema multilateral e o relacionamento entre as instituições de Bretton Woods e a ONU. Os relatórios do Projeto Nórdico constituíram o documento principal do fórum.

364 Vários documentos do início da década de 1990 atestam o clima de otimismo. Relatório da Comissão do Sul (*South Commission*) de maio de 1990 assinalava que o hiato entre o Norte e o Sul continuava a aumentar, mas achava que a economia em gastos militares, os “dividendos da paz”, poderia ser dirigida para o desenvolvimento dos PEDs. Também a Iniciativa de Estocolmo sobre Segurança Global e Governança, de 1991, com base no trabalho de Comissões anteriores (Brandt 1979, Palme 1982 e Brundtland 1987), acreditava que o final da Guerra Fria geraria novas oportunidades. Os estudos sobre reforma da ONU de Brian Urquhart e Erskine Childers, entre 1990 e 1994, argumentavam que com o final da Guerra Fria, a necessidade de instituições multilaterais e de cooperação internacional era maior do que nunca. Relatório do Secretário Geral de junho de 1992, o “Uma Agenda para a Paz”, expressava a crença de que o final da Guerra Fria tornava possível à ONU realizar a promessa original de sua criação.

sobre Cooperação Econômica Internacional”, de iniciativa do G77. Para obter “a revitalização do crescimento econômico e desenvolvimento social nos países em desenvolvimento”, apresentava lista de compromissos e políticas de países desenvolvidos e PEDs que levariam ao crescimento.

No final de 1990, a AGNU decidiu reunir-se em abril do ano seguinte para “consideração e negociações aprofundadas” das propostas de reestruturação e revitalização da ONU nos campos econômico e social. Em maio de 1991, a Assembleia Geral promoveu a décima oitava reforma³⁶⁵ do ECOSOC, ao adotar, por consenso, a resolução 45/264, que tratou do calendário de reuniões do Conselho. Em julho de 1992, realizou-se o primeiro segmento de alto nível da sessão substantiva do ECOSOC, com grande participação de Ministros. Uma das preocupações principais era o desvio de recursos liberados pelo fim da Guerra Fria da assistência ao desenvolvimento para a transição da Europa do Leste.

Naquele ano, o Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali publicou artigo na revista *Foreign Affairs* no qual afirmava que o ECOSOC tinha se mostrado “excessivamente fraco” para dar coerência e forma ao sistema e, como resultado, “duplicação é generalizada, coordenação é frequentemente nominal, com batalhas burocráticas”. O artigo propunha um mecanismo flexível de alto nível que atuasse nos intervalos entre as sessões do Conselho, para capacitar este a responder, de maneira contínua e tempestiva, a novos acontecimentos nas esferas econômica e social³⁶⁶. A proposta do SGNU foi examinada no segmento de alto nível, sem que se alcançasse consenso. Naquela que seria seu décimo nono esforço de reforma³⁶⁷, o Conselho estabeleceu um grupo de trabalho *ad hoc* para continuar as consultas. No final de 1992, o grupo de trabalho apresentou propostas de reestruturação que

365 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 270.

366 BOUTROS-GHALI, Boutros. *Empowering the United Nations*. In *Foreign Affairs* 71 (Winter 1992/1993), New York: Council on Foreign Relations, 1992, p. 89 e 100-101.

367 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 272.

deram resultados um ano mais tarde: em dezembro de 1993, a AGNU transformou os órgãos de governança do PNUD, UNFPA e UNICEF em juntas executivas subordinadas ao ECOSOC.

Em 1992, Mahbub ul Haq, alto funcionário do PNUD e criador do Relatório de Desenvolvimento Humano, apresentou a vigésima proposta de reforma³⁶⁸ do Conselho ao propor a criação de um “Conselho de Segurança do Desenvolvimento”, que substituiria o ECOSOC. O RDH daquele ano criticava a governança do sistema econômico internacional e propunha reformas em vários organismos. Sublinhava que o marco de governança global era “fraco, *ad hoc* e imprevisível”, com o processo decisório disperso por várias instituições e fóruns, dominados pelos países desenvolvidos, os quais davam preferência às instituições de Bretton Woods, onde gozam de voto ponderado³⁶⁹. Mahbub ul Haq fez recomendações iniciais para o relatório “Uma Agenda para o Desenvolvimento”, em preparação pelo Secretário Geral. Contudo, o documento final, apresentado pelo Secretário Geral à AGNU em novembro de 1994, não conteve essas recomendações iniciais. As propostas radicais não prosperaram.

4.2.8. Comemoração dos 50 anos da ONU e decepção com os “dividendos da paz” (reformas estruturais) – 1993 a 1995

Nos anos 1980, crises financeiras da ONU contribuíram para propostas de reforma abrangentes, como as do “Grupo dos 18”. No final de 1992, ainda predominava o otimismo com o final da Guerra Fria e o apoio renovado dos Estados-membros à ONU. Contudo, o clima positivo não impediu que a Organização voltasse a enfrentar grave crise financeira. Essa nova crise inspirou propostas circunscritas a questões administrativas.

368 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 273.

369 NAÇÕES UNIDAS. PNUD. *Human Development Report 1992*. New York: Oxford University Press, 1992, p. 74-78 e 82-83.

Em setembro de 1992, a pedido do SGNU, a Fundação Ford reuniu um grupo de peritos independentes para examinar soluções para o problema de financiamento das atividades da AGNU, bem como do PNUD, UNICEF e UNFPA, coordenados pelo ECOSOC. O grupo, encabeçado por Shijuro Ogata, ex-Vice-Governador do Banco de Desenvolvimento do Japão, e Paul Volcker, ex-Presidente do Federal Reserve Bank, iniciou o vigésimo primeiro esforço de reforma³⁷⁰ do ECOSOC, quando publicou, em fevereiro de 1993, o relatório “Financiando uma Nações Unidas Eficaz”³⁷¹. Os principais problemas identificados pelo Grupo estavam ligados ao processo orçamentário e ao fluxo de caixa. O documento reafirmava o princípio do financiamento por contribuições voluntárias para as atividades de desenvolvimento e vinculava o aumento da ajuda financeira à ONU ao êxito das tentativas de reforma. Poucas das recomendações de natureza estrutural do relatório Ogata-Volcker foram implementadas.

Em 1993, aumentaram os problemas financeiros ligados às operações de manutenção da paz, ao mesmo tempo em que os países em desenvolvimento manifestavam desapontamento com a pouca prioridade atribuída a questões de cooperação internacional. Dissolvia-se o consenso sobre o papel e o propósito da ONU no período pós Guerra Fria. Contudo, algumas propostas de reforma, que vinham sendo negociadas havia anos, continuaram a ser implementadas nas áreas econômica e social, voltadas para maiores coerência e coordenação que tornassem as atividades operacionais mais relevantes e eficazes (*cost effective*).

Em dezembro de 1993, a Assembleia Geral promoveu a vigésima segunda reforma³⁷² do ECOSOC, ao adotar, por consenso, resolução de iniciativa do G77 que tratava de medidas adicionais

370 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 275.

371 INDEPENDENT ADVISORY GROUP ON U.N. FINANCING. Presidido por OGATA, Sadako e VOLCKER, Paul. *Financing an Effective United Nations: A Report of the Independent Advisory Group on U.N. Financing*. New York: Ford Foundation, 1993.

372 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 276.

para revitalização e reestruturação da ONU nos campos econômico e social. O documento reconhecia que ao final da Guerra Fria, a crescente interdependência entre os países e a globalização haviam aumentado muito a necessidade de maior papel das Nações Unidas na cooperação internacional. Reiterava que a Assembleia Geral era o “mais alto mecanismo intergovernamental” para formulação e avaliação de políticas econômicas e sociais, ao passo que as funções do Conselho eram as indicadas nos capítulos IX e X da Carta, bem como as “elaboradas nas resoluções relevantes da Assembleia Geral”.

Em fevereiro de 1992, tão logo assumiu a posição de Secretário-Geral, Boutros Boutros-Ghali deu início ao processo que viria a se constituir na vigésima terceira reforma³⁷³ do ECOSOC. A reforma do Secretário-Geral foi afetada pelo êxito da Conferência do Rio de Janeiro, que renovou a relevância da ONU e demandou maior capacidade de coordenação no sistema. A criação da Comissão de Desenvolvimento Sustentável levou ao estabelecimento, em agosto de 1992, de painel independente de peritos de alto nível que tratou da adequação das áreas econômica e social da ONU às novas diretrizes que emanaram da Agenda 21³⁷⁴ e à densidade política do novo órgão subsidiário³⁷⁵.

Em junho de 1992, o SGNU lançou “Uma Agenda para a Paz”, marcado pelo otimismo do início da década, que via “uma nova oportunidade” de que o final da Guerra Fria permitisse cumprir a “promessa original” da ONU. A “Agenda para a Paz” causou alguma apreensão entre os países do G77, que viam a ONU dar maior ênfase às questões de segurança do que as de desenvolvimento. Publicada em junho, simultaneamente à Conferência do Rio, a “Agenda” não refletia o impulso que a Rio-92 dera às áreas econômica e social. Em agosto, o

373 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 277.

374 NAÇÕES UNIDAS. Agenda 21. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992*. Documento A/CONF.151/26. Chapter 1, resolution 1, Annex. II. Capítulo 38: “International Institutional Arrangements”.

375 Em junho de 1993, a primeira sessão da CDS contou com numerosa participação de Ministros e com acreditação de cerca de 700 ONGs.

Secretário-Geral procurou contrabalançar essa percepção no relatório anual de 1992, em que ressaltou, no trabalho da ONU na cooperação econômica e social, o mesmo sentido de urgência das áreas política e de segurança e preconizou o fortalecimento do ECOSOC.

Ao examinar o relatório anual do Secretário-Geral, a AGNU solicitou uma agenda para o desenvolvimento que explicitasse o papel da ONU e a relação desta com as instituições de Bretton Woods. No relatório intermediário (*progress report*) de novembro de 1993, que incluía a perspectiva de vários países, inclusive do Brasil, sugeria-se que o objetivo predominante de uma agenda para o desenvolvimento deveria ser o aperfeiçoamento da cooperação internacional com vistas ao crescimento sustentado da economia global.

A “Agenda para o Desenvolvimento”, cuja primeira minuta foi bastante modificada para acomodar objeções do Banco Mundial e do FMI³⁷⁶, estruturava-se em cinco vertentes: paz como fundação; economia como motor do progresso; meio ambiente como base para sustentabilidade; justiça como pilar da sociedade; e democracia como boa governança. Ao ressaltar a “tarefa importante e difícil” da coordenação do sistema ONU, sob a autoridade da Assembleia Geral, via o ECOSOC como “veículo potencialmente poderoso” para essa função. Contudo, a falta de clara orientação política da AGNU e de efetiva coordenação de políticas pelo Conselho teriam resultado em “ausência generalizada de coesão e de foco no sistema”, com “firme proliferação de órgãos subsidiários”.

A AGNU adotou a Agenda como base para as “Audiências Mundiais sobre Desenvolvimento” (World Hearings on Development) de junho de 1994. As discussões foram acirradas, com ativa participação do Brasil³⁷⁷. Nas discussões, voltou-se a ventilar a hipótese de transformar

376 MÜLLER (1997), op. cit., p. 138.

377 O Representante Permanente do Brasil, Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, participou dos Painéis III, sobre “*Globalization: impact and required action*”, e V, sobre “*Coordination and Institutional Support: role of the United Nations System*”. Entre os peritos consultados figurou o Professor Hélio Jaguaribe de Matos, Diretor do Instituto de Estudos Políticos e Sociais.

o ECOSOC em Conselho de Segurança Econômico ou Conselho de Segurança do Desenvolvimento, com número menor de membros³⁷⁸. Na conclusão, o Presidente da AGNU ressaltou a necessidade de um órgão de alto nível para desenvolvimento e política econômica, que elevasse o *status* desses temas ao mesmo patamar das questões tratadas no CSNU.

No segmento de alto nível de julho de 1994, o ECOSOC, que havia sido revitalizado e fortalecido em 1992, revelou-se inócuo na discussão da “Agenda para o Desenvolvimento”³⁷⁹. Os países em desenvolvimento manifestaram desapontamento com a falta de um plano de ação concreto, bem como assinalaram que o conceito de “desenvolvimento sustentável” acordado dois anos antes como parte da Agenda 21, não tinha sido salientado. Os países desenvolvidos, por sua vez, ressaltaram a importância do mercado, dos direitos humanos e do sistema democrático. Nos debates, a delegação do Brasil reiterou os pontos do documento “A Brazilian Approach to an Agenda for Development: a Contribution to the Current Debate at the United Nations”, sobretudo o de que um verdadeiro consenso internacional deveria incluir questões-chave (*hard economic issues*) ligadas a comércio, regionalismo e multilateralismo econômicos, fluxos financeiros e transferência de tecnologia³⁸⁰. A Assembleia Geral não alcançou acordo sobre esses temas e o seguimento da “Agenda para o Desenvolvimento” prolongou-se pelos anos seguintes, em grupos de trabalho *ad hoc* estabelecidos pela AGNU. Em junho de 1997, alcançou-se acordo e foi adotada, por consenso, resolução que, por falta de definição, cindia o conceito de desenvolvimento em quatro partes: centralidade do

378 NAÇÕES UNIDAS. *Agenda for Development. Note by the President of the General Assembly*. Sumário das “Audiências Mundiais sobre Desenvolvimento” (*World Hearings on Development*) de junho de 1994. Documento A/49/320, de 22 de agosto de 1994. New York: Nações Unidas. 1994, p. 28, parágrafo 81.

379 MÜLLER (1997), op. cit., p. 61.

380 NAÇÕES UNIDAS. *General Assembly Official Records, Forty-ninth Session, 61st Meeting*, p. 16. Discurso da delegação do Brasil sobre o Item 92 da Agenda da XLIX AGNU: *Agenda for development: special plenary meetings at a high level to consider ways of promoting and giving political impetus to an agenda for development. (a) Report of the Secretary-General (A/49/665); (b) Note by the President of the General Assembly (A/49/320)*. Em 21 de novembro de 1994.

desenvolvimento no trabalho da ONU; importância fundamental do crescimento econômico para os PEDs; papel essencial da democracia e da liberdade; e importância fundamental do empoderamento das mulheres. O documento ficou aquém das expectativas de definir prioridades para o desenvolvimento.

O entusiasmo e o otimismo do início da década logo se desvaneceram. Nova crise financeira, ênfase em questões de segurança, a desagregação da União Soviética, conflitos no Oriente Médio e na ex-Iugoslávia tomaram o lugar que o desenvolvimento econômico ocupava no topo da agenda da ONU. Em de outubro de 1993, quando soldados americanos foram mortos enquanto serviam na Operação das Nações Unidas na Somália, o Governo Clinton se tornou mais cauteloso no seu envolvimento com a Organização.

No início de 1994, os atrasados, por conta do acordo com os EUA de 1988, haviam declinado para US\$ 249 milhões; no final daquele ano, alcançaram US\$ 469 milhões. Em setembro de 1994, a ONU cumulava atrasados de US\$ 3,5 bilhões, dos quais US\$ 1,5 bilhão devidos pelos Estados Unidos. Na abertura do debate geral da AGNU daquele ano, o Presidente Clinton pediu a criação de um grupo de trabalho para tratar de ampla reforma da organização, a qual precisaria “fazer mais com menos”. Quando o Partido Republicano alcançou maioria nas duas casas do Congresso, os problemas financeiros da ONU escalaram para seriíssima crise.

Em maio de 1994, o Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali publicou relatório sobre financiamento das atividades para o desenvolvimento. À primeira vista, o relatório não guardaria relação com o processo de reformas, por tratar exclusivamente da questão da obtenção de recursos, estáveis e previsíveis, em volume suficiente para financiar os fundos e programas do sistema ONU. Apesar de não fazer menção ao ECOSOC³⁸¹, o documento representou o vigésimo quarto

381 Exceto por indicar que o Conselho havia aprovado as metas de compromissos (*pledges*) da conferência do PMA. Ver NAÇÕES UNIDAS. *Funding Operational Activities for Development Within the UN System* Documento A/48/940, de 25 de maio de 1994. New York: Nações Unidas, 1994, parágrafo 64, p. 46.

esforço de reforma³⁸² do Conselho porque tanto as propostas da época quanto a ação parlamentar relacionavam estreitamente as reformas com a questão do financiamento das atividades operacionais, objeto do relatório. O relatório do Secretário-Geral afirmava que aumento no volume de financiamento era parte do processo de revitalização e reestruturação da ONU nos campos econômico e social. Sem reformas, não haveria aumento de recursos; sem recursos adicionais, não haveria reformas. As propostas de revitalização prosperaram parcialmente, na medida em que a ONU passou a adotar conferências de doadores (*pledging conferences*). Contudo, os recursos destinados a atividades operacionais não aumentaram.

A comemoração dos 50 anos da fundação da ONU em outubro de 1995 ensejou várias propostas de reforma, de diferentes grupos. O tom dessas reformas foi a busca de novo papel para a Organização no mundo pós-Guerra Fria, marcado por profundas disparidades de renda e outras questões globais, como degradação ambiental. O desencanto com os “dividendos da paz” já transparecia nos estudos da época³⁸³, agravado pela posição dúbia dos Estados Unidos em relação ao papel da Organização. As discussões ocorridas nos EUA durante a campanha eleitoral para o Congresso, em 1994, foram acompanhadas com apreensão pela ONU³⁸⁴. Apesar do grande número de propostas, não se alcançou consenso.

Em 1993, a pedido do Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali, a Fundação Ford reuniu um Grupo de Trabalho Independente sobre o Futuro das Nações Unidas, com 12 membros eminentes; os cinco Membros Permanentes do Conselho de Segurança estavam

382 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 284.

383 BASSIN, Benjamin. *The United Nations in Global Economic and Social Policy-Making*. In HÜFNER, Klaus (Ed.). *Agenda for Change: New Tasks for the United Nations*. Opladen, Germany: Leske + Budrich, 1995, p. 229.

384 Ver, por exemplo: RIVLIN, Benjamin. *UN Reform from the Standpoint of the United States: A Presentation Made at the United Nations University on 25 September 1995, Tokyo, Japan*. UN University Lectures, 11. Tokyo: United Nations University, 1996.

representados. Em 1995, o Grupo circulou relatório conciso³⁸⁵ com recomendações sobre o futuro do sistema ONU, com ênfase em quatro aspectos: segurança, desenvolvimento econômico e social global, liderança e recursos. O documento pode ser considerado a vigésima quinta proposta de reforma³⁸⁶ do ECOSOC. O Grupo Qureshi/von Weizsäcker apontava crescente interdependência entre as economias mundiais, com aumento do hiato de renda entre países ricos e pobres, que compartilhavam as mesmas questões de segurança. Para o Grupo, as Nações Unidas careciam de um órgão efetivo para coordenar questões econômicas, financeiras e comerciais – nem o ECOSOC preencheria essa função nem as instituições de Bretton Woods eram suficientemente integradas ao sistema ONU. O grupo de trabalho observou que “ao longo do tempo, o número de membros do ECOSOC tornou-se muito grande para ser eficaz. Ele jamais foi capaz de desempenhar seu papel de coordenação”. A recomendação central era a do estabelecimento de uma “Aliança Global para Desenvolvimento Sustentado” que consistiria três conselhos inter-relacionados, a saber: um novo conselho econômico, um novo conselho social e um Conselho de Segurança aperfeiçoado. A criação dos dois novos Conselhos implicaria a abolição do ECOSOC e de órgãos do Secretariado. O relatório, submetido à AGNU por ocasião do aniversário de 50 anos da ONU, na L Sessão, não resultou em nenhuma medida concreta.

Outra proposta de reforma ensejada pela celebração do aniversário de 50 anos da ONU foi o conjunto de três relatórios publicados por Erskine Childers e Brian Urquhart entre 1991 e 1994, um dos estudos mais influentes, pela experiência dos autores³⁸⁷, por

385 INDEPENDENT WORKING GROUP ON THE FUTURE OF THE UNITED NATIONS. Presidido por QURESHI, Moeen e VON WEIZSÄCKER, Richard. *The United Nations In Its Second Half-Century*. New Haven and New York: UN Studies at Yale e Ford Foundation, 1995.

386 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 286.

387 Erskine Childers foi funcionário da ONU por 22 anos e Assessor Sênior (*Senior Adviser*) do Diretor-Geral das Nações Unidas para Desenvolvimento e Cooperação Econômica Internacional. Brian Urquhart, um dos primeiros funcionários da ONU (serviu no Secretariado de 1945 a 1986), foi Subsecretário-Geral (*Under Secretary-General*) para Assuntos Políticos Especiais de 1974 a 1986. Publicaram os três relatórios sob os auspícios da Fundação Dag Hammarskjöld.

sua visão abrangente e pela objetividade no diagnóstico e realismo das propostas. Os três relatórios constituíram a vigésima sexta proposta de reforma³⁸⁸ do ECOSOC. Em 1991, o primeiro estudo³⁸⁹ tratou do papel de liderança da Organização, enquanto o segundo documento³⁹⁰, de 1992, propôs a racionalização das mais de 30 unidades que se reportavam diretamente ao Secretário-Geral. Já o terceiro estudo, “Renovação do Sistema ONU”³⁹¹, de 1994, concentrou-se no sistema das Nações Unidas que trata de questões econômicas e sociais. Assinalava que o sistema ONU não era tão vasto, sequer tão custoso quanto “quase rotineiramente sugerido”, e salientava que vários órgãos do sistema haviam se tornado muito mais autônomos do que se pretendia em 1945. A integração dos vários elementos autônomos do sistema dependia de profundas transformações constitucionais, que não seriam factíveis no contexto do início dos anos 1990. Por essa razão, o estudo não propunha mudanças radicais: suas propostas não implicavam emendas à carta, tampouco mudanças na constituição das agências especializadas.

O propósito dos autores era “identificar sequência gradual de grandes opções para reforma e reorganização que sejam tanto factíveis quanto prováveis de melhorar a situação”. O estudo dedicou um capítulo inteiro ao exame do ECOSOC, para indicar que “os fundadores da ONU pretendiam que o ECOSOC fosse o ‘Conselho de Segurança Econômico’”, mas o “separatismo” das instituições de Bretton Woods teria “desviado as Nações Unidas da formulação de políticas macroeconômicas para a assistência ao desenvolvimento” e a ONU teria deixado de ser o que os governos pretendiam, isto é, “a peça central do mundo para a formulação de política macroeconômica

388 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 288.

389 CHILDERS, Erskine e URQUHART, Brian. *A World in Need of Leadership: Tomorrow's United Nations*. New York: The Ford Foundation, 1996.

390 CHILDERS, Erskine e URQUHART, Brian. *Towards a more effective United Nations*. New York: Ford Foundation, 1992.

391 CHILDERS, Erskine e URQUHART, Brian. *Renewing the United Nations System*. New York e Uppsala: Ford Foundation e Dag Hammarskjöld Foundation, 1994.

global”³⁹². Advogavam o aperfeiçoamento do Conselho como foro de formulação política e de orientação, em que se realizariam encontros temáticos de alto nível e propunham uma “Junta Consultiva do Sistema das Nações Unidas” para aperfeiçoar o funcionamento do sistema por meio de recomendações. Para que suas propostas não fossem rotuladas de “utópicas e irrealistas”, os autores identificaram sequência gradual de implementação das principais opções de reforma. Contudo, as principais recomendações do estudo não foram aplicadas.

4.2.9. Ênfase no caráter multidisciplinar do desenvolvimento e preparação da Cúpula do Milênio (reformas de revitalização) – 1995 a 2000

Em abril de 1991, em Estocolmo, por iniciativa do ex-Chanceler da República Federal da Alemanha Willy Brandt, foi estabelecida a Comissão de Governança Global, com vistas a fortalecer a cooperação internacional. Reuniu 28 personalidades proeminentes, em capacidade pessoal, entre as quais a Diretora do Arquivo Nacional, Celina Vargas do Amaral Peixoto, da Fundação Getulio Vargas. Em novembro de 1994, a Comissão publicou o relatório “Nossa vizinhança global”³⁹³, que examinava mudanças, desde 1945, nas áreas militar, econômica, social e ambiental. A Comissão defendeu o multilateralismo como a maneira mais eficaz de tratar tanto da segurança global quanto daquilo que chamou de “governança econômica global”. O relatório dedicou um dos sete capítulos à questão da gestão da interdependência econômica, que tratava de globalização e exclusão social. Sobre o processo decisório global, constituiu-se na vigésima sétima proposta de reforma³⁹⁴ do

392 CHILDERS (1994), op. cit., p. 57-58.

393 COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford and New York: Oxford University Press, 1995.

394 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 293.

ECOSOC ao realçar o conflito entre o aumento no número de países e a necessidade de mecanismos rápidos e eficientes.

Ao advogar o multilateralismo, os membros da Comissão afirmaram que “as Nações Unidas, em particular o ECOSOC, ficaram aquém do papel que se vislumbrava de coordenação e de direção geral nos campos econômico e social. Isto porque, em parte, esse papel ainda é contestado quase cinquenta anos após São Francisco, apesar da clara intenção da Carta”. Sob o título “Chegou o momento de aposentar o ECOSOC” (*The time has come to retire ECOSOC*), a Comissão indicou “acreditamos que hoje a reforma deveria ir além de reparos e começar pelo topo do sistema”. Nesse sentido, apresentava proposta de estabelecimento de um Conselho de Segurança Econômico, que seria fundido com as II e III Comissões da Assembleia Geral, paralelo ao CSNU. Preconizava a eliminação do ECOSOC, da UNCTAD e da UNIDO, além de advogar a democratização do processo decisório das instituições de Bretton Woods. Quando o relatório foi submetido à AGNU, em 1995, já não mais existia o ímpeto otimista do início dos anos 1990. Examinado ao lado de outras propostas que não implicavam emendas à Carta, o relatório da Comissão de Governança Global era excessivamente radical e não produziu resultados.

Durante a celebração do 50º aniversário da ONU, de 22 a 24 de outubro de 1995, os temas dominantes foram a crise financeira e a reforma.

Como contribuição ao Grupo de Trabalho sobre fortalecimento do sistema das Nações Unidas, criado pela AGNU em setembro de 1995, os EUA apresentaram, em fevereiro de 1996, relatório do Departamento de Estado com propostas de reforma³⁹⁵. O documento, que representou a vigésima oitava proposta de reforma³⁹⁶ do ECOSOC, concentrava-se mais na eficiência e eficácia da ONU do que nos

395 US DEPARTMENT OF STATE. *Bureau of International Organization Affairs. U.S. Views On Reform Measures Necessary For Strengthening The United Nations System, de 20 de fevereiro de 1996. Washington, DC: US Government Printing Office, 1996.*

396 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 296.

propósitos e no papel político da Organização. As propostas visavam a melhorar a coordenação e priorização das atividades, a consolidar programas e agências, bem como a reavaliar aqueles que já tivessem sido consolidados. O ECOSOC “deveria se concentrar em políticas, ao invés de operações”. Também propunha que nenhuma nova conferência fosse realizada, após as previstas para aquele ano³⁹⁷. Para as II e III Comissões da AGNU, recomendava que se consolidassem várias resoluções anuais num único projeto, que enfeixaria os interesses dos países em desenvolvimento. O papel do PNUD seria reforçado. As propostas, de reestruturação, não prosperaram³⁹⁸.

O progresso para simplificar a estrutura intergovernamental do ECOSOC era lento. As reformas de 1992 não lograram agilizar os trabalhos do Conselho, tampouco revitalizaram os órgãos subsidiários. Apesar da substituição de duas sessões anuais por apenas uma, com três segmentos, o ECOSOC continuava a ser inundado por relatórios e a padecer de coordenação precária dos órgãos subsidiários e agências especializadas.

Em maio de 1996, para eliminar a duplicação de trabalho e reforçar a função de coordenação do Conselho, a AGNU adotou resolução³⁹⁹ que harmonizava o trabalho do ECOSOC com as II e III Comissões. Essa resolução, que representou a vigésima nona proposta de reforma⁴⁰⁰ do ECOSOC, tratou de medidas de revitalização voltadas para a sessão substantiva e para relatórios mais concisos. Também tratou de questões de reestruturação, ao determinar ao Conselho que realizasse revisão “dos mandatos, composição, funções e métodos de trabalho” das comissões funcionais e órgãos de peritos, priorizasse Comissões a serem examinadas e dissolvesse órgãos subsidiários⁴⁰¹.

397 Conferência de Segurança Alimentar, em Roma, e a HABITAT-II, em Istanbul, ambas em 1996.

398 Apenas a sugestão de incorporação das Comissões de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento e de Recursos Naturais e Energia na Comissão de Desenvolvimento Sustentável foi materializada.

399 NAÇÕES UNIDAS. *Further measures for the restructuring and revitalization of the United Nations in the economic, social and related fields*. Resolução 50/227, de 24 de maio de 1996.

400 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 298.

401 Dissolveu o Conselho Mundial de Alimentos, que foi absorvido pela FAO e pelo PMA.

Introduziu importante modificação no papel do Conselho, ao exortar a Assembleia Geral a exercer “maior liderança política” nas questões de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que redefinia as funções do ECOSOC como “mecanismo central de coordenação das atividades do sistema das Nações Unidas e agências especializadas, bem como de supervisão dos órgãos subsidiários, em particular as comissões funcionais”. A resolução não menciona “formulação de políticas”, muito menos “harmonização de políticas” de Estados-membros, como fizeram documentos anteriores. As propostas de revitalização foram implementadas: passou-se a realizar sessões substantivas mais curtas, de quatro semanas, e, a partir de 1998, um encontro anual entre o ECOSOC e as instituições de Bretton Woods.

Em dezembro de 1996, dando prosseguimento ao projeto iniciado em 1988, os países nórdicos publicaram conjunto de propostas sobre o papel da ONU no desenvolvimento que se constituiu no trigésimo esforço de reforma⁴⁰² do ECOSOC. O segundo relatório⁴⁰³ se baseou nas propostas publicadas inicialmente em 1991 e nas medidas, de natureza incremental e impacto limitado, que haviam sido adotadas nos cinco anos que permearam os dois estudos. Apontava, ainda, a discrepância entre crescentes demandas sobre a Organização e seus recursos limitados, em parte pela crise de confiança entre o Norte e o Sul sobre o futuro da organização. Tal discrepância criaria um círculo vicioso, em que a marginalização da ONU a tornaria menos atraente para doadores, o que reduziria as contribuições voluntárias e afetaria ainda mais a capacidade da Organização. As propostas que afetavam o ECOSOC estavam entre as que diziam respeito à governança do sistema pelos Estados-membros, onde preconizavam o fortalecimento do papel de coordenação do Conselho, bem como sugeria um papel importante na coordenação do seguimento de conferências globais. O documento

402 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 301.

403 THE NORDIC UN REFORM PROJECT. *The United Nations in Development — Strengthening the UN Through Change: Fulfilling Its Economic and Social Mandate*. Relatório de 18 de dezembro de 1996. Oslo: The Nordic UN Reform Project, 1996.

propunha concentrar a formulação de políticas na Assembleia Geral e consolidar as II e III Comissões para evitar duplicações com o ECOSOC. Algumas das recomendações de reestruturação foram implementadas nos anos seguintes, entre elas: o Conselho passou a coordenar o seguimento de conferências globais e foi fortalecido o papel do ECOSOC para o exame trienal das políticas de atividades operacionais.

Entre 1992 e 1996, quando a ONU discutia a “Agenda para a Paz” e a “Agenda para o Desenvolvimento”, a visão dos países em desenvolvimento sobre o processo se consolidou em torno do Centro do Sul (*South Centre*), o escritório de seguimento da Comissão do Sul (*South Commission*). O relatório publicado pelo *South Centre* em outubro de 1992 representou a trigésima primeira proposta de reforma⁴⁰⁴ do ECOSOC. O documento⁴⁰⁵ assinalava que uma “nova ordem mundial” havia sido proclamada unilateralmente pelos países desenvolvidos. As propostas de mudança institucional visavam a aumentar o controle do Norte sobre a ONU, por meio de divisão de tarefas entre as Nações Unidas (paz e questões sociais), FMI (finanças e gestão macroeconômica), Banco Mundial (estratégias de desenvolvimento) e GATT (comércio). Em sintonia com a “Agenda para a Paz”, o relatório do *South Centre* ressaltava que a segurança coletiva dependia de se tratar de maneira integrada os problemas econômicos, sociais e ambientais subjacentes aos conflitos. Nesse sentido, o ECOSOC deveria ser fortalecido para assumir papel central na formulação de políticas para coordenação macroeconômica, ao passo que as instituições de Bretton Woods deveriam ser reintegradas ao sistema das Nações Unidas. Três anos mais tarde, o *South Centre* se tornaria uma organização intergovernamental permanente dos países em desenvolvimento, ligada ao G77 e ao MNA. Em 1996, publicou

404 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 303.

405 THE SOUTH CENTRE. *The United Nations at a Critical Crossroads: Time for the South to Act*. Geneva e Dar-es-Salaam: The South Centre, 1992.

novo relatório⁴⁰⁶ que advogava um papel mais ativo para a Organização em questões econômicas. Afirmava que “em particular, o ECOSOC e a UNCTAD requerem proteção contra a erosão forçada a partir de dentro, bem como contra demandas pela sua total abolição”.

O *South Centre* analisava as reformas sob uma ótima exclusivamente política: as propostas refletiam não apenas distintas visões dos problemas, mas, sobretudo, diferentes expectativas derivadas de desigualdades de poder e de desenvolvimento. Para o *South Centre*, uma instituição de participação diversa e desigual como a ONU ensejava confronto entre países que queriam mudanças e aqueles que queriam a manutenção do *status quo*. Afirmava que o fim da Guerra Fria criaria oportunidade para os países do Norte moldarem as Nações Unidas e as agências especializadas segundo seus interesses. A proliferação de órgãos subsidiários, cujo número havia quadruplicado entre 1945 e 1996, seria “modesta” no âmbito de uma organização de agenda global. O estudo era particularmente crítico a mudanças que reduziriam o papel da ONU na gestão da economia mundial e reforçariam o papel das instituições de Bretton Woods. Para o *South Centre*, uma reforma da ONU deveria considerar, entre outros, a manutenção da estrutura, mandato e princípios da Carta; o caráter democrático e pluralista da Organização, estendido aos órgãos subsidiários; a contenção do poder econômico e político do Norte; a insuficiência de recursos financeiros e de funcionários, que dava margem a alegações de ineficiência; o fortalecimento do papel de crítico e de agente de mudanças no campo do desenvolvimento; a redução do sistema de financiamento voluntário das atividades operacionais, a ser gradualmente substituído por contribuições regulares; o fortalecimento do papel de pesquisa e de formulação de políticas da ONU, para atingir a coordenação de políticas macroeconômicas no plano global; a proteção do ECOSOC e da UNCTAD, com a adoção de medidas voltadas para o fortalecimento

406 THE SOUTH CENTRE. *For A Strong and Democratic United Nations: A South Perspective of UN Reform*. Geneva: The South Centre, 1996.

de suas funções de formulação política, negociação e pesquisa; e a reforma fundamental das BWIs, para colocá-las sob a política de desenvolvimento da ONU e para democratizar sua governança. Pode-se dizer que as propostas de revitalização prosperaram porque, com o tempo, o G77 logrou conservar e ampliar estruturas na ONU.

A reunião de junho de 1996 do Grupo dos Sete países mais industrializados, em Lyon, deu peso aos argumentos do *South Centre*. O G7 discutiu, entre outros temas, a reforma da ONU, com participação do SGNU e dos executivos-chefes do Banco Mundial e do FMI. O documento que resultou dessa discussão representa a trigésima segunda proposta de reforma⁴⁰⁷ do ECOSOC. Por um lado, o G7 reconheceu o importante papel de coordenação de políticas do Conselho e registrou outros avanços⁴⁰⁸. Por outro, o Grupo preconizava que fossem esclarecidos o papel e vantagens comparativas da ONU, que fosse aumentada a eficiência do Secretariado e que se alcançasse maior coordenação entre órgãos do sistema. Para tanto, propunha consolidação de fundos e programas, bem como divisão de trabalho com as BWIs e a OCDE⁴⁰⁹. O que o G7 entendia como ganhos de eficiência e racionalização, o G77 via como tentativa de congelar o controle do Norte sobre a ONU. As propostas do G7, de reestruturação, não prosperaram.

A terceira e mais séria crise financeira da ONU aconteceu no final dos anos 1990, quando se combinou dificuldade de pagamento pelos países que atravessavam crise econômica com falta de vontade política dos Estados Unidos de honrarem seus compromissos. No final de 1997, os atrasados dos EUA montavam a US\$ 1.312 milhões,

407 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 306.

408 GROUP OF SEVEN (G7). *Economic Communiqué: Making a Success of Globalization for the Benefit of All*. Lyon, 28 de junho de 1996. Parágrafos 40, 41 e 44.

409 Idem. Parágrafos 42, 43 e 45: que o Subsecretário-Geral servisse como Secretário Executivo do ECOSOC; que se procedesse a levantamento dos fundos e programas existentes para racionalizá-los e fundi-los no PNUD; e que se racionalizasse a análise econômica da ONU, em consultas com o FMI, o Banco Mundial e a OCDE, para evitar duplicações. Também propunha encontros regulares do Secretário-Geral com o Diretor-Gerente do FMI, o Presidente do Banco Mundial e o Diretor-Geral da OMC para assegurar ação coordenada e concertada, levando em conta as vantagens comparativas de cada instituição, para evitar duplicações.

o que criava o risco de o país perder direito de voto na AGNU. O orçamento para 1998-1999 incorporou, pela primeira vez, redução em termos absolutos, comparado com o orçamento de 1996-1997⁴¹⁰. Em 1999, os Estados-membros deviam mais de US\$ 2,5 bilhões e apenas 100 dos 185 membros tinham seus desembolsos em dia. Os EUA deviam dois terços do total, ou US\$ 1,6 bilhão. Em 2005, os atrasados somavam US\$ 777 milhões, dos quais US\$ 607 milhões (78%) devidos pelos EUA.

Ao assumir a função, no início de 1997, o Secretário-Geral Kofi Annan submeteu à Assembleia Geral a agenda de reformas mais abrangente e extensa dos 52 anos de história da ONU. Boa parte das propostas dizia respeito às áreas econômica e social da ONU, inclusive ao ECOSOC. Este foi o trigésimo terceiro esforço de reforma⁴¹¹ do Conselho. A agenda de reformas era centrada em dois eixos: o das iniciativas gerenciais que, por estarem na área de competência do SGNU, poderiam ser adotadas imediatamente e o de um programa de longo prazo⁴¹².

As medidas introduziam novo mecanismo gerencial, pela criação de um órgão de apoio direto no estilo “gabinete ministerial” e pelo agrupamento das atividades da ONU em comitês executivos, segundo quatro missões fundamentais⁴¹³. Propunha a criação de um Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas, bem como de uma Conta de Desenvolvimento a ser financiada pela poupança gerada pela reforma administrativa. Os países desenvolvidos receberam bem as reduções em posições e despesas, ao passo que a destinação dos recursos assim

410 Redução de US\$ 76 milhões, passando de US\$ 2,608 milhões em 1996-1997 para US\$ 2,532 milhões em 1998-1999.

411 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 307.

412 As reformas de Kofi Annan foram fortemente influenciadas pelos estudos de experientes ex-funcionários da Organização, Childers e Urquhart, que vinculavam a revitalização da ONU à qualidade de sua liderança e propunham racionalização da estrutura pela criação de quatro novas posições de Subsecretários-Gerais. Ver CHILDERS, Erskine e URQUHART, Brian (1991), op. cit., e (1992) op. cit.

413 Os comitês executivos (entre eles, o de assuntos econômicos e sociais e operações para o desenvolvimento) reuniam os chefes dos departamentos, programas e fundos para consultas mútuas sobre assuntos substantivos e administrativos, com vistas a aumentar a complementaridade de programas e reduzir duplicações.

economizados para as áreas econômicas e sociais agradaram aos países em desenvolvimento.

As propostas de longo prazo, por sua vez, foram pormenorizadas no relatório “Renovação das Nações Unidas: um Programa para Reforma”⁴¹⁴. No relatório, o Secretário-Geral afirma que a ONU tinha se convertido numa instituição fragmentada e rígida, que, ao duplicar funções, era ineficaz em algumas áreas e supérflua em outras. O relatório propunha reforma limitada do Conselho. O fortalecimento do ECOSOC seria por meio de maior acesso a apoio técnico, sobretudo na área de política macroeconômica e de consolidação de vários órgãos subsidiários. O relatório convidava o Conselho a estabelecer um cronograma para a reforma de seus órgãos subsidiários com vistas à sua simplificação, a rever sua organização e métodos de trabalho, com exame abrangente das comissões regionais, bem como introduzir um segmento humanitário na sessão substantiva. O relatório incorporava antigas propostas de países desenvolvidos ao propor a reestruturação de oito dos órgãos subsidiários do ECOSOC, bem com a revisão das comissões regionais, em consulta com outros órgãos regionais. Propunha o estabelecimento de uma Comissão Especial, de nível ministerial, para examinar a necessidade de mudanças na Carta e nos acordos com agências especializadas, de maneira a corrigir as fragilidades do sistema, ao mesmo tempo em que manteria seu caráter descentralizado.

As propostas procuravam, por um lado, atender demanda dos EUA para favorecer o pagamento dos atrasados e, por outro, atender a demandas dos PEDs, cuja maioria na AGNU poderia barrar as reformas. Na apresentação da agenda, em julho de 1997, o G77 salientou a importância de a ONU colocar questões de desenvolvimento econômico e social no centro dos seus trabalhos. Grupo de 16 países, desenvolvidos e em desenvolvimento – inclusive o Brasil – manifestou apoio ao projeto do SGNU, em Estocolmo, em agosto. O *South Centre*

414 NAÇÕES UNIDAS. ANNAN, Kofi. Report of the Secretary-General. *Renewing the United Nations: A Programme for Reform*. Documento A/51/950, de 14 de julho de 1997. N. 130, p. 127-145. New York: Nações Unidas, 1997.

manifestou preferência pelo exame e negociação de aspectos isolados da proposta, não do pacote. Em setembro, o G77 aprovou conjunto de princípios que norteariam as negociações, entre eles: o fortalecimento da Assembleia Geral na área de formulação de política macroeconômica global; e reforma do processo decisório das BWIs para torná-las mais democráticas, universais e transparentes⁴¹⁵. Um ano mais tarde, muitas das propostas de reestruturação do SGNU haviam prosperado⁴¹⁶.

Em julho de 1998, ao cumprir determinação de resolução da AGNU⁴¹⁷, o ECOSOC adotou medidas que se constituíram na trigésima quarta proposta de reforma⁴¹⁸ do Conselho. Essas medidas alteraram mandatos, funções, composição e métodos de trabalho de órgãos subsidiários, com particular atenção aos relatórios (que deveriam ser concisos, coerentes, analíticos e voltados para recomendações claras orientadas para a tomada de decisões). Regulou as relações das comissões funcionais entre si, com comissões regionais e com o ECOSOC, para fortalecer o tratamento integrado e multidisciplinar de questões transversais. As medidas de reestruturação discutidas pelo Conselho foram integralmente implementadas.

4.2.10. Seguimento da Cúpula do Milênio e decepção com resultados concretos (reformas de revitalização) – 2000 a 2008

A resolução que aprovou a Assembleia do Milênio⁴¹⁹ pedia que o Secretário-Geral realizasse consultas para definir tópicos relevantes

415 MÜLLER (2001), op. cit., p. 119-123.

416 Havia sido estabelecidos o Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas (congregando PNUD, UNICEF e UNFPA, com o PMA) e o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, que apoiaria o ECOSOC e secretariaria a ACC; haviam sido transferidos US\$ 13.1 milhões para a Conta de Desenvolvimento, cuja utilização seria decidida pela AGNU; e a Junta Executiva do PNUD/UNFPA decidira desenvolver marco plurianual para recursos para desenvolvimento, com criação de um Escritório de Financiamento para o Desenvolvimento.

417 NAÇÕES UNIDAS. *Renewing the United Nations: a programme for reform*. Resolução Assembleia Geral 52/12B, de 19 de dezembro de 1997.

418 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 311.

419 NAÇÕES UNIDAS. *UN Millennium Assembly*. Resolução Assembleia Geral 53/202, de 17 de dezembro de 1998.

que pudessem contribuir para focar os trabalhos da Cúpula no âmbito de um tema geral. Em março de 2000, o SGNU circulou relatório⁴²⁰ com esses tópicos, no qual o capítulo sobre renovação da ONU não tratava do ECOSOC.

A Cúpula do Milênio realizou-se de 6 a 8 de setembro de 2000 como a maior reunião de chefes de Estado e de Governo até aquela data⁴²¹. Em 8 de setembro, a Cúpula adotou a Declaração do Milênio das Nações Unidas, que tratava de temas que demonstravam o caráter multidisciplinar do desenvolvimento e da erradicação da pobreza⁴²². Sobre fortalecimento das Nações Unidas, a Declaração advogou o contínuo fortalecimento do ECOSOC para que preenchesse o papel que lhe é conferido pela Carta. À Assembleia do Milênio foi dada a tarefa de implementar os compromissos da Declaração de Cúpula, pela criação de mecanismo de seguimento e pela incorporação da Declaração como parte integral do trabalho da ONU.

As Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs) deram novo ímpeto ao processo de reformas. Estabeleceram, pela primeira vez, objetivos e medidas abrangentes para desenvolvimento e redução da pobreza que refletiam a natureza multidimensional do processo, ligada a questões de renda e a questões não diretamente vinculadas a renda (como meio ambiente e direitos humanos). A comunidade internacional agiu com extraordinária unidade para enfrentar os novos desafios da globalização, estabelecendo metas claras e mensuráveis e forjando uma nova parceria para o desenvolvimento. As novas Metas levantaram questões não apenas de financiamento, mas também de

420 NAÇÕES UNIDAS. ANNAN, Kofi. *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century - report of the Secretary-General*. Documento A/54/2000, de 27 de março de 2000. New York: Nações Unidas, 2000.

421 Dela participaram 98 chefes de Estado, 46 chefes de Governo, dois Príncipes coroados, cinco Vice-Presidentes, seis Vice-Primeiro-Ministros e 20 Ministros das Relações Exteriores.

422 Acesso a mercados de países desenvolvidos pelos PMDRs, livres de tarifas e quotas; redução de dívidas externas; assistência ao desenvolvimento; redução pela metade, até 2015, do número de pessoas que vivem com menos de um dólar por dia; acesso universal e igualitário, em termos de gênero, à educação primária; redução da mortalidade materna em três quartos e da mortalidade infantil abaixo dos cinco anos em dois terços até 2015; contenção de doenças contagiosas como a AIDS e a tuberculose; melhoria das condições de vida de pelo menos 100 milhões de favelados, até 2020; promover igualdade de gênero; promover o emprego de jovens.

coordenação, de qualidade da assistência e de envolvimento dos países no desenvolvimento que permeiam o processo de reforma que se iniciou em 2001 e continua até hoje.

Em 2002, no início de seu segundo mandato, o Secretário-Geral Kofi Annan circulou relatório que retomava as reformas que havia iniciado em 1997, agora com o ímpeto e as diretrizes da Cúpula do Milênio. O documento “Fortalecimento das Nações Unidas: uma Agenda para Mais Mudanças”⁴²³, submetido à LVII Assembleia Geral, representou a trigésima quinta proposta de reforma do ECOSOC⁴²⁴. Indicou a necessidade de a AGNU definir suas responsabilidades diante do ECOSOC – sobretudo, diante das comissões funcionais encarregadas do seguimento das grandes conferências da ONU –, bem como de tornar a coordenação mais efetiva a serviço dos Estados-membros. O Secretário-Geral tratou extensivamente da questão da qualidade e da quantidade dos relatórios submetidos ao Conselho e à Assembleia Geral. Em maio de 2002, relatório do SGNU sobre a implementação integrada e coordenada dos resultados das principais conferências da ONU⁴²⁵ se limitava a exortar o ECOSOC a melhor desempenhar o mandato que lhe fora outorgado pela Carta. Contudo, reforçou o papel potencial do Conselho no seguimento dos resultados das conferências, que seria retomado no ano seguinte.

Em junho de 2003, a Assembleia Geral adotou, por consenso, resolução em duas partes que viria a se constituir na trigésima sexta proposta de reforma⁴²⁶ do ECOSOC. A primeira parte estabeleceu grupo de trabalho *ad hoc* para preparar “recomendações concretas” para o processo de seguimento de conferências e reuniões de cúpula, pela elaboração de propostas sobre formato e periodicidade da

423 NAÇÕES UNIDAS. ANNAN, Kofi. Report of the Secretary-General. *Strengthening of the United Nations: An Agenda for Further Change*. Documento A/57/387, de 9 de setembro de 2002. New York: Nações Unidas, 2002.

424 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 312.

425 NAÇÕES UNIDAS. ANNAN, Kofi. *Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcome of the major United Nations conferences and summits, including the Millennium Summit*. Report of the Secretary-General. Documento A/57/75-E/2002/57, de 7 de maio de 2002. New York: Nações Unidas, 2002.

426 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 314.

implementação dos resultados desses eventos. A segunda parte, por sua vez, afirmava que “depois de mais de uma década desses eventos (conferências e reuniões de cúpula das Nações Unidas), o progresso na sua implementação tem sido insuficiente e, portanto, chegara o momento de perseguir (*pursue*) vigorosamente sua efetiva implementação”. Decidiu que o ECOSOC deveria examinar, anualmente, a implementação dos resultados (*outcomes*) das conferências e reuniões de cúpula e avaliar seu impacto sobre o alcance das metas propostas nesses eventos. A resolução delimitou as competências da Assembleia Geral, de formulação e avaliação, e do ECOSOC, de seguimento de resultados. As propostas, de revitalização, prosperaram.

Em 1980, a Assembleia Geral adotara resolução que previa o exame abrangente trienal de atividades operacionais, a partir de 1983. Em dezembro de 2004, ao tratar da mesma matéria, a AGNU adotou resolução que fortaleceu o papel do ECOSOC nesse exame trienal. A resolução, que foi o trigésimo sétimo esforço de reforma do Conselho⁴²⁷, referiu-se ao papel do ECOSOC como o de agente de coordenação e orientação do sistema da ONU para assegurar que diretrizes políticas fossem implementadas de maneira abrangente. Também tentou conciliar a posição dos países em desenvolvimento com a dos desenvolvidos em matéria de reformas, ao definir que o propósito destas é tornar o sistema de desenvolvimento das Nações Unidas mais eficiente e eficaz no apoio a países em desenvolvimento (para atingir as metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente, com base nas estratégias nacionais de desenvolvimento) e melhorar a eficiência organizacional e atingir resultados concretos. As medidas de revitalização prosperaram parcialmente, mas o esforço embutiua ganhos conceituais e fortaleceu papel do ECOSOC no exame trienal de atividades operacionais, para implementação de diretrizes políticas.

427 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 316.

Às vésperas da celebração do aniversário de 60 anos das Nações Unidas, o Secretário-Geral Kofi Annan acreditava que a Organização havia “chegado a uma encruzilhada”. Em setembro de 2003, instituiu o Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança para examinar como a ONU poderia ser reformada para empregar ação coletiva na solução das grandes ameaças que pesavam sobre a humanidade. O Painel foi presidido pelo ex-Primeiro-Ministro da Tailândia Anand Panyarachun e composto por 16 chefes de Governo, Ministros das Relações Exteriores e chefes de agências da ONU, entre eles o Embaixador João Baena Soares. O relatório final do Painel, “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada”⁴²⁸, publicado em dezembro de 2004, reiterou o vínculo entre desenvolvimento e segurança coletiva. Na apresentação do documento, o Secretário-Geral singularizou o desenvolvimento como “a principal fundação de uma nova segurança coletiva”.

As recomendações foram concentradas no Conselho de Segurança. Apesar de dedicar apenas duas páginas ao ECOSOC (em grande medida porque transferia atribuições deste ao novo órgão que propunha a Comissão de Construção da Paz), o relatório representou a trigésima oitava proposta de reforma⁴²⁹ do Conselho. Para o Painel, as estruturas globais de governança econômica e social eram inadequadas para os desafios com que se deparava a comunidade internacional, marcadas pela ausência de fórum de alto nível que criasse “oportunidade regular a líderes de grandes economias, tanto industriais quanto em desenvolvimento, para diálogo franco, deliberação e solução de problemas”. O relatório afirmava que o “processo decisório sobre assuntos econômicos internacionais, em particular aqueles ligados a comércio e finanças, há muito deixara as Nações Unidas e nenhuma reforma internacional deve trazê-lo de volta”. Ao permitir a criação

428 NAÇÕES UNIDAS. *A more secure world: our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*. Documento A/59/565, de 2004.

429 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 317.

de agências especializadas independentes, a Carta havia “reduzido o papel do ECOSOC à coordenação”, o que seria uma “proposta difícil no melhor dos tempos” dada à fragmentação do sistema. Por essa razão, não seria realista buscar converter o Conselho no centro do processo decisório mundial sobre questões econômicas, tampouco no diretor de programas das agências especializadas e de instituições financeiras internacionais.

A relevância do ECOSOC poderia ser realçada por meio de três estratégias: exercer liderança normativa e analítica; prover uma arena em que se pudesse examinar, de maneira transparente, o cumprimento de compromissos dos Estados com objetivos de desenvolvimento; e converter-se num “fórum de cooperação para o desenvolvimento” de alto nível. Na prática, as recomendações do Painel subtraíam competências do ECOSOC ao recomendar a criação de um único órgão intergovernamental para construção da paz, bem como a conversão da Comissão de Direitos Humanos num Conselho de Direitos Humanos, além da transformação do G20, de Ministros da Fazenda, num grupo de líderes para coordenar a atividade econômica. Importantes recomendações do Painel seriam implementadas em 2006, como a criação do Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento, no âmbito do segmento de alto nível da sessão substantiva, e a criação de dois novos órgãos subsidiários da Assembleia Geral, a Comissão de Construção da Paz, com participação do ECOSOC, e o Conselho de Direitos Humanos.

Em 2005, no contexto do “Ano do Desenvolvimento”, em resposta ao relatório do Painel e influenciado pelo “Projeto do Milênio” do Professor Jeffrey Sachs⁴³⁰, o Secretário-Geral Kofi Annan preparou pacote abrangente de reformas a ser discutido durante a Cúpula Mundial de 2005, que lançaria a trigésima nona proposta de reforma

430 MILLENNIUM PROJECT. SACHS, Jeffrey. *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. London: Earthscan, 2005.

do ECOSOC⁴³¹. O estabelecimento de metas claras e monitoráveis colocara as Nações Unidas no papel de liderança do processo de criação de novas parcerias na cooperação para o desenvolvimento. Contudo, a avaliação dos cinco anos anteriores à Conferência de Cúpula de 2005 indicava que o mundo não estava a caminho de alcançar as metas propostas para 2015. Uma vez que as Nações Unidas desempenham papel crucial na agenda do desenvolvimento, seu empenho para renovar o ímpeto na busca das MDMs passou a depender de reformas que tornassem seu papel mais eficaz. Com o título “Com maior liberdade: rumo ao desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos”⁴³², o relatório era muito crítico em relação ao ECOSOC, “relegado às margens da governança econômica e social global”, e indicava cinco funções para o Conselho: integrar, coordenar e examinar a agenda do desenvolvimento emanada das principais conferências, por meio de reuniões de nível ministerial; examinar tendências na cooperação internacional para o desenvolvimento, para o que deveria se converter num fórum bienal de alto nível de cooperação para o desenvolvimento; realizar reuniões para tratar de questões emergenciais; monitorar sistematicamente as dimensões econômica e social de conflitos pela cooperação com a Comissão de Construção da Paz e com o Conselho de Segurança; e direcionar os esforços dos vários órgãos intergovernamentais o sistema ONU.

Entre 14 e 16 de setembro de 2005, em Nova York, mais de 170 chefes de Estado e de Governo se reuniram na Cúpula do Milênio, um encontro de líderes mundiais com participação maior do que a da Assembleia do Milênio. A agenda da Cúpula baseava-se no conjunto de reformas proposto pelo Secretário-Geral Kofi Annan em março daquele ano, no relatório “Com maior liberdade”. Os Estados-membros concordaram em reorganizar as Nações Unidas sobre três pilares,

431 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 322.

432 NAÇÕES UNIDAS. ANNAN, Kofi. Report of the Secretary-General. In *Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. Documento A/59/2005, de 21 de março de 2005. New York: Nações Unidas, 2005.

a saber: desenvolvimento; paz e segurança; e direitos humanos e democracia. Para o Secretário-Geral, havia um quarto pilar: a reforma administrativa. A Declaração da Cúpula (*World Summit Outcome*), um longo documento de 178 parágrafos, institucionalizou a trigésima nona proposta de reforma do ECOSOC. Cobria quatro grandes áreas: desenvolvimento (*Development*); paz e segurança coletiva (*Peace and collective security*); direitos humanos e império da lei (*Human rights and the rule of law*); e fortalecimento das Nações Unidas (*Strengthening the United Nations*). A Declaração sublinha que as três primeiras áreas “são interligadas e se reforçam mutuamente”. O capítulo sobre desenvolvimento, com 52 parágrafos (parágrafos 17 a 68), afirma que este é “uma meta central em si mesma” e o desenvolvimento sustentável, com suas dimensões econômica, social e ambiental, é um elemento chave do quadro mais amplo das atividades da ONU. Contudo, o ECOSOC é objeto de apenas dois parágrafos no capítulo sobre fortalecimento das Nações Unidas, em que é apontada a necessidade de um Conselho mais eficaz, cujas competências seriam as de “um órgão principal para coordenação, exame e diálogo sobre políticas e recomendações sobre questões de desenvolvimento econômico e social, bem como para implementação das metas de desenvolvimento internacional acordadas nas grandes conferências das Nações Unidas, inclusive as Metas de Desenvolvimento do Milênio”. As funções que a Declaração atribuía ao ECOSOC reclamavam a adaptação da organização, da agenda e dos métodos de trabalho do Conselho. Na Declaração, o Conselho é mencionado em três outras passagens.

Em junho de 2006, a Assembleia Geral adotou, por consenso, importante resolução de seguimento dos resultados da Cúpula de 2005 na área do desenvolvimento que, ao cobrar o cumprimento de compromissos, transpirava frustração⁴³³. Não só explicitava a

433 NAÇÕES UNIDAS. *Follow-up to the development outcome of the 2005 World Summit, including the Millennium Development Goals and the other internationally agreed development goals*. Resolução 60/265 da AGNU, de 30 de junho de 2006. Reiterava que as metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente, inclusive as MDGs, oferecem base para planejamento, exame e avaliação das atividades da ONU para o desenvolvimento. Pedia

subordinação do ECOSOC à AGNU, que seria “o mais elevado mecanismo intergovernamental para formulação e avaliação de assuntos relacionados à coordenação e ao seguimento integrado das grandes conferências”, como enfraquecia ainda mais o Conselho ao afirmar que a UNCTAD seria o “ponto focal no âmbito das Nações Unidas para o tratamento integrado de questões de comércio e desenvolvimento, bem como de questões inter-relacionadas nas áreas de finanças, tecnologia, investimentos e desenvolvimento sustentado”. Convidava a Junta de Comércio e Desenvolvimento a contribuir para a implementação e para o exame dos resultados das grandes conferências.

A Cúpula do Milênio, seguida de eventos importantes como a Conferência de Monterrey e a Cúpula de 2005, teve reflexos não só nas estruturas intergovernamentais da ONU, mas também na qualidade da governança da Organização. O aprimoramento dos instrumentos de fiscalização, ainda que tivesse ocorrido no plano essencialmente administrativo, fortaleceu o ECOSOC ao aumentar a transparência dos fundos, programas e agências especializadas que o órgão coordena.

Em 2006, o Secretário-Geral estabeleceu grupo de trabalho independente constituído por seis peritos internacionais na área de governança, controle e administração (*Steering Committee for the Comprehensive Review*), entre os quais figurou o brasileiro Guy Almeida Andrade, membro da Junta Diretora da Federação Internacional de Contadores, ex-Presidente do Instituto dos Auditores Independentes do Brasil (IBRACON) e membro do Conselho Fiscal do Programa “Fome Zero”. Em agosto de 2006, o grupo apresentou relatório que viria a ser a quadragésima proposta de reforma⁴³⁴ do ECOSOC. O grupo independente identificou problemas de governança que

esforços concertados e tradução de compromissos em ação, bem como implementação plena da parceria para o desenvolvimento. Resolvia “acelerar a implementação” das medidas e mecanismos definidos na resolução 57/270B sobre implementação integrada e coordenada dos resultados das conferências. Pedia maior volume de AOD, mais investimentos e melhor governança por parte dos receptores (com adesão à Convenção contra Corrupção).

434 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 325.

diziam respeito ao ECOSOC. Das 37 recomendações do relatório, três das recomendações sobre governança eram particularmente importantes para o Conselho: fortalecer mandatos e qualificações das comissões de peritos, bem como a independência de seus membros; aperfeiçoar a coordenação entre decisões de programas e alocação de recursos; e fortalecer a eficácia, transparência e independência de todas as comissões. As propostas, de revitalização, foram implementadas parcialmente.

A importância de um representante da ONU no terreno é realçada desde 1965⁴³⁵. Também a ideia da presença unificada da ONU nos países e do exame da coerência ampla do sistema pairava desde 1992⁴³⁶. A partir de 1997, foram introduzidas medidas voltadas para a consolidação da rede da ONU no terreno, entre as quais o fortalecimento do papel do Coordenador Residente e a instituição de 60 “Casas das Nações Unidas” (*UN Houses*). A Cúpula de 2005 deu novo impulso à ideia de presença unificada nos países e inspirou o painel sobre coerência ampla do sistema nas áreas de desenvolvimento, assistência humanitária e meio ambiente, com cinco representantes de países em desenvolvimento, oito de países desenvolvidos e dois representantes do sistema ONU.

Em 9 de novembro de 2006, foi lançado o relatório do Painel de Alto Nível do Secretário-Geral sobre Coerência Ampla do Sistema das Nações Unidas nas Áreas de Desenvolvimento, Assistência Humanitária e Meio Ambiente⁴³⁷, que representou a quadragésima primeira proposta de reforma⁴³⁸ do ECOSOC. O relatório propunha a simplificação das atividades de um sistema amplo e diversificado que,

435 Em 1965, resolução do ECOSOC 1090(XXXIX) do ECOSOC, reforçava esse papel.

436 Em 1992, o Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali apresentara ao ECOSOC documento que preconizava presença unificada da ONU nos países, sob um único representante, como já se realizava tentativamente em seis ex-Repúblicas soviéticas. Ver *Enhancing International Cooperation for Development: the Role of the United Nations System*. Documento E/1992/100, de 29 de junho de 1992. *Official Records of the Economic and Social Council, 1992. Plenary Meetings*. 10th meeting. A partir daquela data, a ideia de aprofundar a coerência ampla do sistema apareceu em várias propostas de reforma (por exemplo, em 1994, 1997, 2002 e 2004).

437 NAÇÕES UNIDAS. *Delivering as one*. Documento A/61/583, de 2006.

438 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 327.

ao manter sua descentralização e a identidade própria dos diferentes órgãos, deveria produzir resultados como se fosse uma única entidade (donde o título “Delivering as One”). A premissa básica do relatório é a de que a ONU poderia ter impacto muito maior, sobretudo no plano dos países, se fosse menos fragmentada. Superar a fragmentação sistêmica é, assim, o tema central do relatório. Para obter esse impacto, propunha que nos países as atividades operacionais tivessem um líder, um programa, um orçamento e um escritório. Várias das 47 recomendações do documento implicam reestruturação do sistema ONU e do Secretariado. A supervisão da “ONU Única” (*One UN*) ficaria a cargo de uma Junta de Desenvolvimento Sustentado que reuniria as juntas executivas do PNUD, do PNUFA, do UNICEF e do PMA, subordinada ao ECOSOC. Entre outras funções, a Junta manteria visão estratégica abrangente do sistema, com atenção tanto para superposições quanto para hiatos de competências, para direcionar coordenação e planejamento conjunto de fundos, programas e agências especializadas. A Junta seria encabeçada pelo Administrador do PNUD, órgão este que assumiria a liderança na coerência de políticas e apoio às equipes nos países. Quanto ao ECOSOC, o relatório recomenda a “implementação fiel” da visão do Conselho enunciada no documento final da Cúpula de 2005 e o fortalecimento do órgão pelo envolvimento dos Estados-membros no nível político mais alto possível. Seria estabelecido um Fórum Global de Líderes, de 27 chefes de Estado e de Governo, de composição regional rotativa, que trataria da coordenação de políticas em questões econômicas e sociais.

O relatório do Painel introduz conceito fundamental para nortear futuras operações do ECOSOC: o desempenho dos órgãos do sistema pode ser avaliado tendo por referência as metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente. Com isto, as menções a coordenação, coerência, eficácia e eficiência ganham concretude. Uma metodologia comum seria a base do estabelecimento de sistema conjunto de avaliação até 2008 e facilitaria cooperação mais efetiva entre as

entidades da ONU que tratam de desenvolvimento sustentável, em torno de temas compartilhados e parcerias centradas em uma única agência competente.

Poucos meses após a Cúpula, o Secretário-Geral, ao circular carta com o programa de trabalho sobre reforma das Nações Unidas, colocou a reforma do ECOSOC logo no início da lista de iniciativas⁴³⁹. Um ano após a adoção do documento final da Cúpula de 2005, as recomendações sobre reforma do ECOSOC foram incorporadas em resolução da Assembleia Geral⁴⁴⁰ que representou a quadragésima segunda proposta de reforma do ECOSOC⁴⁴¹. As negociações foram suspensas e retomadas algumas vezes⁴⁴², já que os Estados-membros não alcançavam consenso quanto à alocação de recursos adicionais, quanto à colaboração do ECOSOC com a Comissão de Construção da Paz e ao papel do Conselho em assuntos humanitários. O Brasil sustentou a ideia da universalização do Conselho para torná-lo mais representativo do conjunto de membros da ONU, o que levaria à absorção, pelo ECOSOC, da agenda das II e III Comissões da Assembleia Geral⁴⁴³.

A resolução, adotada em novembro de 2006, contém cinco elementos principais: (1) realização de reuniões ministeriais anuais de exame (*Annual Ministerial Review*) para avaliar os progressos feitos na implementação da agenda de desenvolvimento das Nações Unidas, incluindo as Metas de Desenvolvimento do Milênio, o que cria novo mecanismo para acompanhar progressos, com foco multissetorial e programa de trabalho plurianual que enriqueceria a preparação dos encontros; (2) realização de Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento bienal para examinar tendências e avanços

439 Ver telegrama da Missão do Brasil junto à ONU (DELBRASONU) No. 799, de 28 de março de 2006.

440 NAÇÕES UNIDAS. *Strengthening of the Economic and Social Council*. Resolução 61/16, de 20 de novembro de 2006.

441 Ver pormenores e referências documentais no Anexo B, p. 333.

442 Ver telegrama da Missão do Brasil junto às Nações Unidas (DELBRASONU) No. 1382, de 22 de maio de 2006.

443 Ver despacho telegráfico da Secretaria de Estado das Relações Exteriores para a Missão do Brasil junto à ONU (DELBRASONU) No. 330, de 17 de abril de 2006.

na cooperação econômica internacional e fazer recomendações de políticas; (3) lançamento da RMA e do FCD em 2007 em Genebra, com realização bienal do FCD em Nova York a partir de 2008; (4) mandato para reuniões *ad hoc* para tratar de questões humanitárias emergenciais; e (5) mensagem à recém-criada Comissão de Construção da Paz para que se beneficie da experiência do Conselho em países pós-conflito. A resolução 61/16 indicava o enfraquecimento do Conselho, ao criticar os meios colocados à disposição deste para a realização de seus encontros.



Capítulo 5

Avaliação crítica das propostas de reformas

O estudo das reformas do Conselho Econômico e Social indica que o objeto das propostas jamais foi estático. Nos anos 1970, as reformas buscaram melhorar a coordenação dos programas econômicos e sociais do sistema ONU, enquanto que nos anos 1980, o foco deslocou-se para reformas financeiras. Nos anos 1990, a agenda passou a ser influenciada pela necessidade de mais recursos, derivada da expansão das atividades e obrigações da ONU, ao passo que após a Assembleia do Milênio, essa agenda concentrou-se na reestruturação da Organização para alcançar as Metas de Desenvolvimento. Essa constante migração do objeto das propostas de reforma evidencia que estas são reflexos de mudanças tanto na conjuntura política em que opera a ONU quanto no próprio interior da organização. Tais mudanças deslocaram o foco do ECOSOC para questões transversais e fortaleceram sua autoridade para implementar resoluções, decisões e acordos.

Os resultados das propostas de reforma do Conselho, examinados em função do alcance dessas propostas, fornecem importantes subsídios para nortear a atuação diplomática do Brasil. Esses resultados decorreram de fatores internos e externos da ONU que geraram momentos propícios a sugestões de mudanças, ligados à conjuntura

econômica mundial, ao cenário político internacional (sobretudo descolonização e fim da Guerra Fria), bem como à diversificação das funções da Organização no campo do desenvolvimento.

O exame dos aspectos cíclicos das propostas de reforma do ECOSOC estabelece relações entre estas e fatores entre os quais se destacam: o aumento do número de Estados-membros na Assembleia Geral e nos órgãos subsidiários; a natureza dos atores na ONU; o pano de fundo representado pelo conflito Norte-Sul; as crises financeiras e políticas da Organização; a coordenação interna incoerente dos Estados-membros e conseqüente baixo nível de representação dos delegados; e a busca da otimização possível como resultado do consenso.

A tabela 1 abaixo sumariza aspectos de 42 propostas de reforma por vários autores, com diferentes alcances e distintos resultados, apresentadas entre 1946 e 2007:

Tabela 1 – Estatísticas de reformas

	Déc. 1940	Déc. 1950	1960-65	1966-70	1971-75	1976-80	1981-85	1986-90	1991-95	1996-00	2001 +	Total
Quantidade de propostas	1	1	2	3	3	2	1	3	11	7	8	42
Autoria de propostas												
ECOSOC		1			2			1		1		5
AGNU (por consenso)	1									1	1	3
G77 na AGNU					1				2	1	2	6
PDs na AGNU								1		1		2
SGNU			1	1					5	1	5	13
Estado(s)			1			2		1	1	2		7
Outros – Banco Mundial				1			1					2
Outros – PNUD				1					1			2
Autores / ONGs / GTs									2			2
Alcance de propostas												
Revitalização	1	1	1	1	2	1		2	3	2	6	20
Reestruturação				2					5	5	2	14
Radical			1		1	1	1	1	3			8

A maior parte dos autores⁴⁴⁴ examinou propostas de reforma do ECOSOC pela ótica da necessidade de redução da estrutura para obter maior eficiência na coordenação de órgãos subsidiários. Outros autores, porém, analisaram propostas de reforma do ECOSOC a partir de visões distintas: ou pelos dilemas que a ONU enfrentou em variadas conjunturas⁴⁴⁵, ou por critérios de exequibilidade política de mudanças⁴⁴⁶, ou pela implementação da arquitetura desenhada em 1946⁴⁴⁷, ou ainda pela adequação do Conselho a nichos políticos e operacionais⁴⁴⁸. Entre os dilemas que apontam esses autores está, por exemplo, uma visão fluida de neoliberalismo (com uma visão cética quanto a programas públicos, impostos e regulações de mercados) e o que era incorretamente chamado de keynesianismo (necessidade de instituições governamentais atuantes e fortes, dispostas a intervir na economia para corrigir desequilíbrios).

De maneira geral, as propostas dos países desenvolvidos – nos primeiros tempos do ECOSOC – foram “neoliberais”, sucedidas por propostas “keynesianas” dos PEDs. Outro dilema seria entre um sistema mais concentrado e outro mais descentralizado. Nas primeiras duas décadas, os países industrializados lograram conter o aumento do número de órgãos subsidiários (de 1947 a 1967, os órgãos subordinados ao ECOSOC aumentaram de 23 para 38)⁴⁴⁹, mas entre 1950 e 1986 o número de órgãos relacionados ao Conselho mais do que dobrou.

Essas várias maneiras de se examinar as propostas enriquecem a análise, mas pouco contribuem para balizar a atuação diplomática do

444 Ver, por exemplo: ALGER, BAEHR, BERTRAND (1985), DELDIQUE, FOMERAND, HÜFNER, KENNEDY, MÜLLER (2001), SHARP (1969) e WEISS, op. cit.

445 Ver KARNIS, op. cit.

446 RENNINGER, op. cit., p. 19 e p. 20-25.

447 CHILDERS, op. cit., p. 39.

448 LUCK (2004), *The Reform of the United Nations ECOSOC*.

449 SHARP (1969), op. cit., p. 25.

Governo brasileiro num foro como o ECOSOC. Para tanto, o exame dos resultados das diferentes reformas oferece mais e melhores subsídios.

5.1. Avaliação de propostas de reforma do ECOSOC em função de seus resultados

Porque as ações da ONU nem sempre têm resultados imediatos, mas ajudam “a formar a consciência do mundo”⁴⁵⁰, não é possível afirmar que alguma proposta de reforma não tivesse alcançado resultado algum. Por essa razão, neste trabalho, a avaliação dos resultados de propostas de reforma está limitada exclusivamente à efetiva concretização das recomendações e das medidas que essas propostas apresentaram.

Propostas surgidas em diferentes contextos obtiveram resultados variados. A tabela 2 ilustra a variedade desses resultados.

450 AMORIM (2007), *A Diplomacia Multilateral do Brasil. Um tributo a Rui Barbosa*, p. 8.

Tabela 2 – Resultados de propostas de reformas

	Déc. 1940	Déc. 1950	1960-65	1966-70	1971-75	1976-80	1981-85	1986-90	1991-95	1996-00	2001 +	Total
Quantidade de propostas	1	1	2	3	3	2	1	3	11	7	8	42
Resultados de propostas												
Propostas que prosperaram	1	1	1		2				2	1	4	12
Implementadas parcialmente				1			1	1	4	4	3	14
Propostas que não prosperaram					1	2		1	5	1		11
Resultados muito depois			1	1				1		1	1	5
Vinculadas a crises			1					1	3	2		7

Três quartos das propostas apresentadas alcançaram algum êxito, seja porque foram implementadas (12 propostas), seja porque foram adotadas parcialmente (14), seja ainda porque geraram resultados anos mais tarde (cinco). Apenas 11 propostas apresentadas não prosperaram, das quais cinco no início dos anos 1990.

Ao longo de 62 anos, as propostas de revitalização foram as mais bem sucedidas: 40% delas foram totalmente implementadas, seguidas pelas reformas radicais (25%) e pelas de reestruturação (14%). Essas estatísticas podem induzir a erro, seja porque as bases são diferentes (20 propostas de revitalização, contra 14 de reestruturação e apenas oito radicais), seja porque algumas propostas ou foram implementadas parcialmente, ou foram concretizadas anos depois. Se empregado um critério de êxito mais amplo, que considera esses dois últimos casos, obtêm-se 85% de reformas de revitalização bem sucedidas, para 78% de propostas de reestruturação e 37,5% de radicais. A tabela 3 abaixo ilustra os resultados das propostas em função do alcance das reformas pretendidas.

Tabela 3 – Resultados por alcance de propostas de reforma

	Revitalização	Reestruturação	Radicais	TOTAL
Propostas que prosperaram	8	2	2	12
Propostas implementadas parcialmente	6	7	1	14
Propostas que não prosperaram	3	3	5	11
Propostas que deram resultados muito depois	3	2		5
TOTAL	20	14	8	42
Propostas vinculadas a crises	4	3		7

O exame desses resultados sinaliza que propostas que implicam emendas à Carta têm pouca probabilidade de êxito. Foram apresentadas apenas oito propostas radicais que reformariam o ECOSOC, das quais

três no início dos anos 1990. Cinco das oito propostas de emenda à Carta não prosperaram (duas foram adotadas, as que ampliaram o Conselho em 1965 e em 1973). Isso sugere que propostas de alcance mais limitado – de revitalização e de reestruturação – teriam maior probabilidade de virem a ser concretizadas.

5.2. Reformas que prosperaram: propostas de revitalização e de reestruturação

Em contraste com as propostas radicais, as propostas de revitalização do ECOSOC foram as mais numerosas e as mais bem sucedidas. No nível intergovernamental, a principal questão na mente dos negociadores tem sido a necessidade de melhor coordenar as atividades, agências, programas e fundos do sistema ONU na área econômica e social. A grande maioria dos esforços recorrentes para aumentar a relevância do Conselho se concentrou em medidas que ou o próprio ECOSOC pode adotar ou podem ser aprovadas pela Assembleia Geral. Mudanças nas Regras de Procedimento, nos métodos de trabalho, no fluxo de informações, no conteúdo e formato de relatórios, no seguimento de recomendações, no calendário de reuniões, na agenda e na redefinição do papel do Conselho não exigem emendas à Carta. Nesse sentido, quase metade das propostas apresentadas entre 1946 e 2007 foram de revitalização. Das 20 propostas de revitalização, 17 alcançaram algum êxito, ou porque prosperaram (oito), ou foram implementadas parcialmente (seis), ou deram resultados anos depois (três). Apenas três não prosperaram. Das 12 propostas de reforma do ECOSOC que prosperaram, oito foram de revitalização.

A forma e o conteúdo dos relatórios foram objeto de muitas críticas. Nas reuniões do ECOSOC, a forma é tão importante quanto a substância e procedimentos formais constituem parte importante da interação entre membros do Conselho. Relatórios importantes, ricos em informação, são submetidos poucos dias antes da apreciação

pelo ECOSOC, que os aprova ritualmente sem que as delegações tenham tido tempo para destrinchar o conteúdo. Na coordenação com órgãos subsidiários e agências especializadas, a apresentação de relatórios e leitura de discursos não catalisa um diálogo significativo que pudesse contribuir para a efetiva coordenação daquelas entidades. Ao adotar excessivo formalismo e substituir o diálogo pela discussão de resoluções, o Conselho passa a depender da construção de consenso em torno do “menor denominador comum”, como ocorre em quase todos os foros intergovernamentais.

Os métodos de trabalho do ECOSOC representam o aspecto de propostas de reforma menos resistente a mudanças. Esses métodos de trabalho (ao lado da organização, da definição da agenda e da interação com órgãos subsidiários do ECOSOC) foram objeto de praticamente todas as propostas de reforma que alcançaram algum progresso. Muitas resoluções da Assembleia Geral trataram dessas questões. A partir de 1990, a organização dos segmentos anuais de alto nível e do trabalho do Conselho em torno de segmentos temáticos constituiu passo importante na direção de um melhor funcionamento do órgão⁴⁵¹. A organização do trabalho do Conselho aperfeiçoou-se à medida que diferentes agendas passaram a focar os segmentos de alto nível, de coordenação, de atividades operacionais, humanitário e geral, com preparação cada vez melhor. Esforços pontuais para simplificar e aperfeiçoar os métodos de trabalho do Conselho, introduzir maior coerência no trabalho dos órgãos intergovernamentais e adaptar a agenda do ECOSOC a novas circunstâncias resultaram, por exemplo, na gradual mudança do escopo dos órgãos subsidiários para refletir questões emergentes. Desde 1998, a reunião conjunta do ECOSOC

451 NAÇÕES UNIDAS. Resoluções da Assembleia Geral. *Restructuring and revitalization of the United Nations in the economic and social fields*. Resolução 45/177, de 19 de dezembro de 1990. Ver também *Restructuring and revitalization of the UN in the economic, social and related fields*. Resolução 45/264, de 13 de maio de 1991; *Restructuring and revitalization of the United Nations in the economic, social and related fields*. Resolução 46/235, de 13 de abril de 1992; *Further measures for the restructuring and revitalization of the United Nations in the economic, social and related fields*. Resolução 48/162, de 20 de dezembro de 1993; *Further measures for the restructuring and revitalization of the United Nations in the economic, social and related fields*. Resolução 50/227, de 24 de maio de 1996. Parte IV do Anexo.

com as instituições de Bretton Woods tem sido o centro de um diálogo produtivo, que assumiu importância crítica à medida que se converteu em parte do processo de seguimento dos resultados da Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento. Também a criação de grupos *ad hoc* para países egressos de conflitos, como os da Guiné Bissau, do Burundi e do Haiti⁴⁵², serve de vínculo que aperfeiçoa as relações do ECOSOC com a Comissão de Construção da Paz e com o CSNU.

As propostas do Secretariado da ONU para revitalização do ECOSOC também contribuíram muito para os avanços obtidos. Essas propostas ganharam ímpeto depois do programa de reformas iniciado pelo Secretário-Geral Kofi Annan, em 1997. Apesar de não envolverem a dimensão intergovernamental, tais esforços, ao tratarem do Secretariado e da administração de programas e de agências especializadas, têm sido centrados na simplificação das atividades da ONU em assuntos econômicos e sociais, com impacto sobre o desempenho do Conselho. A criação da posição de Secretário-Geral Adjunto, do Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas, do Grupo de Gestão Sênior com quatro Comitês Executivos e da Junta de Executivos Chefes facilitou o acesso do ECOSOC a informações sobre as áreas econômica e social e contribuiu para a revitalização do Conselho.

Depois das propostas de revitalização do ECOSOC, as reformas de reestruturação do Conselho foram, em termos relativos, as mais bem sucedidas. Propostas de reforma de reestruturação corresponderam a um terço do total de propostas estudadas entre 1946 e 2007. Das 14 propostas, 12 foram apresentadas a partir de 1991. Metade das 14 propostas de reestruturação foi implementada parcialmente⁴⁵³.

452 NAÇÕES UNIDAS. Resoluções ECOSOC. *Long-term program of support for Haiti*. Resolução 1999/4, de 7 de maio de 1999; *Ad hoc advisory group on African countries emerging from conflict*. Resolução 2002/1, de 15 de julho de 2002; *Ad Hoc Advisory Group on Burundi*. Resolução 2003/16, de 21 de julho de 2003.

453 As 14 propostas implementadas parcialmente distribuíram-se de maneira equilibrada entre as de revitalização (seis) e as de reestruturação (sete). Também as propostas que deram resultados anos mais tarde se distribuíram dessa forma (três de revitalização e duas de reestruturação).

Contudo, os poucos resultados concretos são desproporcionais ao enorme esforço empregado no exame dos problemas estruturais da ONU e nas propostas de reformas para fazer frente a um mundo em transformação. Um dos temas recorrentes das propostas de reforma estrutural do ECOSOC é o da superposição de funções do Conselho com outros órgãos da ONU. O estudo dos pormenores das propostas de reforma, apresentado no Anexo B deste trabalho, revela surpreendente coincidência de diagnósticos nas iniciativas de reestruturação⁴⁵⁴. Grande esforço também foi feito para adaptar a estrutura do Conselho às questões que emergiam de um cenário internacional em transformação, para dar-lhes tratamento multidisciplinar.

Considerados os parâmetros de eficácia do ECOSOC discutidos no Capítulo 2, há indicações de que o conjunto das reformas estruturais não obteve resultados. A Cúpula de 2005 ressaltou que várias das MDMs não serão atingidas e que outras serão atingidas apenas parcialmente. Entre 1992 a 1996, época das grandes conferências da ONU, três documentos recomendaram a extinção do ECOSOC, um recomendou que o Conselho se especializasse em coordenação (deixando orientação de políticas para a Assembleia Geral) e outros dois recomendaram o fortalecimento do órgão nas áreas de coordenação e de formulação de políticas. Essa disparidade de recomendações sugere que a falta de foco nas funções e responsabilidades do Conselho está na raiz das reformas estruturais. As propostas de reforma examinadas no Capítulo 4 revelam três outras razões para sugestões de reestruturação: as ambiguidades da Carta na definição de competências do Conselho como órgão principal;

454 Ver, por exemplo, os diagnósticos oferecidos pela Comissão *Ad Hoc* sobre Organização e Operação do Conselho e de suas Comissões, de 1947 a 1951; pelo Relatório Pearson de 1969; pelo Relatório Gardner, de 1975 a 1977; pelo Grupo dos 18, de 1985 a 1987; pelo documento do Governo dos EUA *"The United Nations of Tomorrow"* de 1987; pela Comissão Especial do ECOSOC sobre o Estudo Aprofundado da Estrutura e Funções Intergovernamentais nos Campos Econômico e Social, de 1987 a 1988; pela resolução da Assembleia Geral 45/264 de 1991; pelos estudos de Erskine Childers e Brian Urquhart, de 1991 a 1994; pelo documento do Governo dos EUA *"U.S. Views On Reform Measures Necessary For Strengthening The United Nations System"* de 1996; pelo Comunicado do Grupo dos Sete (G7) de 1996; pelo relatório do SGNU *"Renewing the United Nations: A Programme for Reform"* de 1997; pelo documento final da Cúpula do Milênio de 2005; pelo relatório do Secretário-Geral *"Comprehensive Review of Governance and Oversight within the UN and its Funds, Programmes and Specialized Agencies"* de 2006; e pelo Painel de Alto Nível sobre Coerência Ampla do Sistema, de 2006.

os tênues vínculos entre o ECOSOC e as atividades operacionais do sistema ONU; e a própria natureza descentralizada desse sistema.

A divisão de trabalho entre os principais órgãos intergovernamentais (que deriva das ambiguidades da Carta estudadas no Capítulo 3 deste trabalho) é subjacente a praticamente todas as propostas de reforma estruturais. A falta de definição clara e objetiva de responsabilidades primárias do ECOSOC cria conflito artificial entre uma suposta função de formulação de políticas e o mandato da Carta de introduzir maior cooperação, coerência e coordenação no sistema da ONU que atua nas esferas econômica e social. O Conselho poderia desincumbir-se de ambas as responsabilidades de maneira complementar, mas a disputa tácita sobre a responsabilidade principal em um ou outro campo contribuiu para a percepção de que faltaria ao ECOSOC foco e clareza de visão quanto às suas funções fundamentais. Tal disputa se reflete, por exemplo, no relatório do Grupo de Peritos sobre a Estrutura do Sistema das Nações Unidas, de 1975 (que postulava “reafirmar o papel central do Conselho com respeito à formulação e implementação de políticas globais”)⁴⁵⁵ que conflita com a recomendação do Projeto Nórdico de Reforma da ONU, de 1996 (de “concentrar a formulação de políticas na Assembleia Geral”)⁴⁵⁶. Se o ECOSOC contasse com composição universal, seria difícil distingui-lo das II e III Comissões da AGNU. Por conta dessa falta de foco e clareza quanto às funções do Conselho, as relações entre o ECOSOC e a II e III Comissões aparecem em praticamente todas as propostas de reforma, seguidas de recomendações para evitar duplicação de funções e superposições de funções entre os diferentes órgãos sem que, contudo, se tenha chegado a solução satisfatória para esse conflito. A Assembleia Geral passou de uma posição em que reconhecia o ECOSOC como “o foro central para discussão de questões econômicas e sociais

455 NAÇÕES UNIDAS. *Group of Experts on the Structure of the United Nations System. A New United Nations Structure for Global Economic Co-operation*, de 1975, p. 13.

456 THE NORDIC UN REFORM PROJECT. *The United Nations in Development: Strengthening the UN Through Change. Fulfilling Its Economic and Social Mandate*, de 1996, p. 32-35.

internacionais de natureza global ou interdisciplinar”, como disposto na resolução 32/197 de dezembro de 1977, para outra que aponta para a AGNU como “o mais elevado mecanismo intergovernamental para formulação e avaliação de políticas sobre assuntos pertinentes aos campos econômico, social e correlatos”, como afirma a resolução 50/227 de 1996.

O segundo conjunto de causas de propostas estruturais reflete os tênues vínculos entre o Conselho e as atividades operacionais, seja porque os programas e fundos constituem órgãos subsidiários da Assembleia Geral, seja porque têm seus próprios órgãos intergovernamentais na forma das respectivas Juntas Executivas. Apesar de submeter relatórios formais ao ECOSOC e tomar nota de recomendações formuladas pelo Conselho, os programas não estão submetidos a efetivo controle por aquele órgão. Muitas das propostas de reforma, a começar pelo Relatório Jackson de 1969, sugeriram colocar as atividades operacionais sob supervisão do ECOSOC. Contudo, as atividades operacionais dependem essencialmente de contribuições financeiras voluntárias – sobretudo para suas atividades principais (*core contributions*). Uma vez que tais recursos não passam pelo ECOSOC, tampouco o Conselho tem como catalisá-los e ampliá-los, a coordenação de burocracias independentes é muito difícil.

O terceiro conjunto de causas, também consequência indireta da Carta, deriva da estrutura descentralizada das agências especializadas, programas, fundos e órgãos subsidiários. A expectativa de converter o ECOSOC num foro efetivo para introduzir coerência e coordenação num sistema das Nações Unidas fragmentado conflita com a intenção dos autores da Carta da ONU de criar uma organização com estrutura descentralizada, como forma de evitar a repetição dos erros da Liga das Nações⁴⁵⁷. Para alguns autores, o fato de a ONU constituir uma rede intergovernamental, que existe predominantemente para o benefício

457 SIMMA, op. cit., p. 953.

do todos os países, exclui a possibilidade de um órgão central que ditasse regras aos Estados-membros⁴⁵⁸ e não torna errado o fato de agências especializadas cuidarem das necessidades do desenvolvimento, dentro de suas áreas de atuação, de forma independente, com ocasional coordenação com outras entidades⁴⁵⁹.

Após sessenta anos, a cultura da descentralização, firmemente enraizada nas Nações Unidas e nas suas agências especializadas, conferiu à Organização amplo alcance junto a diferentes públicos e atraiu para ela vasta e variada participação porque as diversas partes do sistema contam com seu próprio aparato intergovernamental, sua composição específica, suas próprias agendas institucionais e sua própria cultura burocrática. Nesse quadro, a coordenação de uma estrutura descentralizada, que é uma das funções do ECOSOC no plano intergovernamental e da CEB no nível administrativo, é percebida como deficiente.

5.3. Propostas que não prosperaram: fracasso ou falsa percepção de malogro?

Para nortear a atuação diplomática do Brasil no ECOSOC, é importante examinar porque muitas das propostas de reforma não lograram êxito. A conjuntura econômica internacional afeta a probabilidade de reformas prosperarem. Momentos de crescimento econômico e estabilidade financeira mundial são condições necessárias, mas não suficientes, para o êxito de implementação de propostas⁴⁶⁰.

A percepção de malogro de reformas é distorcida pela adoção parcial de propostas, ainda que no curto e médio prazos. Entre as

458 LUARD, op. cit., p. 280.

459 MCLAREN, op. cit., p. 147.

460 Nos anos 1980, por exemplo, apesar de a cúpula de Cancun de 1981 ter sido o maior evento Norte-Sul realizado até então, os países industrializados enfrentaram a deterioração de suas economias domésticas, em virtude do segundo choque do petróleo, seguido de alta da inflação e elevação dos juros. Naquela conjuntura, a adoção de medidas autocentradas relegou a cooperação Norte-Sul para segundo plano e as recomendações do Relatório Brandt jamais se converteram em iniciativas concretas.

sugestões examinadas no Capítulo 4 deste trabalho, há várias que deram resultados parciais. Por exemplo, algumas das propostas do Relatório Gardner não foram examinadas a fundo na VII Sessão Especial da AGNU, em 1975, que estabeleceu a Comissão *Ad Hoc* sobre Reestruturação dos Setores Econômico e Social da ONU. Contudo, após dois anos de debates, as recomendações da Comissão, mitigadas, foram adotadas pela AGNU⁴⁶¹ e propostas foram implementadas parcialmente⁴⁶². A percepção de malogro de propostas de reforma também pode ser distorcida por uma avaliação míope dos resultados destas. A história do ECOSOC mostra que não é incomum que propostas sejam implementadas ao longo de muitos anos, durante os quais incorporam novas contribuições e ameilham maior apoio⁴⁶³.

5.4. Fatores objetivos que contribuíram para o malogro de propostas de reforma do ECOSOC

Em que pese a frequente percepção equivocada de malogro de propostas de reforma do ECOSOC, houve casos em que o fracasso foi concreto, patentado pela rejeição completa de sugestões que não influenciaram outras propostas contemporâneas, tampouco se refletiram em propostas futuras. Nesses casos, fatores objetivos contribuíram para que as propostas não prosperassem, entre os quais se destacaram o foco em aspectos que não eram inerentes às funções e competências do Conselho; as resistências internas da burocracia da

461 NAÇÕES UNIDAS. Resolução Assembleia Geral 32/197, de 20 de dezembro de 1977.

462 Naquela ocasião, o ECOSOC adotou programa de trabalho bienal e foram feitas importantes alterações na estrutura do Secretariado que afetaram o trabalho do Conselho.

463 Por exemplo: a adoção, pela AGNU, de orçamentos bianuais e de limites de estimativa orçamentária para o ano seguinte foi proposta em 1959, pelo relatório *Review of the Activities and Organization of the Secretariat* do Grupo dos 8, e retomada em 1966, pelo Grupo dos 14, e em 1986, pelo Grupo dos 18. Preceitos do Relatório Jackson, de 1969, sobre reformas organizacionais nos países, regiões e sede para integrar o sistema foram retomados 18 anos depois. Propostas de dois dos três estudos preparados por Brian Urquhart e Erskine Childers, entre 1990 e 1994, seriam incorporadas na reforma do Secretário-Geral Kofi Annan, a partir de 1997. Sugestões dos países nórdicos de substituir as sessões bianuais por uma única sessão substantiva, dividida em um segmento de alto nível, de nível ministerial, seguido de segmentos de coordenação e de atividades operacionais, de 1988, só foram adotadas pela AGNU em 1991.

ONU; falta de consenso substantivo quanto aos principais problemas econômicos e sociais e o papel da ONU para solucioná-los; e a falta de tempo para implementar medidas.

Algumas das reformas não prosperaram porque tiveram por objeto aspectos do ECOSOC que não eram inerentes ao Conselho. Essas propostas partiam da premissa equivocada de que o Conselho fora concebido para ser foro de formulação de políticas globais, para o que o ECOSOC não está equipado. Para os autores que defendem que o ECOSOC deveria liderar a formulação de políticas macroeconômicas globais⁴⁶⁴, o relatório da Comissão Preparatória “confirma o mandato central que as Nações Unidas deveriam ter na formulação e coordenação de políticas macroeconômicas globais”, mesmo que o relatório da CP não tenha o condão de definir competências para o Conselho. Na realidade, o ECOSOC jamais liderou a formulação de políticas globais, em grande medida porque a Carta confere à Assembleia Geral e ao Conselho a autoridade para tomar iniciativas, mas não estende essa autoridade para tornar suas decisões e recomendações obrigatórias para Governos e outras organizações multilaterais.

O ECOSOC não conta nem com o mandato nem com a composição (*constituency*) para liderar a formulação de políticas globais. Esse equívoco foi reforçado pela redação ambígua de algumas resoluções. Em 1966, por exemplo, resolução do Conselho⁴⁶⁵ reiterava a competência do ECOSOC como fórum de discussão de questões de políticas econômicas e sociais internacionais, bem como de formulação de recomendações para o sistema. Para que os procedimentos e métodos do Conselho refletissem essas funções, a Resolução estabelecia sessão para “discussão e formulação de políticas econômicas e sociais”. Em 1971, o Conselho adotou resolução que procurava “reafirmar seu papel como um dos órgãos principais” da ONU e aperfeiçoar seus métodos

464 Ver CHILDERS (1994), op. cit., p. 57-58, e SHARP (1969), op. cit., p. 72-73.

465 NAÇÕES UNIDAS. *Review and reappraisal of the Council's role and functions*. Resolução ECOSOC 1156 (XLI), de 5 de agosto de 1966.

de trabalho para melhor desempenhar as funções que lhe foram atribuídas pela Carta, entre as quais a de “formulação de políticas econômicas e sociais para atender aos desafios do desenvolvimento”⁴⁶⁶. Esse equívoco é percebido como uma deficiência do ECOSOC.

Aspectos internos da própria Organização constituem outro fator objetivo que contribuiu para o malogro de propostas. Em muitos casos, a implementação de medidas foi negligenciada. Num número ainda maior de casos, reformas acordadas com base no mínimo denominador comum (*compromise*) foram interrompidas e permaneceram incompletas. Alterações de organograma não estabeleceram linhas claras de comunicação e de subordinação, para fins de coordenação. A maior parte dos projetos ressentiu-se de falta de liderança e de autoridade, bem como da seleção inadequada de pessoal para conduzir mudanças. Alguns projetos (sobretudo os que envolveram o PNUD) procuraram privilegiar a instituições que detêm “vantagens comparativas”, de forma a promover mudanças não na direção de um sistema novo, mas a partir da manutenção de órgãos que não se poderia reformar facilmente. Por fim, verificou-se confusão entre “coordenação” e “consolidação” e “síntese”: ao invés da articulação de funções que podem operar separadamente, procurou-se enfeixá-las numa única instituição.

Entre os aspectos internos da ONU, a causa mais importante do malogro da maioria das propostas de reforma é a resistência de partes do sistema, acentuada pela inércia. Mudanças de estrutura não são meros exercícios burocráticos: afetam interesses arraigados e ameaçam carreiras estabelecidas. Outras agências, como a UNCTAD e o PNUD, dificilmente teriam interesse num ECOSOC fortalecido que lhes subtraísse competências e raio de atuação. Também o Secretariado é foco de resistência burocrática, reforçada pelas experiências de

466 NAÇÕES UNIDAS. *Organization of the work of the Council*. Resolução ECOSOC 1623 (LI) do ECOSOC, de 30 de julho de 1971.

reformas que resultaram na redução de pessoal, como em meados dos anos 1980.

Esses aspectos internos são relevantes na medida em que o sistema funciona precariamente não só porque a realidade internacional tenha mudado radicalmente, mas também porque a arquitetura desenhada em 1946 não foi totalmente implementada. Acordos de relacionamento não foram totalmente executados⁴⁶⁷. Não por acaso, os fundadores da ONU fizeram distinção entre coordenação de “políticas” pela AGNU e de “atividades” pelo ECOSOC: os formuladores de políticas recolheriam o conhecimento agregado do sistema e o sintetizariam em estratégias que o sistema em seguida implementaria. Um sistema assim descentralizado e flexível se adapta a condições internacionais mutantes.

Também a falta de consenso substantivo quanto ao papel da ONU para solucionar os principais problemas econômicos e sociais levou ao fracasso de algumas propostas de reforma. A falta de consenso atinge tanto o papel dos órgãos da ONU que atuam no terreno quanto os objetivos econômicos das atividades da Organização⁴⁶⁸. A Cúpula do Milênio e a singularização de metas de desenvolvimento a serem alcançadas até 2015 contribuiu para se avançar na direção desse consenso. Contudo, na ausência de consenso sobre o que o ECOSOC deveria fazer, as soluções foram adiadas e soterradas por novas propostas⁴⁶⁹.

Por fim, grande número de propostas jamais se materializou por falta de tempo para implementação de medidas. Este estudo identificou

467 Por exemplo, os artigos XIV.2 do acordo de relacionamento com a OIT e XV.2 d acordo com a OMS preveem consultas sobre a conveniência (*desirability*) de se incluir os respectivos orçamentos no orçamento geral da ONU, que jamais foram realizadas.

468 BEIGBEDER, Yves. *Reforming the Economic and Social Sectors of the United Nations: An Incomplete Process*. In Hüfner, Klaus. *Agenda for Change: New Tasks for the United Nations*. Opladen, Germany: Leske + Budrich, 1995, p. 253.

469 Prognóstico feito por John Renninger, em 1981, ilustra esse ponto. Ao retomar a sessão daquele ano (*resumed session*), o ECOSOC deveria votar minuta de resolução da Argentina e da Jamaica que tratava de emenda à Carta para nova ampliação do Conselho. A percepção da época era a de que não seria de todo impossível aprovar a emenda, que não contaria com oposição dos membros permanentes do CSNU. Mesmo assim, o autor indicava que o cenário mais provável era que a emenda fosse adiada até que o interesse pela matéria desaparecesse que foi, de fato, o que sucedeu. Ver RENNINGER, op. cit., p. 29.

42 propostas de reforma do ECOSOC em 62 anos, isto é, uma média de uma proposta a cada ano e meio. Independentemente de mérito, a sucessão de propostas em espaço de tempo tão curto sugere que não houve tempo para sua implementação. “Funcionários da ONU raramente colocaram em operação uma nova reforma decretada antes de ter de lidar com uma nova onda de consultores gerenciais externos debruçados sobre a próxima rodada de reformas”⁴⁷⁰.

A maior parte das propostas de reforma teve lugar na década de 1990, quando a média anual de apresentação de projetos aumentou significativamente⁴⁷¹. Doze das 14 propostas de reestruturação foram apresentadas a partir de 1991, bem como três das oito propostas de emenda à Carta. Das 31 propostas que alcançaram algum êxito, ou porque foram implementadas, ou porque foram adotadas parcialmente, ou ainda porque geraram resultados anos mais tarde, 20 foram apresentadas a partir de 1991 (11 das 14 propostas implementadas parcialmente foram apresentadas naquela época). Das 11 propostas apresentadas que não prosperaram, cinco também são da década de 1990. Das sete propostas de reforma foram diretamente vinculadas a crises financeiras da ONU, cinco surgiram nessa década.

Ao longo dos anos, algumas recomendações foram parcial ou totalmente implementadas, mas é notável que a maior parte das propostas jamais tenha sido colocada em prática (mesmo quando foram concedidos mandatos específicos para reformas, por resoluções da Assembleia Geral). Poucas tiveram tempo suficiente para implementação: novas propostas apareceram antes mesmo que propostas anteriores tivessem tido tempo para mostrar resultados. Ademais, tais propostas são frequentemente mitigadas, em relação à sugestão inicial, por longas negociações que buscaram o “mínimo denominador comum”. Resoluções de reformas preparadas ou

470 CHILDERS, op. cit., p. 34.

471 Na década de 1990 foram apresentadas 18 propostas, ou 43% do total examinado, das quais 11 entre 1991 e 1995 (26% o total). Até 1990, a frequência de propostas era de uma a três por ano (16 propostas entre 1946 e 1990). A partir de 1991, foram apresentadas onze das treze propostas do Secretário-Geral e cinco das seis propostas de iniciativa do G77.

endossadas por representantes de alto nível foram comumente pormenorizadas e sofisticadas, mas frequentemente propuseram mudanças de difícil implementação, na medida em que novas unidades organizacionais, se criadas, trariam resultados insatisfatórios ou por não contarem com apoio generalizado, ou por não poderem ser financiadas a contento. Propostas mínimas de consenso não remediaram as deficiências e, cedo ou tarde, demandaram novas iniciativas.

Novas propostas frequentemente emergiram enquanto propostas anteriores ainda eram objeto de longos processos de negociação. Nesses intervalos, diagnósticos recorrentes e soluções repetitivas brotaram nas lacunas da falta de memória institucional na ONU. Autores como Gert Rosenthal, ex-presidente do ECOSOC, notam que propostas de reforma para tratar de questões similares aparecem em cada seis a dez anos e podem ser explicadas pela renovação dos delegados, que faz com que recém-chegados ignorem ou esqueçam esforços passados ao se deparar com os mesmos problemas e formular os mesmos diagnósticos⁴⁷². Reformas no Secretariado, por exemplo, acontecem a intervalos de aproximadamente oito anos: 1953-1956, 1964-1966, 1974-1977, 1985-1986, 1992-1997, 2004-2006.

Em consequência, foram poucas as propostas de reforma com vistas a melhorar a coordenação do sistema ONU que contiveram algum elemento novo. Ao contrário, tais propostas foram, de maneira geral, construídas sobre sugestões anteriores. Assim, o exame das propostas anteriores indica não a falta de diagnósticos ou de ideias, mas sim a de vontade política para implementar mudanças necessárias. Algumas vezes, conflito entre diferentes vontades políticas levou a impasses⁴⁷³. Os exemplos abundam⁴⁷⁴.

472 ROSENTHAL, op. cit., p. 16.

473 Ver, por exemplo, a Comissão Especial do ECOSOC, de 1988, em que muitos agentes postulavam reformas, sem que se chegasse a um consenso. NAÇÕES UNIDAS. *Repertory of Practice of United Nations Organs. Supplement No. 7. Volume IV, artigo 61*, p. 6.

474 Por exemplo, o recente debate sobre cooperação para o desenvolvimento (2005-2006) e os termos de referência da recente reforma do ECOSOC remetem a 1966, ano em que já haviam sido adotadas algumas das soluções hoje apresentadas à Assembleia Geral (ver *General review of the programmes and activities in the economic, social,*

5.5. O aumento do número de membros na AGNU e nos órgãos subsidiários

Há estreita correlação entre a frequência e alcance de propostas de reforma do Conselho e o crescimento do número de membros da Assembleia Geral e representação destes em órgãos subsidiários.

O número de membros da Assembleia Geral das Nações Unidas quadruplicou desde 1945. Contudo, esse aumento não foi linear. A tabela 4 registra o aumento no número de membros da AGNU.

Tabela 4 – Número de membros da Assembleia Geral das Nações Unidas

1945 – 51 membros	1975 – 144 membros (mais 4 países africanos)
1950 – 60 membros	1980 – 154 membros (mais 3 países africanos)
1955 – 76 membros	1984 – 159 membros
1958 – 82 membros	1990 – 159 membros
1960 – 99 membros (16 países africanos)	1993 – 184 membros (18 ex-URSS e ex-Yug)
1962 – 110 membros (mais 7 países africanos)	2000 – 189 membros
1965 – 117 membros (mais 5 países africanos)	2007 – 192 membros
1970 – 127 membros (mais 6 países africanos)	

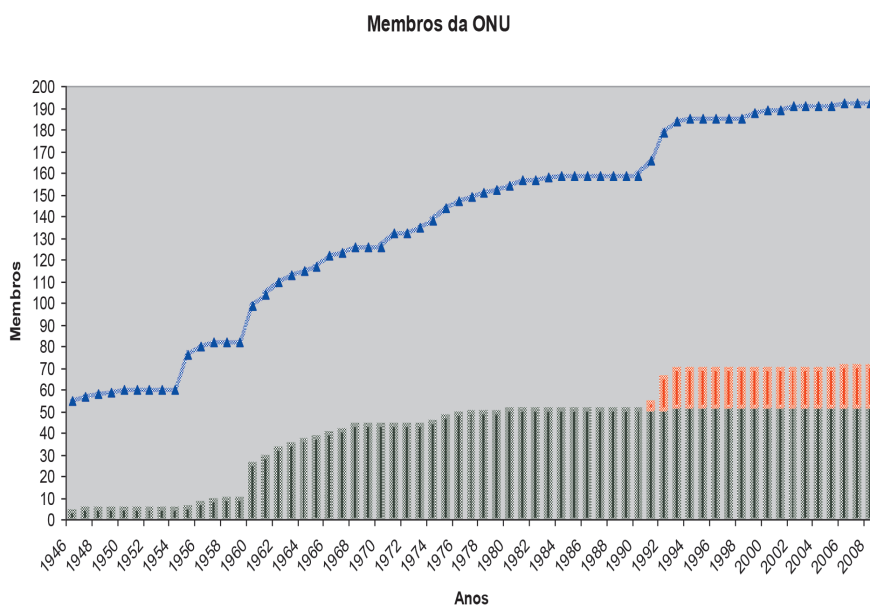
Houve três anos de aumento extraordinário do número de Estados (1955, com o ingresso de 16 novos membros; 1960, com 17 novos membros; e 1992, com 13 novos membros). A composição da AGNU mais que dobrou entre 1945 e 1965, de 51 para 117 Estados-membros,

technical co-operation and related fields of the United Nations, the specialized agencies, the International Atomic Energy Agency, the United Nations Children's Fund and all other institutions and agencies related to the United Nations system. Resolução Assembleia Geral GA 2188 (XXI), de 13 de dezembro de 1966, para comparar com resolução Assembleia Geral 61/16, de 20 de novembro de 2006).

e triplicou até 1980, com a admissão de novos países independentes. O aumento da composição da AGNU conheceu dois períodos de pico, a saber: entre 1960 e 1965, quando o número de membros passou de 82 para 117 membros (crescimento de 43%, com 35 novos membros, dos quais 28 Estados africanos); e entre 1990 e 1993 (crescimento de 16%, com 25 novos membros, dos quais 18 ex-Repúblicas Soviéticas e da Iugoslávia). Após a dissolução da URSS e da Iugoslávia, 26 Estados ingressaram na ONU.

O gráfico 1 abaixo ilustra de maneira eloquente os dois períodos de pico no aumento do número de membros da AGNU.

Gráfico 1 – Períodos de pico de aumento do número de Estados-membros da AGNU

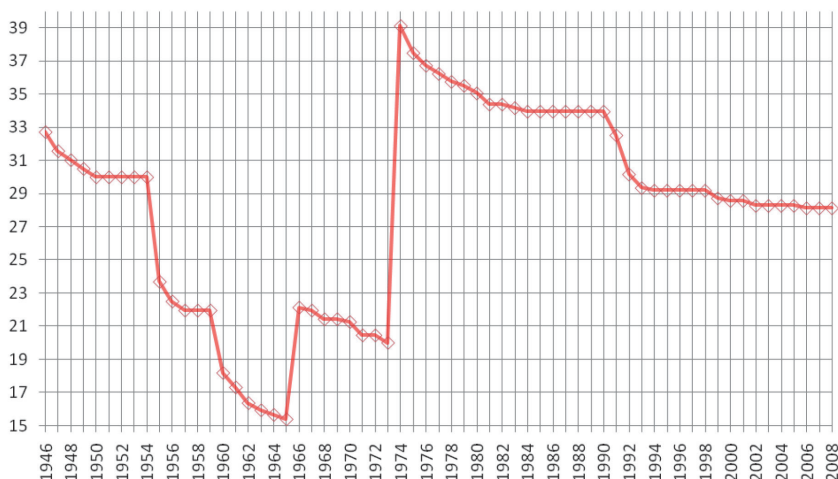


Com o aumento do número de países em desenvolvimento na Organização, as reformas passaram a se concentrar inicialmente na ampliação da composição do Conselho e, em seguida, na criação de novos órgãos, acompanhadas pela preocupação com a eficiência do

sistema na implementação de cooperação técnica. As duas ampliações do Conselho corresponderam à acentuada queda da razão membros do ECOSOC / membros da AGNU.

Em 1946, os 18 membros do ECOSOC correspondiam a 33% do número de Estados representados na Assembleia Geral. No período de 1954 a 1963, a relação entre número de membros do Conselho sobre números de membros da Assembleia Geral sofreu acentuada queda de 30% para 16%. Em 1966, no primeiro ano após a primeira ampliação do Conselho, os 27 membros representavam apenas 22% da AGNU. Em 1974, no primeiro ano após a segunda ampliação, os 54 membros representavam 39% da AGNU. O gráfico 2 ilustra a relação entre membros do ECOSOC e membros da AGNU.

Gráfico 2 – Relação entre número de membros do ECOSOC e membros da AGNU (em %)



A segunda maior queda proporcional da representação no ECOSOC comparada à da AGNU ocorreu entre 1990 (quando os membros do Conselho correspondiam a 34% dos membros da AGNU) e 1994 (quando passaram a representar 29% da AGNU). A queda anterior, de igual magnitude (5%), tinha acontecido ao longo de 16

anos entre 1974 e 1990. Em 2008, os 54 membros representam 28% dos 192 membros da ONU.

O fracasso da coordenação por meio de recomendações a um sistema descentralizado levou à outorga de maior autoridade ao órgão central, a Assembleia Geral, seja pela criação de novos órgãos subsidiários subordinados à AGNU, por mudanças nesses órgãos subsidiários, pela criação de posição de Diretor-Geral⁴⁷⁵, ou ainda pelo aumento da autoridade dos coordenadores residentes. Em parte, a questão da representação foi resolvida pelo exame de questões da competência do ECOSOC pela Assembleia Geral (II e III Comissões) e pela criação de novos órgãos subsidiários (como UNCTAD e UNIDO), o que enfraqueceu ainda mais o papel de coordenação do Conselho. Porém, também foi resolvida pelo aumento do número de membros em várias Comissões. Se há estreita vinculação entre representação na Assembleia Geral (com aumento do número de membros) e criação de órgãos subsidiários, também existe esse vínculo entre essa representação e ampliação da composição de órgãos subsidiários.

Das nove comissões funcionais, uma conta com composição universal (o Foro de Florestas das Nações Unidas) e duas não sofreram alteração no número de membros desde sua criação⁴⁷⁶. A Comissão de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento teve sua composição reduzida de 53 para 33 membros, em 1998. Todas as demais cinco Comissões foram ampliadas, das quais quatro nos anos 1990⁴⁷⁷. Das três Comissões permanentes, uma está inativa há décadas e duas tiveram sua composição ampliada nos anos 1980⁴⁷⁸. Dos cinco órgãos

475 NAÇÕES UNIDAS. Resolução Assembleia Geral 32/197, de 19 de dezembro de 1977.

476 As Comissões sobre Prevenção de Crimes e Justiça Penal, criada com 40 membros, e de Desenvolvimento Sustentável, criada com 53 membros.

477 Comissão de Estatística, aumentada de 12 para 24 membros em 1966; Comissão de População e Desenvolvimento, aumentada de 12 para 47 membros em 1995; Comissão de Desenvolvimento Social, aumentada de 18 membros para 21 em 1961, para 32 em 1966 e para 46 membros em 1996; Comissão sobre a Situação das Mulheres, aumentada de 15 para 45 membros, em 1989; Comissão sobre Drogas Narcóticas, aumentada de 40 para 53 membros em 1991.

478 Está inativa: (Comissão de Negociação com Agências Intergovernamentais. Foram ampliadas: Comissão de Programa e Coordenação, aumentada de 11 membros em 1962 para 34 membros em 1987, e Comissão

de peritos que atuam em capacidade pessoal, dois ampliaram sua composição⁴⁷⁹.

5.6. Atores na ONU: o papel dos blocos de países e dos grandes contribuintes

As estatísticas de aumento do número de Estados-membros na Assembleia Geral ocultam um fato fundamental para a compreensão das propostas de reforma do ECOSOC, o de que os membros não atuam isoladamente, mas sim pela formação de blocos. A persistência de blocos leva à prática do consenso nas decisões da AGNU e do ECOSOC.

A formação de blocos na ONU, por região geográfica ou por identidade de interesses econômicos e políticos, verificou-se logo nos primeiros anos da Organização⁴⁸⁰. Na Guerra Fria, os blocos alinhavam-se no eixo Leste-Oeste (até meados dos anos 1950, Europa Ocidental, América Latina e *Commonwealth* votavam com os EUA). Nos anos 1960, o processo de descolonização e a formação do G77 deslocaram o alinhamento dos blocos para o eixo Norte-Sul: em 1971, o G77 era a coalizão dominante, com apoio do bloco do Leste. Contudo, os blocos não são homogêneos, sequer atuam de maneira coerente quando tratam de questões distintas. A União Europeia, por exemplo, vota como uma unidade em questões econômicas e sociais, mas não em questões de segurança⁴⁸¹.

No que toca a reformas do ECOSOC, o Grupo dos 77, que detém maioria na AGNU, é possivelmente o bloco mais influente. O G77 foi

de Organizações Não Governamentais, aumentada de 5 membros em 1946 para 7 em 190, 13 em 1966 e 19 em 1981.

479 Permaneceram inalterados: Comissão de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, com 18 membros 1985, Comissão de Peritos em Administração Pública, com 24 membros, e Fórum Permanente de Questões Indígenas, com 16 membros. Ampliaram composição: Comissão de Política de Desenvolvimento, aumentada de 18 membros em 1965 para 24 em 1971, e Comissão de Peritos em Cooperação Internacional em Matéria Fiscal, aumentou de 20 membros em 1968 para 25 em 1980.

480 SMITH, Courtney B. *Politics and Process at the United Nations: The Global Dance*. Boulder: Lynne Rienner, 2006. Capítulo 3.

481 Como ilustram votações sobre *apartheid*, descolonização, Oriente Médio e a guerra do Iraque de 2003. KARNs, op. cit., p. 69.

criado em 15 de junho de 1964 pelos países signatários da “Declaração Conjunta dos Setenta e Sete Países” que participaram da primeira sessão da UNCTAD, em Genebra. O Grupo articula e promove interesses econômicos comuns no âmbito da ONU e se engaja em negociações conjuntas que fortalecem sua participação na Organização, além de promover a cooperação Sul-Sul. Após a primeira reunião ministerial do Grupo, na Argélia, em outubro de 1967, o G77 desenvolveu estrutura permanente que hoje consiste de Capítulos ligados por escritórios em Genebra (UNCTAD), Nairóbi (PNUMA), Paris (UNESCO), Roma (FAO e IFAD), Viena (UNIDO) e Washington (G22 no Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional). Conta hoje com 130 membros. Depois do Secretariado, o G77 é o ente que mais apresentou propostas de reforma do ECOSOC⁴⁸². Os PEDs sempre prestaram forte apoio à ONU, onde podiam exercer sua independência recém-adquirida, ser ouvidos e buscar meios e instrumentos para acelerar seu progresso econômico e social. Enquanto a Guerra Fria moldou a política na ONU até 1960, o G77 e o conflito Norte-Sul moldaram muito das políticas que se seguiram. Desde 1979, o G77 decide apenas por consenso⁴⁸³.

De modo geral, a solidariedade do G77 é explicada de maneira descritiva, impressionista e assistemática. Porém, um autor obteve resultados interessantes ao aplicar teorias de relações internacionais e cooperação, com análise quantitativa, para examinar a solidariedade dos países em desenvolvimento na AGNU⁴⁸⁴. Para tanto, definiu solidariedade como “a capacidade de um grupo de atingir e manter posição de política comum sobre dada questão”, um conceito observável, mensurável e aliado ao de cooperação. Calculou uma “taxa de defecção”⁴⁸⁵, que indica a probabilidade de um país qualquer do

482 O ECOSOC foi o autor de apenas cinco das 42 propostas examinadas neste trabalho. A Assembleia Geral apresentou 11 propostas, das quais seis de iniciativa do G77. Destas, cinco foram apresentadas a partir de 1991.

483 SAUVANT, Karl P. *The Group of 77: Evolution, Structure, Organization*. Dobbs Ferry (N.Y.): Oceana, 1981, p. 16.

484 IIDA, Keisuke. *Third World solidarity: the Group of 77 in the UN General Assembly*. In *International Organizations*, Spring 1988, Cambridge: Cambridge University Press. 1988.

485 A taxa de defecção é calculada pelo cômputo de votos negativos e de abstenções de países em desenvolvimento em questões econômicas e sociais que contam com votação positiva majoritária.

G77 se distanciar da posição comum na adoção de qualquer resolução. A solidariedade do Grupo é, assim, em grande medida verificável. De 1971 a 1985, essa “taxa de defecção” ostentou tendência declinante, o que sugere aumento da solidariedade no Grupo. Para o autor, o fenômeno pode ser explicado por análise estrutural⁴⁸⁶: quanto mais fracos os países, mais unidos tendem a ser. Em contrapartida, a solidariedade entre países em desenvolvimentos diminui à medida que aumenta o poder destes (“poder” seria a participação relativa dos PEDs no produto e nas exportações globais).

Na Assembleia Geral da ONU, a unidade do Terceiro Mundo se manifesta de maneira mais evidente em questões econômicas e sociais. A Teoria da Dependência, por exemplo, é invocada para explicar tal unidade, sem tratamento quantitativo que evidencie seu poder explicativo⁴⁸⁷. O G77 demonstrou grande unidade, por exemplo, nos anos 1970, quando propôs uma Nova Ordem Econômica Internacional, e nos anos 1980, quando defendeu as Negociações Globais. Contudo, isso não indica que o Grupo adote posição monolítica em questões da agenda do ECOSOC. Por exemplo, propostas de atuação do sistema ONU em casos de emergências econômicas e sociais dividem o ECOSOC entre membros que apoiam a iniciativa e os que temem ingerência em assuntos internos sob o manto de assistência a crises⁴⁸⁸. Apesar de relativamente coesos em questões econômicas, os países do G77 também apresentam profundas divisões quando tratam de outras questões, sobretudo de segurança e de direitos humanos.

Dentro do G77, o Grupo do Rio tem papel ativo, pela relativa homogeneidade de seus membros e convergência de interesses. A Conferência de Monterrey, por exemplo, foi, em grande medida,

486 Keisuke Iida concluiu que o modelo estrutural, associado ao de coordenação recíproca, tem grande poder explicativo, em grande medida pela crescente institucionalização do G77. O modelo de coordenação recíproca envolve dois conceitos: o de reciprocidade e o de existência de estrutura institucional estável em que se possa exercitar a coordenação.

487 *Idem*, p. 383.

488 Ver telegrama da Missão do Brasil junto à ONU (DELBRASONU) No. 1007, de 21 de abril de 2005, parágrafo 2.

fruto da atuação concertada do G-Rio. Também os países de menor desenvolvimento relativo encontram na ONU um fórum importante para forjar laços multilaterais e conduzir negociações bilaterais. Usam a Organização para ampliar o Direito Internacional e, assim, constranger as potências e proteger seus interesses. Com a proliferação de órgãos subsidiários, podem buscar aquele que melhor atende a seus interesses (*fórum shopping*) e podem barganhar com potências em votações para obter concessões econômicas.

Os países desenvolvidos, por sua vez, atuam em diferentes blocos. O maior, em termos numéricos, é o da União Europeia e Estados candidatos à admissão, que hoje contabiliza 30 Estados. Outro bloco importante é o do Canadá, Austrália e Nova Zelândia (CANZ), ao qual, por vezes, se associa o Japão⁴⁸⁹.

Para a adoção de propostas de reforma, nenhum Estado é mais crítico do que os EUA, que emitem “sinais mistos” na sua política multilateral, com sucessivos distanciamentos e aproximações da Organização⁴⁹⁰. Até 1960, os Estados Unidos tinham apoio da maioria na AGNU para questões de seu interesse. Com a perda dessa maioria, passou a ser ambivalente, por conta da “politização” de órgãos subsidiários: retirou-se da OIT em 1978 (retornou em 1981) e da UNESCO em 1984 (retornou em 2003). Em 1990, os votos dos EUA com a maioria da AGNU atingiu o ponto mais baixo (10%). A guerra contra o Iraque, em 2003, evidenciou o distanciamento dos EUA, que voltaram a reclamar reformas depois do escândalo “petróleo por alimentos” (*oil-for-food*) de 2004. Várias importantes iniciativas multilaterais não contaram com apoio dos EUA, entre elas o Tribunal Penal Internacional, Convenção sobre Minas Terrestres, Protocolo de

489 Ver KRAUSE, Keith, KNIGHT, Andy e DEWITT, David. *Canada, the United Nations, and the reform of international institutions*; e OGATA, Sadako. *Japan's policy towards the United Nations*. In ALGER, Chadwick F.; LYONS, Gene M. e TRENT, John E. (eds.). *The United Nations System: the Policies of Member States*. Tokyo, New York, and Paris: United Nations University Press, 1995, p. 132-185 e p. 231-270.

490 Ver, por exemplo, KARNS, Margaret P. e MINGST, Karen A. *The past as a prologue: The United States and the future of the UN System*. In ALGE (1995), op. cit., p. 412-415.

Kyoto e o Tratado Abrangente de Banimento de Testes. Essa postura ambígua também se reflete no apoio americano a propostas de reforma.

Em 1992, os EUA receberam com satisfação o relatório “Agenda para a Paz” do Secretário-Geral Boutros-Ghali. Contudo, na abertura do debate geral da AGNU do ano seguinte, 1993, o Presidente Clinton demonstrou ceticismo sobre a capacidade de a ONU tratar de todas as demandas que recaem sobre a Organização. Em novembro de 1994, a eleição de um Congresso de maioria republicana inaugurou nova fase na política norte-americana pós-Guerra Fria, que deu fim ao otimismo quanto a um multilateralismo assertivo. Os EUA voltaram a marginalizar a ONU. A Administração Bush, que recorreu ao auxílio da ONU imediatamente após o ataque de 11/9, marcou sua distância em 2003, quando atacou o Iraque sem autorização do CSNU. A nomeação de John Bolton para RP, hostil à Organização, assinalou essa distância.

Dos 192 membros da ONU, 183 contribuem com menos de 25% do orçamento, enquanto nove países com mais de 75% do orçamento regular. O Brasil responde por cerca de 1,6% do total do orçamento regular. A única sanção aplicável a países que acumulam atrasados é a do Artigo 19 da Carta, que nega direito de voto na AGNU se esses atrasados correspondem a mais de dois anos de contribuições. Ainda que o volume de contribuições ilustre o peso de países e blocos na ONU, a questão financeira não é o bastante para causar mudanças numa Organização política e, portanto, o ECOSOC não seria reformado só com base em “eficiência financeira”, com vistas à otimização do sistema ONU.

Do ponto de vista de contribuições e de atuação política, outros países também são atores importantes. A atitude da Rússia mudou em 1987, quando facilitou o monitoramento da retirada de suas tropas do Afeganistão e o fim da guerra Irã-Iraque. No início de 1990, EUA e URSS votaram juntos 89% das vezes na AGNU. Porém, as contribuições russas caíram de 8,7% do orçamento regular total em 1991 para 1,15% em 2000. A França e o Reino Unido contribuem com cerca de 6% do

orçamento total cada um deles. A França mediou o conflito Norte e Sul nas negociações da NOEI e bloqueou a ação americana no Iraque em 2003. Já o Reino Unido tem influência no Terceiro Mundo por conta da *Commonwealth* e desembolsa mais em contribuições voluntárias do que sua contribuição regular. A China mostrou-se desinteressada de instituições multilaterais até o final dos anos 1990. Em 1971, tomou o assento de Taiwan graças aos votos do G77. Apenas em 1981, diante da ameaça de perder direito de voto, começou a pagar suas contribuições para operações de manutenção da paz e absteve-se na votação da invasão do Iraque no Kuwait em 1990. Ingressou no BIRD e FMI em 1980 e na OMC em 2001. Suas contribuições passaram de 0,9% do orçamento regular total em 2000 para 2% em 2005. O papel do Japão na ONU mudou radicalmente nos anos 1970, quando o país passou a responder pela segunda maior contribuição (19% do orçamento regular total), mais do que França, Reino Unido, China e Rússia somados. A Alemanha é o terceiro maior contribuinte, com 9% do orçamento total.

O Secretário-Geral e outros altos funcionários também se constituem em atores importantes. O Secretário-Geral foi quem mais propôs reformas ou que tratasse diretamente do ECOSOC, ou que afetassem o Conselho⁴⁹¹. Ademais, muitas das propostas de grupos de trabalho, de fundações e de ONGs foram preparadas a pedido do SGNU. Ao longo do tempo, o SGNU e funcionários graduados adquiriram autoridade, influência e legitimidade para atuar sem a orientação explícita dos órgãos de governança intergovernamentais. Isso se explica pelo fato de que a ONU é mais do que um instrumento dos Estados-membros: exerce influência e impõe constrangimentos sobre os Estados-membros. Normas e princípios adotados pela Organização induzem Estados a realinharem suas políticas, para gozar de reciprocidade, além de inspirar grupos domésticos que

491 Treze das 42 propostas identificadas entre 1946 e 2007, das quais 11 a partir de 1991.

exercem pressão sobre políticas nacionais. A burocracia deriva autoridade do caráter racional e legal do “dever de ofício” e da sua especialização; deriva legitimidade dos propósitos morais da organização e de sua neutralidade, imparcialidade e objetividade e deriva poder da sua missão de servir a outros⁴⁹².

As Organizações Não Governamentais, por fim, também se destacam como atores na ONU e, dadas as carências de pessoal e de recursos financeiros do Secretariado, assumem papel cada vez mais importante⁴⁹³. O Artigo 71 da Carta autoriza o ECOSOC, mas não a AGNU, a conceder *status* consultivo a ONGs. Em 1948, 40 ONGs foram formalmente acreditadas pelo ECOSOC, contra 180 em 1968, 2.719 em 2005 e 3.187 ONGs em 2008. Quatro ONGs têm privilégio especial de participar como observadores da AGNU⁴⁹⁴ e, desde o final dos anos 1980, ONGs passaram a peticionar as II e III Comissões da AGNU. Em 1997, ganharam acesso limitado a reuniões do CSNU pelo Grupo de Trabalho de ONGs do Conselho de Segurança.

5.7. Pano de fundo das reformas: o conflito Norte-Sul

O número crescente de Estados-membros e os blocos que estes formaram não atuaram no vácuo, mas sim no contexto do conflito entre países em desenvolvimento e países industrializados. Dos anos 1960 aos anos 1990, o número crescente de propostas, associado à contínua extensão do alcance destas, sugere que as reformas se deram mais no âmbito do conflito Norte-Sul do que do conflito Leste-Oeste. As propostas do tempo da Guerra Fria foram menos numerosas, mais tímidas e limitadas do que as do tempo da descolonização e as do final da própria Guerra Fria. O exame dos padrões de votação

492 KARNS, op. cit., p. 76.

493 ALGER (2002), op. cit., p. 116.

494 Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, Comitê Internacional da Cruz Vermelha, União Interparlamentar e a Soberana Ordem Militar de Malta.

na Assembleia Geral nos anos imediatamente após o final da Guerra Fria indica não só a erosão da divisão Leste-Oeste, mas também que as posições passaram a se alinhar no eixo Norte-Sul da mesma forma como se alinharam ao longo do eixo Leste-Oeste nos anos 1950 e 1960, num alinhamento que “provavelmente dominará a ONU por um período de tempo substancial no futuro”⁴⁹⁵.

A subordinação *de facto* do Conselho à Assembleia Geral foi aceitável até o final dos anos 50, enquanto os países desenvolvidos constituíram maioria tanto no ECOSOC quanto na AGNU. A partir do momento em que os países em desenvolvimento passaram a representar maioria na Assembleia Geral, as propostas de reformas do ECOSOC buscaram refletir essa maioria num Conselho que os próprios PEDs já haviam solapado, seja pela duplicação de funções com as II e III Comissões, seja pela criação de órgãos subsidiários da AGNU (como a UNIDO, a UNCTAD e o PNUD). Não por acaso, o maior volume de críticas ao funcionamento ineficiente e ineficaz dos mecanismos intergovernamentais do sistema ONU foi produzido pelos países industrializados a partir do momento em que os PEDs passaram a constituir maioria na Assembleia Geral⁴⁹⁶. A maioria dos PEDs, por sua vez, interpretava os capítulos IX e X da Carta como investidura de responsabilidade por questões econômicas e sociais na Assembleia Geral, o que explica a subordinação daqueles órgãos subsidiários à AGNU e não ao ECOSOC. As maiores críticas vinham justamente dos PEDs que, sobretudo nos anos 1960, com a chegada de novos Estados-membros africanos, passaram a designar o Conselho como “não representativo”, “instrumento dos colonialistas” e “clube dos países ricos”. Um delegado africano chegou a proclamar em sessão

495 KIM, Soo Yeon, e RUSSETT, Bruce. *The New Politics of Voting Alignments in the United Nations General Assembly*. In *International Organization* 50, No. 4 (Autumn 1996), Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 651.

496 CHILDERS, op. cit., p. 120.

pública que o único objetivo de seu mandato no ECOSOC era o de destruir o Conselho⁴⁹⁷.

O fato de a crescente participação dos PEDs na AGNU ter coincidido com a *détente* não significa que o conflito Leste-Oeste tenha sido o eixo em torno do qual se alinharam propostas de reforma do ECOSOC. O conflito Norte-Sul se traduziu em atitudes opostas, que são muito visíveis nas propostas de reforma. Por um lado, os países industrializados tendem a promover ordem no sistema internacional e a buscar eficiência financeira e gerencial. Por outro, os países em desenvolvimento tendem a buscar maior equidade econômica e política pela redistribuição de recursos e maior participação no processo decisório.

5.8. As crises como motores de reformas

Tanto os conflitos Leste-Oeste, do tempo da Guerra Fria, quando os Norte-Sul, a partir dos anos 1960, se traduziram em crises políticas na ONU cuja face mais visível foi a das crises financeiras. A história do ECOSOC parece dar razão a Müller, que acredita que “apesar da diminuição da competição ideológica entre o Leste e o Oeste, esforços de reforma nasceram mais de crises – tanto políticas quanto financeiras – do que de novos consensos sobre como a organização deveria funcionar e o que deveria fazer”⁴⁹⁸. Sete propostas de reforma foram diretamente vinculadas a crises financeiras da ONU, das quais cinco na década de 1990. Nenhuma das sete propostas vinculadas à crise financeira da ONU propôs emendas à Carta (quatro foram de revitalização e três de reestruturação).

A primeira grande crise financeira da ONU teve lugar nos anos 1960, quando a recusa da URSS, França e outros de financiar

497 SHARP (1969), op. cit., p. 205.

498 MÜLLER (1997), op. cit., p. 76.

operações de manutenção de paz⁴⁹⁹ levou a um esforço de reforma, conduzido pelo Grupo dos 14, voltado para questões administrativas e orçamentárias, com padronização de orçamentos de agências especializadas e coordenação com estas para economizar recursos. A segunda crise financeira, no início dos anos 1980, deu origem a dois tipos de propostas de reforma: as voltadas para a renovação do papel da Organização (Comissão Palme e Comissão Brundtland) e as concentradas em aspectos administrativos e orçamentários (Grupo dos 18). A terceira grande crise, no início dos anos 1990, coincidiu com o otimismo que cercava s chamados “dividendos” da paz e produziu propostas mistas, voltadas tanto para racionalização administrativa e economia de recursos quando para ampliação do papel da ONU.

Na crise financeira do início da década de 1990, o foco na necessidade de reformas foi dividido com a ênfase na necessidade de liderança eficaz e de um processo decisório eficiente⁵⁰⁰. No final de 1992, ano da Conferência do Rio, as reservas de caixa da ONU faziam frente a apenas dois meses de operações. Pelos próximos dez anos, a ONU conviveria com atrasados que levou a Organização a reduzir o orçamento em termos absolutos e a adotar, na virada do milênio, orçamento sem aumento de recursos. Nessas três fases de crise financeira, surgiram propostas que subordinavam o financiamento da Organização e das atividades operacionais a reformas que aumentassem a eficiência da ONU⁵⁰¹.

499 No Oriente Médio, a *United Nations Emergency Force* de 1956, e no Congo, a ONUC de 1960 a 1964. Em 1964, a URSS devia mais do que a contribuição agregada dos dois anos anteriores. Em 1965, a França estava na mesma posição.

500 Além de CHILDERS (1996), op. cit., ver também: KANNINEN, Tapio. *Leadership and Reform: The Secretary-General and the UN Financial Crisis of the Late 1980s*. In *Legal Aspects of International Organization*, Vol. 22. The Hague; Boston; London: Kluwer Law International, 1995.

501 Por exemplo, em 1993, o Grupo Ogata-Volcker (*Financing an Effective United Nation*) defendeu que, à medida que aumentasse a confiança na eficácia e eficiência das Nações Unidas, os governos seriam mais favoráveis a mecanismos alternativos de financiamento, o que vinculava o aumento da ajuda financeira à ONU ao êxito das tentativas de reforma. No mesmo ano, quando a AGNU adotou a resolução da Assembleia Geral 48/162 sobre medidas adicionais para revitalização e reestruturação da ONU nos campos econômico e social, pediu a revisão dos mecanismos de financiamento das atividades operacionais. Em 1994, relatório do SGNU sobre financiamento das atividades operacionais para o desenvolvimento relacionou estreitamente as reformas com a questão do financiamento das atividades operacionais. Em 1996, o Governo americano, no relatório “*U.S. Views*

5.9. Incoerências na coordenação interna dos Estados e baixo nível de representação

Outro aspecto que afeta diretamente o êxito de propostas de reforma é o papel fundamental que desempenha a coordenação entre várias instituições no âmbito dos Estados-membros. Na falta dessa coordenação, um mesmo Estado assume posições diferentes, por vezes contraditórias, em distintos órgãos do sistema ONU. Em 1947, a Assembleia Geral advertia os Estados-membros sobre a necessidade de coordenação, no plano nacional, das políticas de suas delegações na ONU e nas diversas agências especializadas⁵⁰². Em 1960, um relatório do ECOSOC, ao criticar o fato de os “Governos falarem com diferentes vozes em diferentes organizações”, assinalava que representantes nacionais “apoiavam uma série de programas novos em algumas das agências especializadas, ao mesmo tempo em que reclamavam no Conselho sobre a proliferação desses programas”⁵⁰³. Em 1965, o Grupo dos 14, estabelecido pela AGNU⁵⁰⁴ para padronizar os processos administrativos e orçamentários das agências especializadas, propôs, entre outros, melhorar a coordenação no âmbito dos Governos para evitar conflitos e incongruências de posições entre seus representantes em diferentes organizações. No início dos anos 1970, Sir Robert Jackson atribuiu a limitada implementação das recomendações de seu relatório à falta de coordenação no âmbito dos Estados-membros: delegações de um mesmo país adotavam posições diferentes nas diversas agências⁵⁰⁵. O Relatório Gardner de 1975 e o Comitê *Ad Hoc* sobre Reestruturação dos Setores Econômico e Social da ONU, que ele inspirou, resultaram

On Reform Measures Necessary For Strengthening The United Nations System”, sugeriu várias medidas de reforma estrutural com vistas a uma instituição “menos custosa”.

502 NAÇÕES UNIDAS. *Relations with and co-ordination of specialized agencies and work programmes of the United Nations and specialized agencies*. Resolução Assembleia Geral 125 2, de 20 de novembro de 1947.

503 NAÇÕES UNIDAS. ECOSOC. Committee on Programme Appraisals. *Five-Year Perspective*. Parágrafo 364.

504 NAÇÕES UNIDAS. Resolução Assembleia Geral 2049 (XX), de 13 de dezembro de 1965.

505 MÜLLER (1997), op. cit., p. 23.

na adoção, pela AGNU, de resolução⁵⁰⁶ cujo Capítulo IV apresentava recomendações para os principais problemas identificados, entre eles nível e tipo inadequados de representação de Estados-membros nos órgãos da ONU. Em 2005, o Secretário-Geral convidava os Estados-membros a coordenar suas representações nas diferentes juntas de governança para assegurar que adotassem uma “política coerente na designação de mandatos e na alocação de recursos” no sistema⁵⁰⁷. Em 2006, novo relatório indica que, entre as razões pelas quais as Nações Unidas teriam se tornado uma instituição “fragmentada e fraca”, estariam mensagens incongruentes entre capitais e representantes de Estados-membros em vários órgãos⁵⁰⁸.

Ao problema da incoerência de posições de um mesmo Estado em diferentes órgãos da ONU soma-se o do nível de representação, estudado no Capítulo 2 deste trabalho. No plano intergovernamental, o ECOSOC, ou nova instituição que venha a ser criada (tal como o Conselho de Segurança Econômico proposto pela Comissão de Governança Global de 1995 no relatório *Our Global Neighbourhood*), precisa de autoridade real para coordenar o sistema, o que implica representação de alto nível e o compromisso de tomar decisões que serão traduzidas em regras operacionais pelas agências, fundos e programas coordenados, com autoridade concedida ao coordenador residente para articular os demais atores no campo e com financiamento estável e previsível. Várias tentativas foram feitas no sentido de conferir essa autoridade real ao Conselho, mas esbarraram no baixo nível de representação dos delegados.

506 NAÇÕES UNIDAS. Resolução Assembleia Geral 32/197, de 19 de dezembro de 1977.

507 NAÇÕES UNIDAS. *In Larger Freedom*, Documento A/59/2005, de 2005, p. 49.

508 NAÇÕES UNIDAS. *Delivering as one*, Documento A/61/583, de 2006, p. 18.

5.10. A otimização possível como resultado do consenso

Por fim, o êxito de propostas de reforma é comumente confrontado com soluções ótimas, de tal forma que aquelas são consideradas malogradas se ficaram aquém do que poderiam ter obtido em termos do uso de recursos escassos e de otimização de resultados. Numa entidade privada, reformas buscam aumento de eficiência e de eficácia verificadas por resultados concretos, tais como redução de custos, crescimento de receitas e aumentos de lucro. A otimização de métodos e do uso de recursos escassos pode ser medida por indicadores contábeis, financeiros e de produtividade. Numa organização política, não impera essa mesma racionalidade. A otimização buscada não é a do uso de recursos escassos e maximização de resultados, mas sim a obtenção do consenso, do qual emerge o resultado possível. Assim, quanto mais ambiciosos os resultados, maior a dificuldade de se obter consenso e menor a chance de a proposta prosperar.

Foi assim em 1997, nas negociações da “Agenda para o Desenvolvimento”, quando o G77 queria fortalecer a Assembleia Geral e a UNCTAD, ao passo que os países desenvolvidos queriam deixar as questões sociais, ambientais e de direitos humanos (*soft issues*) com a ONU e passar as econômicas e financeiras (*hard issues*) para as instituições de Bretton Woods e para a OMC, onde tinham controle⁵⁰⁹. A UNCTAD teria sido produto de uma nova situação internacional, em que as tensões Norte-Sul se tornaram tão sérias quanto às do Leste-Oeste⁵¹⁰. Foi assim novamente dez anos mais tarde, quando o Conselho discutiu o tema do primeiro Exame Ministerial Anual, o primeiro teste do ECOSOC renovado e fortalecido que emergiria da resolução 61/16 de 2006. As consultas para tratar do programa de trabalho da sessão substantiva de 2007, iniciadas em 8 de fevereiro, marcaram a oposição entre o G77, que manifestou concordância com

509 MÜLLER (2001), op. cit., p. 91.

510 EMMERIJ, op. cit., p. 104.

o programa de trabalho proposto pelo Presidente do Conselho, e os países desenvolvidos (União Europeia, Estados Unidos e o grupo Canadá, Austrália e Nova Zelândia) que ressaltaram que “um ECOSOC fortalecido não é necessariamente um ECOSOC mais longo”. Em 9 de fevereiro de 2007, mais de dois meses depois da resolução 61/16, o Conselho chegou a uma decisão quanto às datas da reunião substantiva. Seguiu-se grande dificuldade para aprovação de tema para discussão do segmento de alto nível. Após mais de três meses, em 2 de março, em sessão formal, o ECOSOC aprovou tema para o segmento de alto nível da sessão substantiva de julho, em Genebra⁵¹¹.

511 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Missão do Brasil junto à ONU (DELBRASONU). Telegramas No. 3414, de 29 de novembro de 2006, No. 00149 de 26 de janeiro de 2007, No. 00197 de 02 de fevereiro de 2007, No. 0251 de 08 de fevereiro de 2007, No. 0270 de 12 de fevereiro de 2007, e No. 0455 de 06 de março de 2007.

Capítulo 6

Conclusão: subsídios para a atuação diplomática do Brasil

Não haveria propostas de reforma do Conselho Econômico e Social se não houvesse problemas de funcionamento do órgão. A atuação diplomática do Brasil diante das propostas de reforma está condicionada à compreensão desses problemas de funcionamento e das suas várias implicações.

Nesse sentido, o Capítulo 2, após examinar a procedência das críticas que são feitas ao Conselho, verificou problemas objetivos de funcionamento do ECOSOC, a maior parte derivada de ambiguidades no seu papel como órgão principal da ONU e de contradições nas suas competências e funções, seja como fórum central de discussões, seja como instrumento de coordenação. O Capítulo 3, ao investigar as raízes históricas, legais e operacionais desses problemas de funcionamento do ECOSOC, concluiu que a criação de um Conselho dominado por países desenvolvidos, com relação pouco clara com a Assembleia Geral para coordenar um sistema ONU descentralizado, resultou na definição vaga da hierarquia entre órgãos principais e do papel da AGNU na definição de competências, bem como nos conflitos de competência entre o ECOSOC e outros órgãos como a CEB, a CPC e o PNUD. O Capítulo 4, ao estudar 42 propostas de reforma, entre 1946 e 2007, identificou as consequências dos problemas de funcionamento, com elementos

recorrentes tanto no que toca a diagnósticos quanto no que diz respeito a soluções. Na ausência de fontes bibliográficas e documentais que relatem toda a trajetória de mudanças do ECOSOC, os 62 anos de história de propostas de reforma do Conselho foram reconstituídos a partir de meticulosa pesquisa em documentos e resoluções da ONU. O Capítulo 5 buscou associar as propostas de reforma do ECOSOC com os cenários econômicos e políticos internacionais de diferentes épocas, bem como com a correlação de forças políticas na ONU. Ao ressaltar os aspectos cíclicos e repetitivos das propostas, avaliou reformas do ECOSOC em função dos resultados que alcançaram.

A apreciação crítica das propostas de reforma do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas procurou reunir subsídios para a atuação diplomática do Brasil, não nas atividades cotidianas do ECOSOC, mas diante de projetos voltados para mudanças nos procedimentos, métodos de trabalho, estrutura, composição, competências e propósitos do órgão.

Para traduzir essa apreciação crítica de propostas em atuação diplomática, são assumidas quatro premissas fundamentais. Em primeiro lugar, a de que interessa ao Brasil prestigiar e fortalecer tanto o ECOSOC quanto a temática do desenvolvimento, em seus aspectos econômicos, sociais e ambientais, que encontra abrigo neste fórum. Em segundo lugar, é considerada a premissa de que o Conselho tem importantes vantagens comparativas, às quais correspondem hiatos a serem cobertos na cooperação econômica e social internacional, que representam nichos para a atuação do ECOSOC. Em terceiro lugar, é assumida a premissa de que reformas futuras não acontecerão no vácuo, motivadas apenas por percepção de ineficiência, mas serão balizadas pelas MDMs. Por fim, é aceita a premissa de que a diplomacia brasileira carece de elementos sobre o custo político de projetos de reforma do ECOSOC e seus correspondentes benefícios. A conclusão deste trabalho desenvolve essa última premissa, na medida em que busca justamente avaliar o custo político vinculado às propostas de reforma, bem como indicar os benefícios, para o Brasil, associados às

mesmas, num esforço de identificação de riscos e de oportunidades que contribua para a atuação diplomática.

A premissa de que interessa ao Brasil um ECOSOC fortalecido, eficiente e eficaz pode ser evidenciada por duas maneiras. Em primeiro lugar, o país tem exercido papel ativo nas discussões sobre reformas, tanto as voltadas diretamente para o Conselho quanto aquelas que, concentradas na ONU, afetaram indiretamente o ECOSOC. Não caberia neste trabalho o relato exaustivo da participação brasileira nas discussões sobre reforma da ONU e do ECOSOC. Contudo, relato resumido dessa atuação (no Anexo B, Parte I) ilustra o vigor da presença do Brasil nesses debates. Desde o início, o Brasil tem sido um dos países mais atuantes tanto no ECOSOC quanto nas propostas de reforma da ONU que afetaram o Conselho. Em segundo lugar, o Governo brasileiro tem dado importantes contribuições conceituais aos principais debates das últimas décadas sobre questões de desenvolvimento. Os discursos da delegação brasileira nas aberturas dos debates gerais da AGNU ilustram a ampla gama de interesses do país que transitaram pela Organização (como relatado no Anexo B, Parte II). A título de ilustração, foram temas recorrentes no discurso brasileiro: críticas à cooperação internacional; crescente hiato de renda e de desenvolvimento entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento; segurança e desenvolvimento; Segurança Econômica Coletiva; comércio; dívida externa; e integração regional. O interesse do Brasil em temas dessa natureza aproxima o país do principal fórum da ONU que os abriga. “O ECOSOC [...] deve servir para que encontremos convergências para questões relacionadas a comércio, finanças e desenvolvimento, em um ambiente livre de preconceitos e dogmatismos [...] deve ser a instância deliberativa privilegiada na busca da conciliação entre os objetivos do crescimento econômico e da redução das iniquidades de uma globalização assimétrica”⁵¹².

512 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso do Ministro Celso Amorim na abertura do debate geral da LX Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova York, 17 de setembro de 2005.

É sólida a premissa de que o Conselho tem importantes vantagens comparativas, ainda que a identificação de “vantagens comparativas” não seja um exercício neutro⁵¹³. Segundo documento da ONU, essas vantagens do ECOSOC consistem em oferecer um foro em que questões de paz, segurança e desenvolvimento são tratadas conjuntamente no plano global; no poder inigualável de promover encontros de alto nível (*convening power*) para obtenção de consenso em torno de metas acordadas internacionalmente; e no forte apoio de organizações da sociedade civil e de entidades comunitárias (*grass-roots support*) para suas metas, o que mobiliza opinião pública favorável⁵¹⁴. Outras importantes vantagens comparativas são o seguimento sistemático dos resultados das grandes conferências e reuniões internacionais; a introdução de maior coordenação, cooperação e coerência num sistema ONU descentralizado; e a advocacia (*advocacy*) do desenvolvimento.

A essas vantagens comparativas correspondem hiatos a serem cobertos na cooperação econômica e social internacional, os quais representam nichos para a atuação do ECOSOC. Os debates promovidos pelo Conselho em 2007, por ocasião da crise da alta dos preços dos alimentos, e em 2008, quando se desencadeou a crise financeira internacional, ilustram o preenchimento competente de hiatos daquela natureza. Propostas de reforma do Conselho Econômico e Social podem lograr algum êxito na medida em que identifiquem nichos que o ECOSOC pode ocupar em virtude de suas vantagens comparativas. O Brasil tem-se mostrado atento para essa questão⁵¹⁵.

513 Por exemplo, em junho de 1996, o Grupo dos Sete países mais industrializados reuniu-se em Lyon para discutir, entre outros, a reforma da ONU. Para a Organização ser mais eficaz, o G7 preconizava que fossem esclarecidos seu papel e vantagens comparativas. Propunha encontros regulares do Secretário-Geral com o Diretor-Gerente do FMI, o Presidente do Banco Mundial e o Diretor-Geral da OMC para assegurar ação coordenada e concertada, levando em conta as vantagens comparativas de cada instituição, para evitar duplicações.

514 NAÇÕES UNIDAS. Relatório do Secretário-Geral. *A more secure world*. Documento A/59/565, de 2004, p. 82, parágrafo 275.

515 “A revitalização do ECOSOC, em coordenação estreita com a UNCTAD, o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (DESA) e as comissões econômicas regionais, deve passar por um melhor aproveitamento das vantagens inerentes das Nações Unidas em comparação com as instituições de Bretton Woods, a OMC, a OCDE, o G-8 e os Foros de Porto Alegre e Davos”. AMORIM, Celso. *A ONU aos 60*. In *Política Externa*, vol. 14, n.º. 2, São Paulo: Paz e Terra, 2005, p. 22.

Também é robusta a premissa de que reformas futuras não acontecerão no vácuo, motivadas apenas por percepção de ineficiência, mas serão balizadas pelas MDMs e por conferências importantes, como a de Monterrey. A adoção das Metas de Desenvolvimento do Milênio e do Consenso de Monterrey oferece excelente oportunidade para exame do papel do ECOSOC e para avanço nas propostas de reforma. Na longa história do Conselho, a Declaração do Milênio representou a mais importante mudança na direção de melhor coordenação, pelo ECOSOC, do sistema ONU. “Não há precedentes para a ONU e suas agências, muito menos para as instituições de Bretton Woods, de alinhamento de suas atividades operacionais no âmbito de um quadro substantivo unificador”⁵¹⁶. A maior convergência de políticas e de programas das agências da ONU, graças às MDMs, dá margem a otimismo, na medida em que embute convergência na definição de metas, o que facilita maior coordenação.

6.1. Cenários para as propostas de reforma

A premissa de que a diplomacia brasileira carece de elementos sobre o custo político de projetos de reforma do ECOSOC, bem como sobre benefícios destas, está vinculada à natureza de propostas de diferentes alcances. Propostas de reforma do ECOSOC não são neutras, na medida em que afetam não apenas a composição e funcionamento do Conselho, mas também a natureza dos assuntos de que trata aquele fórum e as prioridades entre as diferentes questões econômicas e sociais. “Evitar duplicações”, por exemplo, pode implicar manter o *status quo* e sua correspondente carga de poder; não se trata, portanto, de argumento racional, neutro, mas sim de argumento político. Para um autor, “duplicação não é necessariamente ruim num mundo onde

516 RUGGIE, John Gerard. *The United Nations and Globalization: Patterns and Limits of Institutional Adaptation*. In *Global Governance* 9, no. 3 (July-September 2003). Boulder: Lynner Rienner, 2003, p. 313.

tanto precisa ser feito [...] e a questão principal é a falta de recursos”⁵¹⁷. Ademais, reformas refletem a capacidade de articulação e a densidade política tanto dos autores das propostas quanto das representações diplomáticas que as patrocinam ao longo do trâmite pela adoção de um projeto de resolução. “Se propostas de reforma não obtêm o apoio desejado, geralmente não é por falta de vontade política, como é frequentemente apontado, mas por conta de um conflito de vontades entre diferentes grupos de interesse”⁵¹⁸. Assim, reformas não são meros exercícios administrativos, mas exercícios de poder que implicam custo político.

O custo político das propostas de reforma tem duas vertentes. A primeira vertente é a da probabilidade de êxito associada ao alcance dos projetos (de revitalização, de reestruturação e radicais). A avaliação crítica dos projetos de reforma (Capítulo 5) reuniu evidências de que propostas de revitalização têm maior probabilidade de serem implementadas integralmente no curto e médio prazos do que as de reestruturação. Estas, por sua vez, têm maior probabilidade de serem implementadas, seja parcialmente, seja ao longo de períodos mais extensos, do que as propostas radicais, de reforma da Carta. A segunda vertente é a da concentração de atores envolvidos no trâmite de propostas, num espectro que varia desde um único autor de proposta (que a conduz ao longo de todo o processo de adoção de projeto de resolução pela Assembleia Geral) até um grupo numeroso de Estados que se limita a votar projetos. Entre esses dois limites do espectro encontram-se, por exemplo, o copatrocinio por um país de projeto de iniciativa de outro, bem como o apoio prestado por grupos de Estados. Assim, para uma dada representação diplomática, o custo político vinculado à proposta de reformas é máximo quando um único Estado toma a iniciativa de um projeto de baixa probabilidade de êxito e é

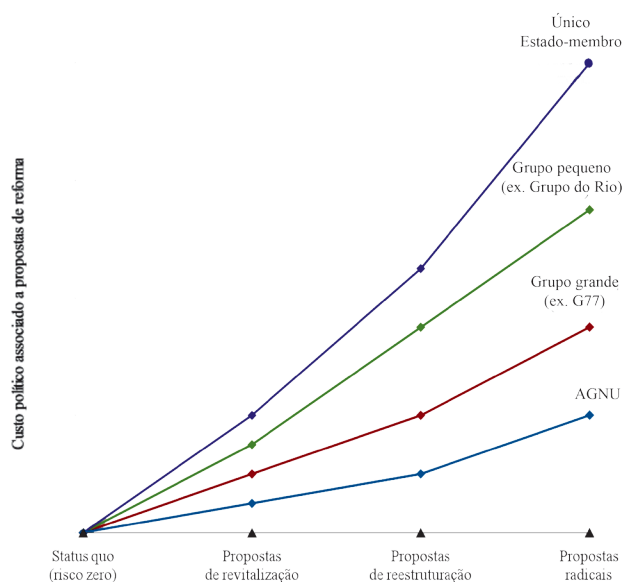
517 KRASNO, Jean E. *The UN Landscape*. In KRASNO, Jean E. (ed.). *The United Nations. Confronting the Challenges of a Global Society*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2004, p. 17.

518 MÜLLER (1997), op. cit., p. VI.

mínimo quando um numeroso grupo de Estados vota, em conjunto, resolução com alta probabilidade de êxito.

O gráfico 3 ilustra o aumento do custo político associado a diferentes propostas de reforma, em função tanto do alcance dessas propostas quanto da concentração de atores envolvidos. Trata-se de ilustração hipotética porque não há como quantificar esse custo político.

Gráfico 3 – Ilustração hipotética do custo político associado a reformas do ECOSOC



A preparação de subsídios para a atuação diplomática do Brasil começa pelo exame do custo político associado a reformas. Para tanto, trata de perspectivas para institucionalização de práticas *de facto* que prescindem de reformas; propostas de revitalização; propostas de reestruturação; e propostas radicais (emendas à Carta).

6.1.1. Situações *de facto* e propostas desnecessárias

A maior parte das propostas de reestruturação e das propostas radicais de reforma do Conselho teve por objetivo alterar tanto o *status* quanto o número de membros. Algumas propostas de reforma sugeriram a criação de membros permanentes no ECOSOC, enquanto outras sugeriram ou a ampliação do Conselho, até atingir participação universal (com extinção das II e III Comissões da Assembleia Geral), ou a extinção do ECOSOC e sua substituição por aquelas Comissões da AGNU (ambas de caráter universal). Contudo, duas situações *de facto* implicam a existência de “membros permanentes” no Conselho e estendem a participação nos trabalhos a todos os membros da ONU, criando um virtual “ECOSOC universal”.

Os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança foram membros do ECOSOC continuamente desde o princípio⁵¹⁹. Nos últimos 63 anos (de 1946 a 2008 inclusive), o Brasil foi reeleito 10 vezes para mandatos consecutivos e foi membro do ECOSOC por 46 anos. Outros países de importante presença regional foram reeleitos para mandatos sucessivos⁵²⁰. Não há barreira que impeça a candidatura de países ao ECOSOC, tampouco que os impeça de ser continuamente reeleitos. Para ex-presidentes do Conselho, a única barreira ao ingresso no ECOSOC são as tarefas e responsabilidades que a participação acarreta, da qual a maior parte dos membros da ONU não pode se desincumbir em virtude das limitações logísticas, operacionais e de pessoal de suas representações em Nova York⁵²¹. Uma vez que as eleições de membros do ECOSOC, pela Assembleia Geral, requerem maioria de dois terços dos membros presentes, durante a

519 EUA e França desde 1946. Reino Unido e Rússia desde 1947. A República Popular da China não foi membro do ECOSOC entre 1961 e 1971, período em que Taiwan representou a China na ONU.

520 Tais como Argentina, Alemanha, Austrália, Egito, Grécia, Índia, Japão, México, Países Baixos, Paquistão, Peru e Turquia.

521 Entrevistas concedidas ao autor pelos Embaixadores Gert Rosenthal (Guatemala), Presidente do ECOSOC em 2003; Dalius Cekuolis (Lituânia), Presidente em 2007; e Léo Mérorès (Haiti), Presidente em 2008.

sessão regular, por voto secreto⁵²², é o conjunto dos Estados-membros da ONU que tem conferido a um grupo de países, entre eles o Brasil, o *status* de “membros permanentes”. A institucionalização dessa categoria via reforma da carta da ONU pouco alteraria esse quadro.

Quanto à ampliação do número de membros, 146 países serviram no ECOSOC desde 1946, isto é, 76% dos membros da ONU já tiveram assento no Conselho⁵²³. Mesmo que a rotação não se aproxime da universalidade, o Artigo 69 da Carta permite que o Conselho convide Estados não membros (inclusive Estados que não são membros da ONU) para participar dos trabalhos, durante os quais podem apresentar propostas que algum membro pode levar a voto. Isto é, o fato de não ser membro não impede que um Estado tenha acesso às discussões do ECOSOC e que influencie decisões do órgão. Do ponto de vista funcional, a decisão entre ser membro do Conselho – arcar com as correspondentes tarefas e responsabilidades – e participar como convidado (para acompanhar assuntos de interesse, sobre os quais pode influir) depende essencialmente da proximidade entre a agenda do ECOSOC e a agenda nacional.

O Brasil vislumbrou essa virtual extensão da participação de todos os Estados-membros no Conselho já na Conferência de São Francisco, quando, ao comentar emenda da Etiópia sobre o direito de membros da Organização de participar de discussões do Conselho sobre questões de interesse, viu ali “uma forma que impõe uma obrigação ao Conselho de convocar países interessados”. “A Delegação brasileira deu-lhe seu apoio decidido” e apoiou a manutenção do Conselho com 18 membros porque “tendo em vista que seria de alguma forma vencedora a emenda da Etiópia sobre a participação nas deliberações

522 Artigo 18(2) da Carta da ONU.

523 49 países africanos, 30 países asiáticos, 15 países do leste europeus, 28 países latino-americanos e caribenhos e 24 países europeus e outros.

do Conselho de países com especial interesse no assunto, julgou-se preferível manter o número originalmente proposto”⁵²⁴.

No quadro das regras atuais, propostas de indicação de membros permanentes e as de ampliação do Conselho podem ser inócuas.

6.1.2. Soluções de revitalização: alavanca para reformas profundas

Algumas das deficiências estruturais do Conselho, tais como as limitações do mandato que lhe é conferido pela Carta, as ambiguidades e superposições na distribuição de responsabilidades entre os órgãos principais da ONU, bem como a ausência de representação de formuladores de políticas no plano nacional, não são facilmente sanáveis por reformas. No curto e médio prazos, essas deficiências podem ser consideradas como “dados” do problema, de maneira que propostas de reforma se desenvolvam de maneira gradual e realista, até produzirem resultados que incentivem o exame desses problemas estruturais.

A longa história de propostas de reforma fracassadas recomenda um tratamento mais gradual e conservador da questão. Como visto no Capítulo 5, a maior parte das propostas de reforma bem sucedidas foi de revitalização. “Os Estados-membros, compreensivelmente, gostam de selecionar (*pick and choose*). Alguns dos elementos dos planos abrangentes são sempre mais maduros, politicamente, do que outros [...] [e] se seis décadas de tentativas de reforma das Nações Unidas têm uma lição central, esta é a de que expectativas modestas são necessárias”⁵²⁵. Ademais, um tratamento dessa natureza não extingue o debate em torno de reformas estruturais. Em 1998, o Brasil inclinou-se pela

524 VELLOSO, op. cit., 2ª Comissão / 3º Comitê “Cooperação econômica e social”, p. 6 e 8.

525 LUCK, Edward C. *How Not to Reform the United Nations*. In *Global Governance* 11, no. 4 (October-December 2005). Boulder: Lynner Rienner, 2005, p. 411-412.

posição do então Secretário-Geral⁵²⁶, quando o Chanceler Luiz Felipe Lampreia declarou que “concordamos com o Secretário-Geral quando ele afirma que a reforma não deve ser encarada como um evento, e sim como um processo”⁵²⁷.

Por um lado, o ajuste de métodos de trabalho para aumentar eficiência e reduzir redundâncias é feito constantemente, pelos próprios Membros do Conselho, que conhecem melhor os problemas e têm instrumentos para solucioná-los, por meio de um processo discreto, vagaroso, mas que já demonstrou resultados sem confrontos políticos insuperáveis. Por outro lado, o processo incremental de fortalecimento e aperfeiçoamento da capacidade da ONU de atender às demandas de um mundo cada vez mais globalizado pode estar em risco, já que a superpotência marginaliza a ONU e prescinde do CSNU para usar a força e que o processo decisório de questões econômicas está fora do sistema ONU.

Algumas reformas de revitalização do ECOSOC dependem exclusivamente da Assembleia Geral. A reiteração inequívoca, pela AGNU, da definição de funções e responsabilidades do Conselho, representaria importante reforma de revitalização do ECOSOC. Desde o final dos anos 1980, a Assembleia Geral tem sido privilegiada como principal foro para o debate de políticas econômicas, sobretudo depois da organização de bem-sucedidas conferências mundiais. Contudo, o ECOSOC contribuiu para o pensamento econômico e sobre desenvolvimento, em parte pelo expediente de organizar discussões durante os segmentos de alto nível. Tal contribuição pode ser fortalecida, seja porque é mais factível conduzir um debate significativo com 54 membros do que com 192, seja porque o Conselho tende a reunir especialistas e delegados com formação econômica, seja ainda porque constitui o *locus* natural para debates sobre políticas. Também

526 “Reforma não é um evento; é um processo”. Secretário-Geral Kofi Annan. *Renewing the United Nations: A Programme for Reform*. Documento A/51/950, de 1997, p. 87.

527 Embaixador Luiz Felipe Lampreia, Discurso de abertura do Debate Geral da LIII AGNU, 1998.

a função de coordenação, que continuará sendo uma das principais atribuições do ECOSOC, pode ter seu desempenho melhorado por ação firme da AGNU no sentido de restringir essa atividade ao Conselho. Outra atribuição do Conselho, o monitoramento e avaliação da implementação de estratégias, políticas e prioridades estabelecidas pela Assembleia Geral e pelas grandes reuniões e conferências internacionais, também pode ser objeto de decisões da AGNU para aumentar sua eficácia. Também a eleição de membros dos órgãos subsidiários e de órgãos subsidiários da Assembleia Geral que atuam nos campos econômico e social, tais como as juntas executivas do PNUD/PNUMA e do UNICEF, pode ser modificada pela AGNU. Muitos países ingressam no ECOSOC com o intuito de alavancar seu poder de barganha em candidaturas para diversos órgãos da ONU, uma vez que participação no ECOSOC propicia posição privilegiada para votar em várias eleições das quais não participam não membros. Uma maneira de corrigir essa distorção seria concentrar na Assembleia Geral todas as eleições para órgãos subsidiários, tanto os do ECOSOC quanto os da própria AGNU, eliminando-se assim motivações eleitorais para países que desejam se tornarem membros do Conselho. Não há impedimento legal para o ECOSOC renunciar ao direito de eleger membros de seus próprios órgãos subsidiários⁵²⁸.

Em que pese a importância da Assembleia Geral na promoção de reformas de revitalização do ECOSOC, a maior parte das medidas dessa natureza depende, em última instância, do próprio Conselho. O ECOSOC tem autonomia para adotar medidas de revitalização voltadas para o relacionamento com agências especializadas, fundos e programas; para o formato e conteúdo de suas reuniões e de seus relatórios; e para a estrutura e funcionamento de seu bureau. A história

528 A Regra de Procedimento 25 estabelece que “a menos que o Conselho decida de outra maneira, os membros de qualquer órgão de participação limitada, que não os subsidiários de uma comissão regional, serão eleitos pelo Conselho”.

do Conselho registra medidas voltadas para essas questões que deram mostras de melhorar o desempenho do ECOSOC.

No que diz respeito ao relacionamento com agências especializadas, fundos e programas, a coordenação mais efetiva entre elas é a que ocorre no nível dos países, em que o ECOSOC está ausente. Uma interação significativa entre os membros do ECOSOC e os representantes das agências especializadas passa pelo incremento das consultas entre o Conselho, os órgãos de governança dessas agências e a Junta de Executivos Chefes. Já se especulava que um fórum de cooperação para o desenvolvimento teria grande contribuição a dar nesse sentido como “local regular para reunir a comunidade do desenvolvimento no nível mais alto [...] para prover orientação sobre cooperação para o desenvolvimento para as juntas governadoras dos fundos, programas e agências das Nações Unidas”⁵²⁹. Tais recomendações foram incorporadas na resolução 16/61, de 2006, que fortaleceu o ECOSOC e criou o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento. O futuro do Conselho passou a estar atrelado ao do Fórum, e não o contrário.

No que toca especificamente ao relacionamento com as instituições de Bretton Woods, uma parceria mais próxima com o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio poderia dar ao ECOSOC acesso indireto a Ministros da Fazenda, do Desenvolvimento e de Comércio Exterior que, no plano nacional, são responsáveis por metas acordadas internacionalmente da alçada do Conselho. A preparação, realização e o seguimento da muito bem sucedida⁵³⁰ Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, que se realizou em Monterrey em março de 2002, ilustra o potencial dessa aproximação.

529 NAÇÕES UNIDAS. *A more secure world: our shared responsibility*. Documento A/59/565, de 2004, p. 72, parágrafo 273.

530 Pelo nível de participação (mais de 50 chefes de Estado e de Governo e mais de 200 Ministros de Relações Exteriores, Fazenda e Comércio); pelo intenso envolvimento por parte de outros atores oficiais (*stakeholders*), organizações não governamentais e comunidade de negócios; e pela aprovação de um documento de longo alcance, o Consenso de Monterrey.

O ECOSOC passara a se reunir anualmente com esses parceiros a partir de 1998. O trabalho de preparação para Monterrey aprofundou muito essa cooperação, que, na Conferência, foi objeto de propostas para sua institucionalização, com base nas vantagens comparativas de cada instituição. O acordo entre a AGNU e a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA), do Grupo Banco Mundial⁵³¹ estabeleceu um Comitê de Ligação (*Liaison Committee*) composto pelo Secretário-Geral e o Presidente da IDA para coordenar a assistência técnica e atividades de desenvolvimento de ambas as organizações. Tal Comitê poderia ser reativado. No caso da ONU, essas vantagens comparativas seriam uma imagem de imparcialidade e de não condicionalidade na assistência ao desenvolvimento, ao lado do poder de agregação e de atração de participantes para eventos internacionais. Já maior aproximação com a Organização Mundial do Comércio é mais difícil. A OMC, apesar de ser organização internacional intergovernamental, não é agência especializada da ONU porque inclui organizações privadas de turismo e empresas como membros associados (sem direito a voto em questões de relevância legal)⁵³². A Organização mantinha um acordo geral de relacionamento com o GATT⁵³³ que não o reconhecia formalmente como agência especializada. O Secretário-Geral da OMC participa das sessões da Junta dos Executivos Chefes, das reuniões do ECOSOC e de outras reuniões das Nações Unidas, ao lado dos representantes das agências especializadas. Contudo, a OMC não submete relatórios à ONU nem esta emite recomendações para a OMC.

Sobre o formato e conteúdo de reuniões, o ECOSOC poderia tratar do agrupamento de encontros em torno de funções substantivas; de um calendário de eventos que emergisse desse agrupamento; da maior

531 NAÇÕES UNIDAS. Resolução da Assembleia Geral 1594 (XV), de 27 de março de 1961.

532 Ver Artigo 7 do Estatuto da Organização Mundial do Comércio e documento das Nações Unidas E/4955, de 27 de setembro de 1970.

533 NAÇÕES UNIDAS. Resolução Assembleia Geral 32/156, de 19 de dezembro de 1977.

participação da sociedade civil e do setor privado; e de entrosamento mais estreito com as comissões regionais.

As reuniões do ECOSOC em torno de funções substantivas são, essencialmente, as que se realizam nos cinco segmentos da sessão substantiva, quando o segmento de alto nível e os diálogos sobre políticas representam uma das principais funções do Conselho. A seleção de temas é crucial para o êxito desses encontros. Os temas negociados para os segmentos, sobretudo para o de alto nível, são soluções de compromisso que perdem relevância na medida em que são reduzidos ao mínimo denominador comum aceitável pelas partes. Por um lado, não há como definir um tema que não seja negociado pelos membros do Conselho. Por outro, o bureau poderia estabelecer critérios mínimos de relevância, abaixo dos quais determinados temas seriam abandonados, sempre que o mínimo denominador comum correspondesse a matérias de pouca importância.

O nível de participação nos segmentos de alto nível está fortemente vinculado à relevância dos temas para discussão. Nesse sentido, também o período de duração do segmento poderia ser flexível, ao invés de ser determinado arbitrariamente, para refletir o nível de participação e incentivar a presença de altas autoridades. A probabilidade de participação de Ministros de Estado, por exemplo, é maior quanto mais curtos e mais relevantes forem os segmentos de alto nível. Como ilustração, o Comitê de Desenvolvimento do Banco Mundial e do FMI realiza-se numa manhã, duas vezes por ano, com a participação de 24 Ministros de Estado (outros tantos assistem aos debates do Comitê, sem ter assento no colegiado). O segmento de coordenação poderia ser enriquecido pela discussão de experiências bem sucedida de coordenação de agências especializadas, órgãos, fundos e programas nos planos nacionais. O segmento de atividades operacionais, por sua vez, ainda que tenha avançado nas discussões sobre coerência do sistema, poderia ser mais analítico e menos descritivo. O segmento humanitário poderia focar no estreitamento de

laços entre assistência humanitária e assistência ao desenvolvimento, para o que as experiências de campo da ONU muito contribuiriam. O segmento geral, por fim, poderia deixar de ser o “segmento de assuntos diversos” para se dedicar a funções de supervisão e de gestão do Conselho, com especial atenção para a coordenação com comissões regionais.

Sobre o calendário de eventos, o Conselho poderia reescalonar as reuniões para propiciar maior participação e para dedicar mais tempo e atenção à preparação destas. Há indicações de que a concentração das discussões substantivas nas quatro semanas de julho deve-se menos a uma alocação racional de tempo do que à simples disponibilidade de instalações no congestionado calendário de eventos da ONU⁵³⁴. O Conselho poderia, por exemplo, separar o segmento de alto nível dos demais em função da agenda de representantes de alto nível das capitais, condicionar as reuniões de supervisão e de gestão de órgãos subsidiários à publicação de relatórios, bem como condicionar as consultas com comissões regionais à presença dos secretários executivos dessas comissões. Resultados melhores, em termos quantitativos e qualitativos poderiam ser obtidos no mesmo número de dias melhor distribuídos. Também se poderia reconsiderar a alternância de local, entre Nova York e Genebra, dado seu impacto sobre a eficiência do Conselho e o alto custo para o Secretariado e para as Missões.

O Conselho poderia encorajar a participação da sociedade civil e do setor privado nos trabalhos, pela adoção das recomendações do Painel de Pessoas Eminentíssimas sobre Nações Unidas – Sociedade Civil. Também poderia estabelecer um segmento próprio, específico, para o diálogo com as comissões econômicas regionais.

Relatórios são os instrumentos formais de que dispõe o Conselho para fortalecer a coordenação e a cooperação entre órgãos subsidiários. A propósito do formato e do conteúdo dos relatórios, a qualidade desses

534 Entrevista concedida ao autor pelo Embaixador Gert Rosenthal (Guatemala), Presidente do ECOSOC em 2003.

documentos é fundamental para determinar a qualidade do processo decisório do ECOSOC. O Artigo 64 da Carta não especifica o formato dos relatórios a serem encaminhados ao Conselho. Em 1947 o Conselho já adotara regras quando ao formato, conteúdo e periodicidade dos relatórios⁵³⁵ que privilegiavam uma introdução concisa e analítica, bem como uma seção que salientasse as ações que eram esperadas do Conselho. Não se trata, portanto, de uma questão de diagnóstico, mas de efetiva implementação de regras de preparação e de circulação de documentos – as quais foram tangenciadas pelas propostas de reforma, sempre que expressas em termos vagos. Ademais, a programação de reuniões poderia reservar tempo suficiente aos membros do Conselho à assimilação e discussão de relatórios.

Por fim, mudanças na estrutura e no funcionamento do *bureau* do Conselho dependem apenas do próprio Conselho. O *Bureau* de cinco membros, cujo papel é mais o de organizar e facilitar o programa de trabalho do Conselho do que representá-lo em questões substantivas, tem-se mostrado eficaz ao longo do tempo. Porém, o *bureau*, tal como estruturado hoje, limita o exercício da liderança do Presidente no âmbito das estreitas margens definidas pelas Regras de Procedimento⁵³⁶. O ECOSOC já deu mostras de flexibilidade nessa área, por exemplo, quando expandiu o *bureau* para 15 membros, por ocasião das negociações em torno da Conferência de Monterrey. Tal flexibilidade poderia ser exercida com mais frequência, de modo a dar maior latitude de ação ao Presidente e aos quatro Vice-Presidentes do Conselho, sem que fosse necessária a ampliação do *bureau*. Contudo, o *bureau* não atua isoladamente. O ECOSOC é grandemente dependente do Secretariado da ONU. O funcionamento do Conselho e de seus órgãos subsidiários depende da capacidade do Secretariado de preparar reuniões, monitorar seus resultados e fornecer subsídios técnicos competentes. Qualquer proposta para aumentar a relevância

535 NAÇÕES UNIDAS. Resolução da Assembleia Geral 1252, de 20 de novembro de 1947.

536 Regras de Procedimento 18 a 22.

e a eficácia do ECOSOC deve considerar também o fortalecimento do Secretariado, pelo aumento do número de funcionários e pela contratação de funcionários de perfil adequado.

6.1.3. Soluções de reestruturação: busca do ideal possível

As propostas de reforma do ECOSOC voltadas para reestruturação do Conselho envolveram mudanças de competência, de funções e de arcabouço organizacional que não acarretariam reforma da Carta. Entre essas reformas, figuraram a criação, redução, ampliação e extinção de comissões funcionais por decisão ou do Conselho, ou da Assembleia Geral.

Historicamente, as propostas de reestruturação vicejaram no período imediatamente posterior ao final da Guerra Fria, como resposta às profundas transformações no cenário internacional e à correspondente necessidade de adaptação da ONU à nova correlação de forças e às novas expectativas. Apesar de representarem um terço do total de propostas estudadas entre 1946 e 2007, 12 das 14 propostas de reestruturação foram apresentadas a partir de 1991. Metade das 14 propostas de reestruturação foi implementada parcialmente.

O registro histórico sugere que propostas de reestruturação só teriam alguma probabilidade de êxito diante de mudanças profundas nas relações internacionais, as quais induziriam, por exemplo, aumento significativo do número de membros da ONU ou alterações no poder relativo de grupos de Estado. Já que praticamente todos os Estados são membros da ONU e que não há número significativo de colônias, protetorados ou Estados associados que venham a se tornar independentes, um cenário hipotético seria o do surgimento de diferentes grupos de Estados. Num cenário dessa natureza, o descolamento do Brasil, Rússia, Índia e China (os “BRICS”) do G77, acompanhados de países como Chile, México, África do Sul e alguns do Leste Europeu para formarem novo grupo teria forte influência

no encaminhamento do processo decisório da ONU. Seria o tipo de cenário que poderia ensejar reformas de reestruturação.

Na ausência de mudanças profundas na conjuntura econômica e política internacional, as discussões sobre reforma de reestruturação do ECOSOC têm maior probabilidade de êxito se realizadas no âmbito de discussões mais amplas sobre reforma do sistema de governança da ONU. Neste momento, tais discussões ocorrem no âmbito das recomendações do relatório do Secretário-Geral de 2006⁵³⁷, que propunha o reagrupamento das atividades operacionais da ONU em três pilares (desenvolvimento, assuntos humanitários e meio ambiente). De maneira geral, a própria ONU privilegia reformas de reestruturação, em detrimento de propostas radicais. Para o Secretário-Geral Kofi Annan, “muito tem sido alcançado por mudanças na prática, sem necessidade de emendas”⁵³⁸. A expansão das funções dos mantenedores da paz (*peacekeepers*), a articulação das MDMs, as intervenções humanitárias de emergência, reformas no Secretariado (como a criação do DESA, em 1997), bem como a criação da posição de Alto Comissário para Direitos Humanos, do Conselho de Direitos Humanos e da Comissão de Construção da Paz não exigiram emendas à Carta.

As propostas de reestruturação se voltam justamente para deficiências do Conselho que derivam do relacionamento ambíguo entre o ECOSOC e os demais órgãos principais da ONU, com duplicação e superposição de algumas das funções e responsabilidades fundamentais. Essas superposições de funções deixaram ao Conselho a função principal de incentivar a coordenação e a cooperação entre órgãos, programas e agências especializadas, os quais resistem à ideia de ser objeto dessa coordenação e cooperação. Esses conflitos de jurisdição que não podem ser resolvidos por medidas incrementais

537 NAÇÕES UNIDAS. *Delivering as one*, Documento A/61/583, de 2006.

538 NAÇÕES UNIDAS. *In Larger Freedom*, Documento A/59/2005, de 2005, p. 52, parágrafo 216.

próprias das propostas de revitalização, tampouco requerem emendas à Carta, ensejam propostas de reestruturação.

Uma vez que o principal conflito de jurisdição envolve a Assembleia Geral, uma reforma de reestruturação profunda poderia estabelecer que os dois órgãos fossem complementares. A Assembleia Geral poderia decidir que delega ao Conselho certas funções (tais como debate de políticas, papel de advocacia, iniciativa na introdução de normas e fomento da coerência e coordenação entre órgãos do sistema) que seriam executadas em nome e em benefício de todos os membros, o que não eliminaria a prerrogativa da AGNU de arbitrar questões que lhe são apresentadas pelo ECOSOC. O Conselho, por sua vez, poderia reconhecer seu *status de facto* de órgão subsidiário da Assembleia Geral, o que não requer revisão da Carta, mas implicaria renúncia a prerrogativas que lhe são conferidas como órgão principal, ao menos para os assuntos de que trata “sob autoridade da Assembleia Geral”. Com isso, os programas de trabalho das II e III Comissões da AGNU e o do ECOSOC seriam alterados para refletir essa complementaridade.

Também o relacionamento com as comissões funcionais pode ser melhorado por meio de reformas de reestruturação. Os sete grandes eventos realizados entre 1992 e 1998⁵³⁹ ensejaram a criação de Comissões que mudaram o foco de questões setoriais para questões temáticas. As comissões funcionais criadas nos anos 1990 se revelaram as mais eficazes, tanto na coordenação entre elas quanto no seguimento da implementação das grandes conferências da ONU, pela coincidência entre suas competências e os temas desses eventos. A criação dessas comissões não foi gradual, não sendo, portanto, de revitalização, tampouco requereu reforma da Carta, o que ilustra que a criação ou a eliminação de comissões funcionais pode ser resposta de reestruturação

539 A saber: (1) Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 1992; (2) Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, Viena, 1993; (3) Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, Cairo, 1994; (4) Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, Copenhague, 1995; (5) Quarta Conferência Mundial da Mulher, Pequim, 1995; (6) Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos: Habitat II, Istambul, 1996; e (7) Conferência das Nações Unidas sobre o Estabelecimento de uma Corte Penal Internacional, Roma, 1998.

a prioridades substantivas da organização. Assim, também o surgimento de novas questões relevantes para o desenvolvimento que careçam de tratamento multidisciplinar, enseja propostas de reestruturação.

Uma das reformas estruturais importantes seria a abolição da distribuição geográfica de assentos no ECOSOC (que pode ser feita por Resolução) para tornar o Conselho mais flexível e refletir melhor a composição da AGNU. Em 1963, a reforma da Carta fora precipitada, entre outras razões, porque ganhava corpo a alternativa de se abolir a prática informal de distribuição geográfica de assentos e abrir todas as 18 vagas no ECOSOC a todos os membros da ONU. A Carta não obrigava a Assembleia Geral a aceitar a distribuição informal por grupos regionais (diferentemente do Conselho de Segurança), mas, ao contrário, deixava à discricção da AGNU os critérios para determinar o tamanho e a composição do Conselho. Nas sete Sessões do ECOSOC após a reforma que ampliou o Conselho, entre 1965 e 1971, todas as eleições, sem exceção, atenderam aos critérios de distribuição geográfica acordados em 1963. Alguns autores veem o precedente como Direito Internacional consuetudinário, ao passo que outros assinalam que qualquer Estado pode ser eleito para o ECOSOC por dois terços dos votos da Assembleia Geral, independentemente de distribuição geográfica, uma vez que prevalecem as obrigações assumidas sob o Artigo 103 da Carta⁵⁴⁰. Após a segunda reforma da Carta, a representação geográfica não mais refletiu o crescimento dos países em desenvolvimento (seja entre os membros da ONU, seja em termos econômicos e populacionais), tampouco refletiu o final da Guerra Fria, o que fez com que muitos dos Estados da Europa Oriental passassem a participar do bloco da Europa Ocidental.

540 SCHWELB, Egon. *The 1971 Amendment to Article 61 of the United Nations Charter and the Arrangements Accompanying It*. In *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 21, No. 3 (Jul., 1972). Cambridge: Cambridge University Press, 1972, p. 520.

6.1.4. Soluções radicais: emendas à Carta

Desde sua entrada em vigor, a Carta da ONU foi emendada em três ocasiões⁵⁴¹. Emendar a Carta da ONU não é exercício trivial. Proposta nesse sentido, precisa angariar dois terços dos votos de uma AGNU dominada pelo G77, seguida da ratificação por dois terços dos membros da Organização, entre eles, os cinco permanentes do CSNU⁵⁴², o que, politicamente, é extremamente difícil. “No atual contexto político, quem quer que proponha reformas do sistema ONU encara o risco constante de ser rotulado de ‘utópico’ ou ‘irrealista’, mesmo se as propostas forem eminentemente sensatas”⁵⁴³. Para alguns autores, emendas à Carta se assemelham à caixa de Pandora: “uma vez aberta a caixa, nem a agenda nem os resultados podem ser controlados”⁵⁴⁴. Para outros, porém, “órgãos universais são um imperativo político e não há maneira de se evitar essa realidade”, o que requereria mais reformas da Carta da ONU⁵⁴⁵. Para um experiente analista de reformas da ONU, reformular os propósitos, capacidade e estrutura do ECOSOC por meio de emenda à Carta não é factível nem desejável, apesar de um Conselho de 54 membros ser grande demais para formulação coerente de prioridades e pequeno demais para representar todos os Membros. Acrescenta que não é factível um “Conselho de Segurança Econômico” nos moldes do CSNU, que tem dois atributos únicos: número limitado de membros, com privilégios, e capacidade de implementar (*enforce*) medidas. Conclui que a divisão do ECOSOC em um conselho econômico e outro social iria contra o tratamento interdisciplinar do desenvolvimento⁵⁴⁶.

541 Em 1961, o Artigo 61 foi alterado para permitir a ampliação do ECOSOC e do CSNU, com validade a partir de 1963. Em 1968, como consequência expansão do Conselho de Segurança de 11 para 15 membros, feita cinco anos antes, emendou-se o parágrafo 1 do Artigo 109 da Carta para aumentar de sete para nove os votos necessários para o CSNU adotar decisões. Entre 1971 e 1973, outra emenda voltou a ampliar o número de membros do ECOSOC. Na prática, foram duas as emendas, já que a de 1968 apenas compatibilizou o texto da Carta com a ampliação do Conselho de Segurança aprovada em 1963.

542 Artigo 108 da Carta das Nações Unidas.

543 CHILDERS (1994), *op. cit.*, p. 8.

544 KARNS (2007), *op. cit.*, p. 258.

545 RENNINGER, *op. cit.*, p. 30.

546 LUCK (2004), *The Reform of the United Nations ECOSOC*.

Há consenso em torno de três importantes obstáculos políticos a emendas da Carta. Em primeiro lugar, qualquer emenda, sobretudo as que ampliam o número de membros de órgão principal, pode criar precedente para a reforma do Conselho de Segurança, o que enfrenta forte resistência dos membros permanentes daquele órgão. Em segundo lugar, a ampliação de órgãos principais aproxima-os da composição dos fóruns universais, com o que perdem eficiência e agilidade. Por fim, o G77 resistiria a emendas que afetassem a composição do ECOSOC porque o Grupo resiste a qualquer mudança que implique perda de espaço para discussão de questões de desenvolvimento. Hoje, o G77 é maioria tanto na AGNU quanto no ECOSOC.

A grande maioria das propostas de emenda à Carta que afetariam o ECOSOC tratou essencialmente de três questões: do tamanho do Conselho, de sua composição e da transformação do órgão num “conselho de segurança econômico”.

Uma fonte de tensão entre o ECOSOC e a Assembleia Geral está relacionada ao número de membros limitado do primeiro em contraste com a participação universal na segunda. Historicamente, não membros do Conselho relutam em delegar ao ECOSOC debates sobre políticas nos quais não podem intervir. Trata-se de um fenômeno sistêmico: é comum a resistência em delegar a grupos de trabalho ou comitês pequenos o esforço inicial de construção do consenso no âmbito de um órgão amplo. Apesar da agilidade ganha com essa delegação e do fato de que o órgão mais amplo pode, a qualquer tempo, intervir quando o grupo menor se reporta ao plenário, prevalece a visão de que é difícil esse plenário desfazer o que foi acordado no grupo menor. Na terminologia de delegados da ONU, grupos universais são “transparentes”. Não podendo converter o ECOSOC em órgão universal, uma vez que seu tamanho é definido pela Carta, não membros se esforçam para participar do Conselho, para evitar serem excluídos de decisões, ao mesmo tempo em que se empenham em transferir para o órgão universal – a Assembleia Geral – funções como a orientação para formulação de políticas econômicas e sociais.

A transformação do ECOSOC em órgão universal acentuaria a superposição e duplicação de funções com as II e III Comissões. O Brasil tem tido posição dúbia a esse respeito. Por um lado, o MRE já examinou uma alternativa, “a ser considerada com ponderação”, que “em caso de abertura de um processo amplo de emenda da Carta para a expansão do Conselho de Segurança e outros fins, seria a universalização do ECOSOC, que absorveria as atribuições da II e III Comissões da Assembleia Geral”⁵⁴⁷. Por outro lado, “os problemas do ECOSOC não derivam de tamanho excessivo, mas de competências reduzidas. O escopo do campo de atuação do ECOSOC de acordo com a Carta é amplo, mas o Conselho não possui os recursos e poderes necessários”⁵⁴⁸. Uma vez que a ampliação do número de membros do Conselho agravaria a duplicação e a superposição de funções entre este e outros órgãos principais, sua composição atual também poderia ser revista para atender a preocupações de gestão e de eficiência. Um parâmetro razoável seria o da composição das Juntas Executivas do PNUD/PNUMA, do UNICEF e do Programa Mundial de Alimentos, com 36 membros. No interesse da agilidade do Conselho, a composição poderia ser reduzida de 54 para 36, o que seria facilitado pela transferência para a AGNU de eleições para órgãos subsidiários, hoje uma das principais motivações dos países para ingressarem no Conselho.

Ao lado do aumento do número de membros, as propostas de reforma radicais se centraram também na conversão do ECOSOC num Conselho de Segurança Econômico. Para ganhador do Prêmio Nobel de Economia, Joseph Stiglitz, o ECOSOC deveria ser convertido num Conselho de Segurança Econômico e Social para promover uma ordem internacional melhor e mais justa⁵⁴⁹. Para muitos analistas, um “conselho de segurança econômico” seria virtualmente impossível de

547 Ver despacho telegráfico da Secretaria de Estado das Relações Exteriores para a Missão do Brasil junto às Nações Unidas (DELBRASONU) No. 165, de 10 de março de 2004, parágrafo 5.

548 AMORIM (2005), *A ONU aos 60*, p. 22.

549 Ver telegrama da Missão do Brasil junto à ONU (DELBRASONU) No. 2209, de 20 de outubro de 2003.

ser criado porque os métodos do Conselho de Segurança não caberiam num Conselho que tratasse de questões menos politizadas, como as econômicas e sociais. Ademais, implicaria decisões mandatórias sobre, por exemplo, questões fiscais e comerciais que não só dependeriam de profunda reforma da Carta, mas também não seriam aceitáveis “nem mesmo pelo mais fraco dos Estados”⁵⁵⁰. Também a posição do Brasil tem sido contrária à transformação do ECOSOC num Conselho de Segurança Econômico⁵⁵¹.

A descrição das funções do ECOSOC indicaria que “os fundadores da ONU pretendiam que o ECOSOC fosse o ‘Conselho de Segurança Econômico’ [...] mas o separatismo das BWIs teria desviado as Nações Unidas da formulação de políticas macroeconômicas para a assistência ao desenvolvimento” e a ONU teria deixado de ser o que os governos pretendiam, isto é, “a peça central do mundo para a de política macroeconômica global”⁵⁵². Nesse sentido, entre as propostas radicais também figurou a redução do Conselho a algo como 25 membros: enquanto os países industrializados, membros do G8, e os mais populosos – China, Índia, Brasil, Indonésia, Nigéria – seriam membros permanentes, os demais membros seriam eleitos em base rotativa para mandatos fixos com representação regional. Também foi sugerida a introdução de membros permanentes (por peso econômico) e/ou do direito de veto no ECOSOC para compensar a defasagem do “a cada membro um voto” diante do voto ponderado nas BWIs.

Por um lado, os argumentos em favor da criação de um “Conselho de Segurança Econômico” de participação limitada ressaltam a dificuldade de se manter diálogo produtivo num Conselho com 54 membros. O “Conselho de Segurança Econômico” se justificaria pelo tamanho inadministrável do ECOSOC, que saltou de 18 para 54

550 BASSIN, op. cit., p. 232.

551 “Muito ainda pode ser feito para revitalizar o ECOSOC, dentro do contexto de uma reforma global das Nações Unidas. O Brasil não concorda com propostas para reduzir o tamanho do ECOSOC, dotar a Mesa do ECOSOC de poderes executivos ou transformar o órgão num “Conselho de Segurança Econômico”. AMORIM (2005), *A ONU aos 60*, p. 22.

552 CHILDERS (1994), op. cit., p. 57-59.

membros; pelo baixo nível de representação; e para evitar reformar um órgão que vive sob permanente estado de “revitalização” malsucedida. Porém, os mesmos argumentos se aplicam a um debate sobre formulação de políticas que envolvem 192 membros reunidos na Assembleia Geral. Por outro lado, um Conselho de 54 membros, com pouco mais de um quarto do número total de membros das Nações Unidas, reflete melhor a disparidade de visões da composição universal da Assembleia Geral. Por essa razão, as discussões realizadas no âmbito do ECOSOC encontrariam menos dificuldades para serem transformadas, pela AGNU, em resoluções e recomendações para todos os membros da ONU. No plano intergovernamental, o ECOSOC, ou uma nova instituição tal como um Conselho de Segurança Econômico, deve receber autoridade real para coordenar o sistema, o que implica representação de alto nível e o compromisso de que prioridades decididas para os órgãos de direção dos fundos e programas serão traduzidas em diretrizes operacionais.

Em que pesem essas questões tão frequentes nas propostas radicais de reforma do Conselho, tais como a ampliação do número de membros e a transformação do órgão num “Conselho de Segurança Econômico”, as propostas de emenda à Carta debatidas atualmente tratam de questões alheias ao ECOSOC, tais como mudanças no CSNU e eliminação da Comissão de Pessoal Militar (*Military Committee Staff*) e do Conselho de Tutela⁵⁵³.

6.2. A atuação diplomática do Brasil

A apreciação crítica das propostas de reforma do ECOSOC fornece elementos para estimativa dos diferentes custos políticos associados a projetos de diversos alcances. Contudo, tal apreciação crítica está voltada para o próprio Conselho. Isto é, a probabilidade

553 KARNs (2007), op. cit., p. 240.

de êxito de propostas de diferentes alcances, em distintas conjunturas econômicas e políticas, refere-se ao aperfeiçoamento do funcionamento do ECOSOC, mas não necessariamente ao atendimento dos interesses dos seus membros. Esses interesses encontram-se no outro lado da equação, que é o dos benefícios que os Estados auferem de um Conselho mais eficiente e eficaz.

A história do ECOSOC demonstra que um Conselho fortalecido não interessa necessariamente a todos os Estados-membros da ONU. Os países de menor desenvolvimento relativo privilegiam a Assembleia Geral, onde têm voz e onde contam com voto de idêntico peso ao dos países industrializados. Para esses países, seus interesses são mais bem atendidos por fóruns universais como as II e III Comissões da AGNU e por órgãos subsidiários como a UNCTAD. O fortalecimento do ECOSOC, onde os PMDRs têm menor representação, tende a subtrair competências desses fóruns universais. Os países desenvolvidos, por sua vez, têm seus interesses atendidos pelas Instituições de Bretton Woods, que controlam em virtude do voto ponderado pelo poder econômico. Para esses países, o fortalecimento do ECOSOC tende a conferir-lhes o mesmo poder de voto que dos demais Estados-membros da ONU e transferir questões relevantes para um fórum sobre o qual não exercem controle.

O Brasil encontra-se no centro desse espectro. Por um lado, o país está em posição confortável na Assembleia Geral, onde integra o bloco majoritário, o G77; por outro, o Brasil também está em posição confortável nas Instituições de Bretton Woods, onde se encontra entre os 10% dos membros com maior influência sobre o processo decisório. Em termos de poder de voto, o Brasil é o 17º país entre os 185 membros do Fundo Monetário Internacional, o 13º entre os 185 membros do BIRD, o 14º entre os 179 membros da IFC, o 14º entre os 167 membros da IDA e o 16º entre os 162 membros da MIGA⁵⁵⁴.

554 Em fevereiro de 2009, no Fundo Monetário Internacional, o Brasil detinha 3.036,1 milhões de Direitos Especiais de Saque (1,40% do total) e 30.611 votos (1,38% do total). No Banco Internacional para Reconstrução e

O fortalecimento de qualquer um desses extremos reduz graus de liberdade do Governo brasileiro para tratar de questões ligadas ao desenvolvimento, colocando-o em posição semelhante à do México que, ao ingressar na OCDE, deixou de integrar o G77 e perdeu poder de articulação na Assembleia Geral. O fortalecimento do ECOSOC, ao mesmo tempo em que não afeta a posição brasileira na AGNU e nas BWIs, confere ao Brasil mais espaço de manobra para articular posições voltadas para questões de desenvolvimento.

Não há identidade entre, por um lado, os interesses econômicos e sociais substantivos do Brasil que passam pela ONU e, por outro, a atuação do país no ECOSOC. Isto é, nem todos os interesses do Brasil nessas áreas foram articulados no Conselho nem a presença do Brasil no ECOSOC se voltou exclusivamente para tais interesses. Porém, o profundo envolvimento da representação brasileira com temas de competência do Conselho, mesmo quando tratados fora deste, sublinha a importância que teria, para o país, um ECOSOC eficiente e eficaz.

Já que os interesses do Brasil no ECOSOC estão estreitamente vinculados aos interesses gerais do país por temas ligados ao desenvolvimento, não se trata aqui apenas do interesse do Governo brasileiro nos temas da agenda do Conselho, mas no próprio funcionamento do ECOSOC. Uma vez que os projetos de reforma do órgão não são neutros, interessa ao Brasil acompanhar propostas dessa natureza e se posicionar tanto para defender interesses que possam ser negativamente afetados por estas quanto para promover interesses que possam ser positivamente influenciados por um ECOSOC fortalecido.

Desenvolvimento, o Brasil detinha 3.328,7 milhões de quotas de capital (2,12% do total) e 33.537 votos (2,07% do total). Na Corporação Financeira Internacional, o Brasil detinha 39.479 milhões de quotas de capital (1,67% do total) e 39.729 votos (1,65% do total). Na Associação Internacional para o Desenvolvimento, o Brasil detinha 293.046 milhões de quotas de capital (1,62% do total). Na Agência Multilateral de Garantias de Investimentos, o Brasil detinha 26,6 milhões de quotas de capital (1,49% do total) e 2.865 votos (1,30% do total).

Esse quadro remete à primeira premissa fundamental deste trabalho, a de que interessa ao Brasil prestigiar e fortalecer tanto o ECOSOC quanto a temática do desenvolvimento, em seus aspectos econômicos, sociais e ambientais, que encontra abrigo neste fórum. O ECOSOC coordena órgãos subsidiários para os quais o Governo brasileiro contribui voluntariamente com recursos orçamentários, da mesma forma que coordena agências que financiam e implementam programas de desenvolvimento em território brasileiro. Para o Brasil, o Conselho oferece plataforma para intercâmbio de experiências na área do desenvolvimento, que fortalecem a imagem de um país doador de tecnologia e conhecimento, ao mesmo tempo em que criam oportunidades para coleta de informações e para transferência de tecnologia.

O ECOSOC constitui-se ainda em importante caixa de ressonância, que repercute posições e preocupações do Governo Brasileiro.

A autoridade moral da ONU fundamenta sua ação transformadora e fortalece seu papel como foro privilegiado para disseminar ideias e valores em benefício de toda a humanidade. Mesmo quando as ações da ONU parecem não ter resultados imediatos, como nas grandes conferências sobre meio ambiente, desenvolvimento social e direitos da mulher, entre outras, a ONU ajuda a formar a consciência do mundo⁵⁵⁵.

O seguimento, feito pelo Conselho, dos resultados de grandes conferências e reuniões de cúpula interessa de perto ao Brasil, que tem participação protagônica em muitos desses eventos.

Para o Brasil, interessa tomar a iniciativa de propostas de reforma que fortaleçam o ECOSOC, seja isoladamente, seja no âmbito de grupo de Estados, de forma a converter o Conselho num órgão cada vez mais

555 AMORIM (2007), *A Diplomacia Multilateral do Brasil. Um tributo a Rui Barbosa*, p. 8.

eficiente. Dados os benefícios que o Brasil pode auferir de um ECOSOC fortalecido, a decisão do Governo brasileiro de tomar tal iniciativa, ou isoladamente, ou num grupo de Estados, seria função do custo político associado a propostas de diferentes alcances.

6.2.1. Sugestões para a posição do Brasil na ONU sobre reforma do ECOSOC

No âmbito da ONU, o envolvimento do Brasil com propostas de reforma do ECOSOC, quaisquer que sejam os custos e os benefícios vinculados a estas, não ocorre no vácuo. No que diz respeito à reforma da Organização, a prioridade do Brasil é, sem dúvida, a ampliação do Conselho de Segurança para inclusão de novos membros permanentes sem direito a veto. Nesse sentido, excessivo empenho da representação brasileira na reforma do ECOSOC – e apenas do ECOSOC – poderia fragilizar a posição do Brasil pela reforma do CSNU e esgarçar o capital político do país.

O tema da revisão da Carta figurou com muita frequência nos discursos do Brasil na abertura do debate geral da AGNU. Na Conferência de São Francisco, a delegação brasileira propusera a revisão automática da Carta a cada cinco anos, sem lograr obter a adoção da emenda. O tema foi retomado em 1949 e, com maior intensidade, a partir de 1953. Em 1962 e 1963, o Brasil pediu a revisão “pelo menos para o aumento do número de membros dos principais conselhos” (em 1953, 1955, 1962 e 1963). Após o aumento do número de membros do CSNU e do ECOSOC, o Brasil continuou a defender a revisão da Carta (1965), exceto em 1970, quando julgou que o cenário internacional poderia conduzir ao congelamento do *status quo* das potências. A Carta “arcaica, inadequada e insuficiente” (1971) continuou a ser criticada (em 1971, 1972 e 1973), sem que a revisão excluísse outras medidas que visavam à maior eficiência da Organização (1975). A partir de 1989, as menções a reforma da Carta passaram a ser vinculadas à

ampliação do CSNU, com a inclusão de novos membros permanentes sem direito de veto, de modo a tornar o Conselho mais representativo e, assim, mais legítimo e eficaz (com exceção do ano 2000, todos os discursos, entre 1992 e 2007, pediram a reforma do CSNU).

A atuação constante do Brasil para ampliação do Conselho de Segurança não significa que o país tivesse se limitado à reforma da Carta da ONU. Em 1950, o país votou a favor da resolução *Uniting for Peace*⁵⁵⁶, que permitiu à Assembleia Geral tomar decisões sobre questões de segurança quando o CSNU estivesse paralisado. Essa verdadeira “reforma da Carta”, que não implicou emenda, criou precedente para transformações profundas que passassem ao largo do veto das potências. Contudo, dificilmente a ampliação do CSNU, como o Brasil sustenta, poderia ser realizada sem emenda à Carta. Por essa razão, não interessa ao país ou tomar a iniciativa, ou copatrocinar projetos de reforma do ECOSOC que requeiram emendas, a não ser que tais emendas venham na esteira da ampliação do CSNU. Nesse cenário, ficam descartadas propostas radicais de reforma do ECOSOC que se voltem apenas para esse órgão.

Com exceção do cenário de reforma radical voltado exclusivamente para o ECOSOC, a decidida atuação da diplomacia brasileira por reformas do Conselho não compete com as gestões pela ampliação do CSNU. Ao contrário, essa atuação contribuiria para tais gestões. À medida que se populariza a noção de que os conflitos têm raízes econômicas e sociais, eventual protagonismo da representação brasileira por reformas de revitalização e de reestruturação do órgão principal da ONU que trata dessas questões conferiria ao Brasil visibilidade e credibilidade. No ambiente da ONU, visibilidade e credibilidade constituem capital político fungível, que pode ser empregado para vários fins, entre eles a ampliação do Conselho de Segurança.

556 NAÇÕES UNIDAS. Resolução da Assembleia Geral 377 5, de 3 de novembro de 1950.

No curto e no médio prazos, o fortalecimento do ECOSOC passa pelo exercício de suas três competências fundamentais (órgão de coordenação, fórum de diálogo de alto nível e instrumento de seguimento de resultados das grandes conferências e reuniões de cúpula), bem como pela exploração de suas vantagens comparativas. Para o Governo brasileiro, trata-se de “ [...] deixar que o ECOSOC tratasse do que ele tem que tratar: de como deve ser o desenvolvimento econômico e social no mundo e inspirar os órgãos que realmente influem nisso, que são o Banco Mundial, o FMI e a OMC. Não é negociar, mas inspirar”⁵⁵⁷. Tal fortalecimento deve evitar equívocos: o papel do ECOSOC não é nem de implementar medidas nem de obrigar a execução (*enforcement*) dessas medidas. Ademais, a Carta não valoriza o Conselho como um órgão gerador de resoluções; ao contrário, os artigos relevantes⁵⁵⁸ caracterizam o ECOSOC como instrumento de diálogo, pesquisa e geração de ideias.

O Brasil muito pode contribuir para aumentar a relevância e a eficácia do ECOSOC, desde que se evitem alguns erros do passado, tais como tentativas de promover rapidamente mudanças estruturais profundas. A última reforma do ECOSOC, em 2006, ficou muito aquém das expectativas do G77 e na avaliação da representação brasileira, “a oportunidade de reformar o ECOSOC (que certamente não será renovada no futuro próximo) não foi suficientemente aproveitada”⁵⁵⁹. O Conselho pode ser reformado por meio de mudanças graduais, incrementais, até porque reformas, mesmo quando implementadas integralmente, não têm o condão de gerar resultados automáticos. A principal direção de reformas deve ser a busca de nichos que o ECOSOC possa ocupar, dadas suas vantagens comparativas.

557 AMORIM. Abertura do seminário “As Nações Unidas: Paz, Direitos Humanos e Desenvolvimento em um Novo Cenário Internacional”, 2006.

558 Artigos 62, 65, 66, 70 e 71 da Carta.

559 Ver telegrama da Missão do Brasil junto à ONU (DELBRASONU) No. 3370, de 22 de novembro de 2006.

No que toca ao funcionamento do Conselho, a participação do Governo brasileiro nas discussões pode se articular ao longo de três eixos de atuação, tanto no âmbito mais amplo da ONU (sobretudo na Assembleia Geral, Comissão de Construção da Paz, Conselho de Segurança e Secretariado) quanto no mais restrito do próprio ECOSOC. Esses eixos são: aumentar o nível da representação do país nas sessões substantivas, tomar a iniciativa (mesmo isoladamente) de propor reformas de revitalização e tomar a iniciativa junto com o Grupo do Rio ou copatrocinar propostas de reestruturação.

O primeiro eixo de atuação consiste em contribuir para o fortalecimento do Conselho, antes mesmo de promover qualquer reforma pela participação de alto nível nos trabalhos, sobretudo na sessão substantiva. O Governo brasileiro já sugeriu em outros foros a elevação do nível de participação no ECOSOC⁵⁶⁰.

O segundo eixo de atuação consiste na apresentação, pelo Brasil, de propostas de revitalização do Conselho, mesmo que isoladamente. Na Assembleia Geral, a representação brasileira pode tomar a iniciativa de projetos que tratem das medidas de revitalização sugeridas na seção 6.1.2 acima, isto é, da reiteração inequívoca, pela AGNU, da definição de funções e responsabilidades do Conselho; de ação firme da AGNU no sentido de restringir ao ECOSOC a coordenação, cooperação e coerência entre os órgãos do sistema ONU; de decisões da AGNU sobre o monitoramento e avaliação da implementação de estratégias, políticas e prioridades estabelecidas pela Assembleia Geral e pelas grandes reuniões e conferências internacionais; da concentração na Assembleia Geral todas as eleições para órgãos subsidiários, tanto os do ECOSOC quanto os da própria AGNU. No Conselho, o Brasil pode tomar a iniciativa de projetos voltados para o relacionamento

560 "O Presidente Lula sugeriu neste ano, na Cúpula do G8 em Gleneagles, que poderíamos começar a elevar a estatura do ECOSOC, organizando um segmento de alto nível com a participação, por exemplo, do Ministro da Economia da presidência rotativa do G8". MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso do Ministro Celso Amorim na abertura do debate geral da LX Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova York, 17 de setembro de 2005.

com agências especializadas, fundos e programas; para o formato e conteúdo de reuniões e de relatórios do ECOSOC; e para a estrutura e funcionamento do bureau do órgão. A iniciativa pelo Brasil se justifica pelo impacto positivo de medidas dessa natureza, ao qual corresponde baixo custo político. Nesse quadro, reveste-se de especial importância o fato de o Brasil ter sediado a reunião regional preparatória da Revisão Ministerial Anual, em Brasília, em maio de 2007⁵⁶¹.

O terceiro eixo de atuação é o da iniciativa, no âmbito do Grupo do Rio, de projetos de reestruturação de custo político mais elevado do que os de revitalização, mas diluído pelos membros do agrupamento. No curto e no médio prazos, mudanças profundas nas relações internacionais estão mais ligadas a alterações no poder relativo de grupos de Estados do que ao surgimento de novos países independentes.

O Brasil deve se preparar para um cenário em que o crescimento econômico acelerado e a maior projeção internacional de países (como, por exemplo, Rússia, Índia, China, Chile, México, África do Sul, Turquia e alguns do Leste Europeu) terão impacto sobre a estrutura e o funcionamento da ONU e demandarão redistribuição de espaço político com esses atores emergentes. Ademais, surgem novas questões globais relevantes para o desenvolvimento que carecem de tratamento multidisciplinar, tais como, por exemplo, o aquecimento global, pandemias do tipo da gripe aviária e o esgotamento de recursos hídricos.

Para o Brasil, interessam mais as medidas ligadas a essa redistribuição de espaço – tais como criação ou ampliação de comissões funcionais que tratem dessas novas questões – do que medidas que beneficiem o G77 como um todo. A representação brasileira, com o Grupo do Rio, tem maior probabilidade de êxito para suas iniciativas se lançá-las no âmbito de discussões mais amplas sobre reforma

561 Ver fax da Missão do Brasil junto à ONU (DELBRASONU) No. 418, de 21 de junho de 2007.

do sistema de governança da ONU, tais como as sobre coerência ampla do sistema, iniciadas em 2006. Nesse contexto, reformas no Secretariado (sobretudo as que afetem o DESA) também são críticas. Na Assembleia Geral, a atuação brasileira poderia se concentrar em duas questões, a saber, a solução de conflitos de jurisdição entre a AGNU e o Conselho, pela definição de papéis complementares de ambos os órgãos e consequente mudança do programa de trabalho das II e III Comissões, e a abolição da distribuição geográfica de assentos no ECOSOC. Ao protagonismo do Brasil, em medidas de custo político relativamente baixo, corresponderia aumento crescente de eficiência e de eficácia de um Conselho que serve aos interesses do país.

6.2.2. Sugestões para a articulação do Brasil no plano interno

Ao contrário de alguns membros do ECOSOC, o Brasil sustenta naquele órgão posições substantivas sólidas que derivam de uma clara visão tanto de suas necessidades de desenvolvimento quanto do papel de agentes externos, nos planos bilateral e multilateral, para satisfação dessas necessidades. Posições substantivas da mesma natureza são apresentadas, por exemplo, pelo Ministério da Fazenda no Comitê de Desenvolvimento do Banco Mundial e do FMI, pelo Ministério do Trabalho na OIT e pelo Ministério da Saúde na OMS. Para o ECOSOC, muitas vezes problemas de coordenação não são do sistema ONU, mas dos Estados-membros que apresentam posições incoerentes em diferentes órgãos da Organização. “Na verdade, quando os países-membros, na AGNU, exortam o sistema a se coordenar melhor, estão exortando a si mesmos, já que estão representados nos órgãos diretivos das agências, fundos e programas; políticas das agências são ‘soberanas’”⁵⁶². Uma coordenação interna mais estreita por parte do Brasil responderia melhor aos interesses do país e ao fortalecimento

562 CHILDERS (1994), op. cit., p. 30.

do ECOSOC. Para tanto, o país conta com um fórum de coordenação interna de alto nível, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República e com um Ministério que serve de ponto focal para a articulação de questões de desenvolvimento na ONU, o Itamaraty.

Desde 2003⁵⁶³, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) articula o diálogo entre governo e sociedade para o desenvolvimento. Trata-se de um órgão de caráter consultivo da Presidência da República, cujo papel é colaborar na formação do juízo político do Governo, como instituição representativa da sociedade. Os membros do Conselho são designados por ato formal do Presidente da República para um mandato de dois anos. Na composição do Conselho estão presentes trabalhadores, empresários, movimentos sociais, governo e personalidades de reconhecida competência e liderança nas suas áreas de atuação. É um órgão majoritariamente da sociedade civil: o número de membros permanentes originários do Governo não pode ser superior a um quarto dos integrantes do CDES. Dos 102 conselheiros, dez são Ministros de Estado⁵⁶⁴ e o restante são representantes da sociedade civil. Entre os itens da agenda do CDES, consta a construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento, um conjunto de diretrizes estratégicas orientadoras das ações de todos os atores sociais empenhados em superar obstáculos que impedem ou dificultam o desenvolvimento do país. O trabalho do CDES está organizado em reuniões plenárias e grupos de trabalho (temáticos ou de acompanhamento), além do Observatório da Equidade, cujas agendas são definidas a partir de demandas ou do Governo, ou dos conselheiros. Em 2008, foi criado o Comitê Gestor do CDES para agilizar os trabalhos.

563 Criado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

564 Ministros de Estado Chefes da Casa Civil, da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Gabinete de Segurança Institucional, além dos Ministros de Estado da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; do Desenvolvimento Social e do Trabalho e Emprego; do Meio Ambiente, das Relações Exteriores e o Presidente do Banco Central.

O CDES tem intensificado atividades na área da cooperação internacional, ao buscar estabelecer relações com organismos internacionais e com instituições congêneres de países ou blocos regionais. Desde sua criação, firmou nove acordos internacionais, que privilegiam a Europa e ONU⁵⁶⁵. Entre os parceiros internacionais do CDES estão o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU e a Organização Internacional do Trabalho. O CDES está filiado à Associação Internacional de Conselhos Econômicos e Sociais e Instituições Similares (AICESIS). Em julho de 2008, o CDES participou, pela primeira vez, do Segmento de Alto Nível do ECOSOC, em Nova York, quando representou a Associação Internacional de Conselhos e Instituições Similares (AICESIS), cuja presidência o Brasil exerce até 2009. Além de participar dos trabalhos, como observadores, os representantes do CDES mantiveram contato com o então Presidente do ECOSOC, Embaixador Léo Mérorès, sobre o diálogo para o desenvolvimento, a institucionalização desse diálogo na forma de Conselhos Econômicos e Sociais e o papel da AICESIS. Reuniram-se também com a seção da ECOSOC que trata de organizações não governamentais para examinar propostas para o II Prêmio Internacional Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que é fruto de parceria entre a AICESIS e o ECOSOC.

A agenda internacional do CDES, ainda limitada em função da criação recente do órgão, não conflita com a agenda da representação brasileira no ECOSOC. Contudo, aquela também não interage com esta. Mesmo que não tenha atuação internacional expressiva, o CDES é possivelmente o único fórum brasileiro que, no plano nacional, articula diferentes posições dos setores público e privado sobre questões que constam da agenda do ECOSOC. Para a representação brasileira no

565 Acordos de Cooperação Interinstitucional entre CDES e o CES da França e entre a Secretaria de Relações Institucionais (SRI) e a France Libertés; Acordos Institucionais entre o CDES e o Conselho Econômico e Social (CES) da Espanha e de Portugal; Memorando de cooperação Brasil Korea; Memorandos de Entendimento entre a SEDES/SRI/PR e a OIT, entre Brasil e Equador, entre o CDES e o UNDESA e entre o CDES e o Comitê Econômico e Social Europeu.

Conselho, essa articulação pelo CDES é inestimável, seja porque gera elementos substantivos para alimentar posições, seja porque pode conferir coerência à posição do Brasil em diferentes órgãos subsidiários e no próprio Conselho. A cooperação do CDES com o Itamaraty ainda é incipiente⁵⁶⁶, mas a representação brasileira no ECOSOC muito se beneficiaria de uma cooperação mais intensa com o CDES.

Por fim, dada a extensão da pauta do ECOSOC, as questões tratadas pelo Conselho são da alçada de diferentes unidades administrativas do Itamaraty. No trato dessas questões, as Divisões das Nações Unidas, de Seguimento de Cúpulas e de Temas Sociais, ao lado da Agência Brasileira de Cooperação e de pelo menos sete Coordenações Gerais (de Cooperação Prestada nas Áreas de Saúde, Desenvolvimento Social, Educação e Formação Profissional; de Assuntos Financeiros; de Ações Internacionais de Combate à Fome; de Mecanismos Financeiros Inovadores para a Erradicação da Fome; de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento; de Cooperação Técnica Recebida Multilateral e de Organizações Econômicas) se ocuparam, dentro de suas competências, de temas do ECOSOC. Entrevistas feitas pelo autor com as chefias dessas unidades administrativas, bem como com chefias de Departamentos, indicaram que não há um ponto focal claramente identificado, no âmbito do MRE, para se relacionar tanto com atores internos (sobretudo o CDES) quanto com a representação do Brasil junto à ONU para tratar da agenda e do funcionamento do ECOSOC. Se questões de segurança têm um *locus* definido no Itamaraty e contam com interlocução estável, questões de desenvolvimento estão esparsas por vários *loci* e padecem de interlocução variável em função da natureza do assunto.

Uma unidade administrativa na Secretaria de Estado dedicada exclusivamente ao ECOSOC teria por atividades básicas: acompanhar a pauta das reuniões daquele órgão, examinar os relatórios que ele

566 Entrevista concedida ao autor pela Sra. Esther Bemergui Albuquerque, Secretária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República.

recebe e estudar as propostas de reforma que o têm por objeto. As funções básicas de tal unidade seriam a disseminação, no Brasil, de informações geradas ou repassadas pelo ECOSOC, a articulação da participação brasileira nas reuniões do Conselho e a construção de uma posição do Brasil diante de propostas de reforma. A criação de uma Coordenação Geral dedicada ao ECOSOC não parece adequada, na medida em que poderia acarretar duplicação de funções com unidades temáticas que se ocupam de itens da agenda do Conselho. Contudo, seria recomendável atribuir a responsabilidade pela interlocução sobre temas da pauta do ECOSOC ou a uma das Coordenações Gerais existentes, ou a uma unidade no âmbito da Divisão das Nações Unidas dedicada exclusivamente ao ECOSOC.

A clara identificação de um ponto focal na Secretaria de Estado para tratar da pauta, das informações e das reformas do ECOSOC ensejaria a articulação com o CDES para realização, no Brasil, de reuniões de alto nível preparatórias da participação brasileira nas reuniões do Conselho, com base na Agenda Nacional de Desenvolvimento. Tais reuniões coroariam o esforço de acompanhamento, no plano nacional, dos temas de que se ocupa o ECOSOC e ensejariam participação brasileira substantiva, de alto nível, nas sessões do Conselho que muito beneficiariam tanto o órgão quanto o Brasil.





BIBLIOGRAFIA



I. Livros e artigos de referência

AGA KHAN, Sadruddin e STRONG, Maurice F. *United Nations Financial Emergency: Crisis and Opportunity*. New York, August 1986. Dartmouth: Dartmouth College United Nations Institute, 1986.

ALGER, Chadwick F. *The Emerging Roles of NGOs in the UN System: From Article 71 to a People's Millennium Assembly*. In *Global Governance* 8, no. 1 (January-March 2002). Boulder: Lynner Rienner, 2002.

ALGER, Chadwick F. *The United Nations System. A Reference Handbook*. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO Inc., 2006.

AMORIM, Celso Luiz. *A ONU aos 60*. In *Política Externa*, vol. 14, nº. 2, São Paulo: Paz e Terra, 2005.

AMORIM, Celso Luiz. Abertura do seminário “As Nações Unidas: Paz, Direitos Humanos e Desenvolvimento em um Novo Cenário Internacional”, por ocasião do LXI aniversário da ONU. Brasília, 24 de outubro de 2006.

AMORIM, Celso Luiz. *A Diplomacia Multilateral do Brasil. Um tributo a Rui Barbosa*. Palestra do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da “II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – O Brasil e o Mundo que vem aí”. Rio de Janeiro, palácio Itamaraty, 5 de novembro de 2007. Brasília: FUNAG, 2007.

ARNOLD, Tim. *Reforming the UN: Its Economic Role*. In *Discussion Paper*, No. 57. London: Royal Institute of International Affairs, 1995.

ASHER, Robert E., KOTSCHNIG, Walter M., BROWN, William Adams, Jr., GREEN, James Frederick, e SADY, Emil J. *The United Nations and*

Economic and Social Cooperation. Washington: Brookings Institution, 1957.

ASHER, Robert E. *The United Nations and Promotion of the General Welfare*. Washington, D. C.: Brookings Institution, 1957.

BAEHR, Peter R. e GORDENKER, Leon. *The United Nations: Reality and Ideal*. Nova York: Palgrave, 2005.

BASSIN, Benjamin. *The United Nations in Global Economic and Social Policy-Making*. In HÜFNER, Klaus (Ed.). *Agenda for Change: New Tasks for the United Nations*. Opladen, Germany: Leske + Budrich, 1995.

BEIGBEDER, Yves. *Reforming the Economic and Social Sectors of the United Nations: An Incomplete Process*. In Hüfner, Klaus. *Agenda for Change: New Tasks for the United Nations*. Opladen, Germany: Leske + Budrich, 1995.

BEIGBEDER, Yves. *The United Nations Secretariat: Reform in Program*. In TAYLOR, Paul e GROOM, A. John R. (eds.). *The United Nations at the Millennium: The Principal Organs*. London: Continuum, 2000.

BERTRAND, Maurice. *Some Reflections on Reform of the United Nations*. Joint Inspection Unit. Bertrand Report. Documento JIU/REP/85/9. Documento A/40/988, de 6 de dezembro de 1985. Geneva: Nações Unidas, 1985.

BERTRAND, Maurice. *Can the United Nations be Reformed?* In *United Nations, divided World*. ROBERTS, Adam e KINGSBURY, Benedict (eds.). *United Nations, Divided World. The UN's Roles in International Relations, 2nd ed.* Oxford: Oxford University Press 1993.

BERTRAND, Maurice. *The UN as an Organization. A Critique of its Functioning*. In *European Journal of International Law*, N. 6, Oxford: Oxford University Press, 1995.

BOUTROS-GHALI, Boutros. *Empowering the United Nations*. In *Foreign Affairs* 71 (Winter 1992/1993), New York: Council on Foreign Relations, 1992.

BRETTON WOODS COMMISSION. *Bretton Woods: Looking to the Future: Commission Report*. Washington, D.C.: Bretton Woods Commission, 1994.

BRUCE, Stanley. *Le développement de la collaboration internationale dans le domaine économique et social*. Relatório do Comitê Especial, documento A.23.1939, de 22 de agosto de 1939. Genebra: Liga das Nações, 1939.

BUENO, Clodoaldo. *A política multilateral brasileira*. In CERVO, Amado Luiz (org.). *O desafio Internacional*. Brasília: EdUnB, 1994.

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora da UnB, 2002.

CHILDERS, Erskine e URQUHART, Brian. *Towards a more effective United Nations*. New York: Ford Foundation, 1992.

CHILDERS, Erskine e URQUHART, Brian. *Renewing the United Nations System*. New York e Uppsala: Ford Foundation e Dag Hammarskjöld Foundation, 1994.

CHILDERS, Erskine e URQUHART, Brian. *A World in Need of Leadership: Tomorrow's United Nations*. New York: The Ford Foundation, 1996.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford and New York: Oxford University Press, 1995.

COMMISSION ON INTERNATIONAL DEVELOPMENT. *Partners in Development: Report*. Pearson Report. New York: Praeger, 1969.

COT, Jean-Pierre e PELLET, Alain (Org.). *La Charte des Nations Unies: Commentaire Article par Article*. Paris: Economica, 1985.

DE SENARCLENS, Pierre. *Reforming the United Nations: A Necessity and an Illusion*. In HÜFNER, Klaus (Ed.). *Agenda for Change: New Tasks for the United Nations*. Opladen, Germany: Leske + Budrich, 1995.

DELL, Sidney S., *The Bertrand Critique of the Role of the United Nations in the Economic and Social Fields*. In *World Development*, Vol. 19, No. 6, Montreal: McGill University, 1991.

EMMERIJ, Louis; JOLLY, Richard; GHAI, Dharam e LAPEYRE, Frédéric. *UN Contributions To Development Thinking and Practice*. United Nations Intellectual History Project Series. Bloomington: University of Indiana Press, 2004.

FOMERAND, Jacques. *Agent of Change? The United Nations and Development*. In KRASNO, Jean E. (ed.). *The United Nations. Confronting the Challenges of a Global Society*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2004.

FRANCK, Thomas M. *Nation Against Nation. What Happened to the U.N. Dream and What the U.S. Can Do About It*. Oxford: Oxford University Press, 1985.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO (FUNAG). *The Voice of Brazil in the United Nations – 1946-1995*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

GOODRICH, Leland Matthew e HAMBRO, Edvard (eds.). *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*. 3a. ed. New York: Columbia University Press, 1969.

GREGG, Robert W. *Program Decentralization Through the Regional Economic Commissions*. In MANGONE, Gerald J (ed) New York: Columbia University Press. 1966.

GROUP OF SEVEN (G7). *Economic Communiqué: Making a Success of Globalization for the Benefit of All*. Lyon, 28 de junho de 1996.

HAQ, Mahbulul; JOLLY, Richard; STREETEN, Paul e HAQ, Khadija (eds.). *The UN and the Bretton Woods Institutions: New Challenges for the Twenty-First Century*. New York: St. Martin's Press, 1995.

HIGGINS, Benjamin. *Review: Partners in Development*. In *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economie*, Vol. 4, No. 1 (Feb. 1971). Boulder, CO: Blackwell Publishing / Canadian Economics Association, 1971.

HILL, Martin F. *The Economic and Financial Organization of the League of Nations: A Survey of Twenty-Five Years' Experience*. Washington, D.C.: The Carnegie Endowment for International Peace, Division of International Law, 1945.

HILL, Martin F. *The United Nations System: coordinating its economic and social work*. Cambridge: Cambridge University Press, 1978.

IIDA, Keisuke. *Third World solidarity: the Group of 77 in the UN General Assembly*. In *International Organizations*, Spring 1988, Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

INDEPENDENT ADVISORY GROUP ON U.N. FINANCING. Presidido por OGATA, Sadako e VOLCKER, Paul. *Financing an Effective United Nations: A Report of the Independent Advisory Group on U.N. Financing*. New York: Ford Foundation, 1993.

INDEPENDENT COMMISSION ON INTERNATIONAL DEVELOPMENT ISSUES. *North-South: A Programme for Survival; Report of the Independent Commission on International Development Issues*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1980.

INDEPENDENT WORKING GROUP ON THE FUTURE OF THE UNITED NATIONS. Presidido por QURESHI, Moeen e VON WEIZSÄCKER, Richard. *The United Nations In Its Second Half-Century*. New Haven and New York: UN Studies at Yale e Ford Foundation, 1995.

JUDGE, Anthony. *A Complementary Perspective*. In TAYLOR, Paul e GROOM, A. John R. (eds.) *International Organisation: A Conceptual Approach*. London: Frances Pinter Ltd., 1978.

KANNINEN, Tapio. *Leadership and Reform: The Secretary-General and the UN Financial Crisis of the Late 1980s*. In *Legal Aspects of International Organization*, Vol. 22. The Hague; Boston; London: Kluwer Law International, 1995.

KARNS, Margaret P. e MINGST, Karen A. *The past as a prologue: The United States and the future of the UN System*. In ALGER, Chadwick F.; LYONS, Gene M. e TRENT, John E. (eds.). *The United Nations System: the Policies of Member States*. Tokyo, New York, and Paris: United Nations University Press, 1995.

KARNS, Margaret P. e MINGST, Karen A. *The United Nations in the 21st Century*. Boulder, Colorado: Westview Press, 2007.

KIM, Soo Yeon, e RUSSETT, Bruce. *The New Politics of Voting Alignments in the United Nations General Assembly*. In *International Organization* 50, No. 4 (Autumn 1996), Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

KRASNO, Jean E. *The UN Landscape*. In KRASNO, Jean E. (ed.). *The United Nations. Confronting the Challenges of a Global Society*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2004.

KRAUSE, Keith, KNIGHT, Andy e DEWITT, David. *Canada, the United Nations, and the reform of international institutions*. In ALGER, Chadwick F.; LYONS, Gene M. e TRENT, John E. (eds.). *The United Nations System: the Policies of Member States*. Tokyo, New York, and Paris: United Nations University Press, 1995.

LUARD, Evan. *International Agencies: The Emerging Framework of Interdependence*. London: The Macmillan Press, Ltd., 1977.

LUCK, Edward C. *Reforming the United Nations: Lessons from a History in Progress*. In *The United Nations. Confronting the Challenges of a Global Society*. In KRASNO, Jean E. (ed.). *The United Nations. Confronting the Challenges of a Global Society*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2004.

LUCK, Edward C. *How Not to Reform the United Nations*. In *Global Governance* 11, no. 4 (October-December 2005). Boulder: Lynner Rienner, 2005.

MATHIEU, Jean Luc. *Les institutions spécialisées des Nations Unies*. Paris: Masson, 1977.

MCLAREN, Robert I. *The UN system and its quixotic quest for coordination*. In *International Organization* Winter 1980, Cambridge: Cambridge University Press. 1980.

MELTZER, Ronald I. *Restructuring the United Nations System: Institutional Reform Efforts in the Context of North-South Relations*. In *International Organization*. 32/4, Autumn 1978, Cambridge: Cambridge University Press. 1978.

MIKESELL, Raymond F. *The Bretton Woods Debates: A Memoir*. In *Essays in International Finance* No. 192, March 1994. Princeton, NJ: Princeton University, 1994.

MILLENNIUM PROJECT. SACHS, Jeffrey. *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millenium Development Goals*. London: Earthscan, 2005.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. VELLOSO, Pedro Leão. *Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas para a Organização Internacional*. Ministério das Relações Exteriores: Rio de Janeiro, 1945.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso do Ministro Celso Amorim na abertura do debate geral da LX Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova York, 17 de setembro de 2005.

MÜLLER, Joachim W. *Reforming the United Nations: New Initiatives and Past Efforts*. Boston Kluwer Law International, 1997.

MÜLLER, Joachim W. *Reforming the United Nations. The Quiet Revolution*. The Hague (Netherlands): Kluwer Law International/UN, 2001.

MYRDAL, Gunnar. *Beyond the Welfare State*. New Haven: Yale University Press, 1959.

NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça*. New York: Nações Unidas, Departamento de Informação Pública, s. d.

NAÇÕES UNIDAS. *Repertory of Practice of United Nations Organs*. Vol. I.

NAÇÕES UNIDAS. *Repertory of Practice of United Nations Organs*. Vol. III.

NAÇÕES UNIDAS. *Documents of the United Nations Conference on International Organization*. UNCIO III.

NAÇÕES UNIDAS. *Documents of the United Nations Conference on International Organization*. UNCIO vol. VIII.

NAÇÕES UNIDAS. *Documents of the United Nations Conference on International Organization*. UNCIO vol. X.

NAÇÕES UNIDAS. *Documents of the United Nations Conference on International Organization*. UNCIO vol. XIX.

NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Preparatory Commission of the United Nations*. PC/20 (1945), de 23 de dezembro de 1945. New York: Nações Unidas, 1945.

NAÇÕES UNIDAS. *United Nations Yearbook*. New York: Nações Unidas, 1946-1947. Decision II/3.

NAÇÕES UNIDAS. ECOSOC. *Official Records – Ninth Session Supplement No. 17 – Chapter VI*.

NAÇÕES UNIDAS. *United Nations Development Programme*. JACKSON, Sir Robert G.A. *A Study of the Capacity of the United Nations Development System*. Jackson Report. 2 vols. DP/5; Sales No. E.70.I.10. Geneva: Nações Unidas, 1969.

NAÇÕES UNIDAS. ECOSOC. *Rules of Procedure of the Functional Commissions of the Economic and Social Council*. Documento E/5975/Rev.1, de 1983.

NAÇÕES UNIDAS. PNUD. *Human Development Report 1992*. New York: Oxford University Press, 1992.

OGATA, Sadako. *Japan's policy towards the United Nations*. In ALGER, Chadwick F.; LYONS, Gene M. e TRENT, John E. (eds.). *The United Nations System: the Policies of Member States*. Tokyo, New York, and Paris: United Nations University Press, 1995.

PADELFOURD, Norman J. *Politics and the Future of ECOSOC*. In *International Organization* Vol. 15, Autumn 1961, Cambridge: Cambridge University Press, 1961.

PETERSON, Martha J. *The General Assembly in World Politics*. Boston: Unwin Hyman, 1986.

RENNINGER, John P. United Nations Institute for Training and Research. *ECOSOC: Options for Reform*. In *Policy and Efficacy Studies*, No. 4., Sales No. E.81/XV.PE/4, New York: Nações Unidas, 1981.

RIVLIN, Benjamin. *UN Reform from the Standpoint of the United States: A Presentation Made at the United Nations University on 25 September 1995, Tokyo, Japan*. UN University Lectures, 11. Tokyo: United Nations University, 1996.

ROSENTHAL, Gert. *The Economic and Social Council of the United Nations. An Issues Paper*. In *Dialogue on Globalization*, No. 15 / February 2005, New York: Friedrich Ebert Atiftung, 2005.

RUGGIE, John Gerard. *The United Nations and Globalization: Patterns and Limits of Institutional Adaptation*. In *Global Governance* 9, no. 3 (July-September 2003). Boulder: Lynner Rienner, 2003.

RUSSELL, Ruth B. *A History of the United Nation's Charter: The Role of the United States, 1940-1945*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1958.

SAUVANT, Karl P. *The Group of 77: Evolution, Structure, Organization*. Dobbs Ferry (N.Y.): Oceana, 1981.

SCHLESINGER, Stephen C. *Act of Creation: The Founding of the United Nations*. Boulder, Colorado: Westview, 2003.

SCHWELB, Egon. *Amendments to Articles 23, 27 and 61 of the Charter of the United Nations*. In *The American Journal of International Law*, Vol. 59, No. 4 (Oct., 1965). Washington, DC: American Society of International Law, 1965.

SCHWELB, Egon. *The 1971 Amendment to Article 61 of the United Nations Charter and the Arrangements Accompanying It*. In *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 21, No. 3 (Jul., 1972). Cambridge: Cambridge University Press, 1972.

SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz. *Specialized Agencies*. In *United Nations: Law, Policies and Practice* Vol. 2. WOLFRUM, Rüdiger (ed.). Boston-London: M. Nijhoff, 1955.

SHARP, Walter R. *Program Coordination and the Economic and Social Council*. In *UN Administration of Economic and Social Programs*. Mangone, Gerald J (ed) New York: Columbia University Press. 1966.

SHARP, Walter R. *The United Nations Economic and Social Council*. New York: Columbia University Press, 1969.

SIMMA, Bruno; MOSLER, Hermann; RANDELZHOFFER, Albrecht; TOMUSCHAT, Christian e WOLFRUM, Rüdiger (eds.). *The Charter of the United Nations: A commentary*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2002.

SMITH, Courtney B. *Politics and Process at the United Nations: The Global Dance*. Boulder: Lynne Rienner, 2006.

TAYLOR, Paul e GROOM, A. John R. (eds.). *The United Nations at the Millennium: The Principal Organs*. London: Continuum, 2000.

THE NORDIC UN REFORM PROJECT. *The United Nations: issues and options: five studies on the role of the UN in the economic and social fields*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1991. Acompanhado por: *The United Nations in Development: Strengthening the UN through Change: Fulfilling Its Economic and Social Mandate*. Stockholm: The Nordic UN Project, 1991.

THE NORDIC UN REFORM PROJECT. *The United Nations in Development – Strengthening the UN Through Change: Fulfilling Its Economic and Social Mandate*. Relatório de 18 de dezembro de 1996. Oslo: The Nordic UN Reform Project, 1996.

THE SOUTH CENTRE. *The United Nations at a Critical Crossroads: Time for the South to Act*. Geneva e Dar-es-Salaam: The South Centre, 1992.

THE SOUTH CENTRE. *For A Strong and Democratic United Nations: A South Perspective of UN Reform*. Geneva: The South Centre, 1996.

UNITED NATIONS ASSOCIATION OF THE UNITED STATES OF AMERICA. *A Successor vision: the United Nations of tomorrow: final panel report, September 1987*. New York: United Nations Association of the United States of America, 1987.

US DEPARTMENT OF STATE. *US Department of State Bulletin, November 16 1943*. “Joint Four-Nation Declaration”. Washington, DC: US Government Printing Office. 1943.

US DEPARTMENT OF STATE. *The Tripartite Conference in Moscow, October 18-November 1, 1943*. In *Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1943. General Volume I*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1963.

US DEPARTMENT OF STATE. *Memorandum Concerning the Washington Meeting Between British and American Economic Experts*. In *Postwar Foreign Policy Preparation. Foreign Relations of the United States diplomatic papers, 1944. General Volume I*. Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1966.

US DEPARTMENT OF STATE. *Preliminaries to the Establishment of an International Organization for the Maintenance of International Peace and Security*. In *Foreign Relations of the United States diplomatic papers, 1944. General Volume I*. Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1966.

US DEPARTMENT OF STATE. *The United Nations conference on international organization, San Francisco, California, April 25-June 26, 1945*. In *Foreign Relations of the United States – Diplomatic Papers 1945 – Volume I: The United Nations*. Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1967.

US DEPARTMENT OF STATE. *Secretary's Staff Committee Working Paper (SC-171/8)*. In *Foreign Relations of the United States – Diplomatic Papers 1945 – Volume I: The United Nations*. Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1967.

US DEPARTMENT OF STATE. *Memorandum Prepared by the United States Representative on the Preparatory Commission (Stettinius)*. In *Foreign Relations of the United States – Diplomatic Papers 1945 – Volume I: The United Nations*. Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1967.

US DEPARTMENT OF STATE. *Report to the President on the Results of the San Francisco Conference by the Chairman of the United States Delegation, the Secretary of State*, de 26 de junho de 1945. Washington DC: Department of State, Publication 2349, Conference Series 71, 1967.

US DEPARTMENT OF STATE. *Bureau of International Organization Affairs. U.S. Views On Reform Measures Necessary For Strengthening The United Nations System*, de 20 de fevereiro de 1996. Washington, DC: US Government Printing Office, 1996.

UNITED STATES SENATE. *Report to the Committee on Foreign Relations*. 1978. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1979. Para as propostas: *Hearing before the Subcommittee on International Organizations of the Committee on Foreign Affairs*. Ninety-Sixth Congress, First Session, Part II, de 14 de junho de 1979. Washington, DC: Government Printing Office, 1979.

WALTERS, Franck P. *A history of the League of Nations*. 2 vol. London: Oxford University, 1952.

WEISS, Thomas G.; FORSYTHE, David; COATE, Roger e PEASE, Kelly-Kate. *The United Nations and Changing World Politics*. Boulder: Westview Press, 2007.

WILLIAMS, Douglas. *The Specialized Agencies and the United Nations: The System in Crisis*. New York: St. Martin's, 1987.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Our Common Future*. New York: Oxford University Press, 1987.

II. Fontes documentais

II.1. Documentos das Nações Unidas

NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça*. New York: Nações Unidas, Departamento de Informação Pública, s. d.

NAÇÕES UNIDAS. *United Nations Yearbook*. New York: Nações Unidas, 1946-1947.

NAÇÕES UNIDAS. *United Nations Yearbook*. New York: Nações Unidas, 1947-1948.

NAÇÕES UNIDAS. *United Nations Yearbook*. New York: Nações Unidas, 1950.

NAÇÕES UNIDAS. *Economic and Social Council, Official Records*, com registro verbatim das sessões de 1946 a 1949 e sumário das sessões de 1950 a 2007.

NAÇÕES UNIDAS. *Economic and Social Council. Resolutions and decisions adopted by the Economic and Social Council at its substantive session*. De 1946 (primeira e segunda Sessões) a 1991, publicados duas vezes por ano (Sessão de Organização e Sessão Substantiva). A partir de 1992, publicados anualmente.

NAÇÕES UNIDAS. *Documents of the United Nations Conference on International Organization*. UNCIO III, Doc. 2, G/7 (a) (1) p. 43 p. 546 e seguintes, Doc. 2, G/14 (l), p. 546, Doc. 2, G/14 (t), p. 589; UNCIO X, p. 83, p. 271 e Doc. 567 II/3/27; UNCIO XVII, p. 227 e seguintes (WD 431 / CO/195). New York: Nações Unidas, 1945.

NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Preparatory Commission of the United Nations*. PC/20 (1945) parágrafos 40 a 43, de 23 de dezembro de 1945; PC/20 Capítulo II (1945), de 23 de dezembro de 1945 e PC/20, Capítulo III, página 28, de 23 de dezembro de 1945. New York: Nações Unidas, 1945.

NAÇÕES UNIDAS. *Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies*. UNTS 33 (1949), aprovada pela Assembleia Geral em 21 de novembro de 1947. P. 262-302.

NAÇÕES UNIDAS. *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, ICJ Reports (1949) página 174. New York: Nações Unidas, 1949.

NAÇÕES UNIDAS. *Summary of Internal Studies of Constitutional Questions relating to Agencies within the Framework of the United Nations*. Report of the Secretary-General. UN Documento A/C.1/758. GA (IX). 1954. New York: Nações Unidas, 1954.

NAÇÕES UNIDAS. *Question of amending the United Nations Charter, in accordance with the procedure laid down in Article 108 of the Charter, to increase the membership of the Economic and Social Council*. Documento A/3139 da Assembleia Geral, de 26 de junho de 1956.

NAÇÕES UNIDAS. Food and Agriculture Organization. FAO. *The McDougall Memoranda*. FAO: Roma, 1956.

NAÇÕES UNIDAS. *Official Records of the General Assembly, Fifteenth Session, Annexes, Agenda Item No. 28*. Documento A/4626, 1960

NAÇÕES UNIDAS. ECOSOC. Committee on Programme Appraisals. *Five-Year Perspective*. Documento E/3347/Rev.1. Nações Unidas: Genebra, 1960.

NAÇÕES UNIDAS. *Agreements between the United Nations and the Specialized Agencies and the International Atomic Energy Agency* (1961), Documento ST/SG/14. New York: Nações Unidas, 1961.

NAÇÕES UNIDAS. *Official Records of the General Assembly, Eighteenth Session, Annexes, Agenda Item No. 21. Report of the Committee on Arrangements*. Documento A/5487, 1963.

NAÇÕES UNIDAS. *Examination of the Finances of the United Nations and the Specialised Agencies*. Relatório da Comissão Ad Hoc de Peritos para Examinar as Finanças das Nações Unidas e das Agências Especializadas (Grupo dos 14). Documento A/6343, de 19 de julho de 1966.

NAÇÕES UNIDAS. *Official Records of the General Assembly, Twenty-first Session, Supplement No. 7*. Documento A/6307, 1966.

NAÇÕES UNIDAS. United Nations Development Programme. JACKSON, Sir Robert G.A. *A Study of the Capacity of the United Nations Development System*. Jackson Report. 2 vols. DP/5; Sales No. E.70.I.10. Geneva: Nações Unidas, 1969.

NAÇÕES UNIDAS. Report of the Secretary-General. *Review of the Agreements between the United Nations and the Specialized Agencies and the International Atomic Energy Agency*. Relatório E/5524, Add. 5, de 13 de dezembro de 1969.

NAÇÕES UNIDAS. *Official Records of the General Assembly, Twenty-sixth Session, Supplement No. 3. Report of the Economic and Social Council*. Documento A/8403, 1971.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaration for the Establishment of a New International Economic Order*, Documento A/RES/S-6/3201, de 1º de maio de 1974. New York: Nações Unidas, 1974.

NAÇÕES UNIDAS. *Group of Experts on the Structure of the United Nations System. A New United Nations Structure for Global Economic Co-operation.* Gardner Report. Documento E/AC.62/9, de 28 de maio de 1975. Sales No. E.75.II.A.7. New York: Nações Unidas, 1975.

NAÇÕES UNIDAS. Economic and Social Council. *Rules of Procedure of the Functional Commissions of the Economic and Social Council.* Documento E/5975/Rev.1, de 1983.

NAÇÕES UNIDAS. BERTRAND, Maurice. *Reporting to the Economic and Social Council.* Documento JIU/RE-P/8-4/7. Geneva: Nações Unidas, Joint Inspection Unit, 1984.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Report of the Group of High-level Intergovernmental Experts to Review the Efficiency of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations.* G18 Report. *General Assembly Official Records.* 41st sess., Supplement No. 49. Group of the 18 Report. Documento A/41/49, de 15 de agosto de 1986. New York: Nações Unidas, 1986.

NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization,* GAOR (42) Supp. 1 Documento A/42/1, de 9 de setembro de 1987. New York: Nações Unidas, 1987.

NAÇÕES UNIDAS. Economic and Social Council. Documento E/AC.51/1987/9. Métodos de trabalho da Comissão de Programação e Coordenação.

NAÇÕES UNIDAS. *Administrative Committee on Co-ordination. Inventory of Arrangements for Programme Co-ordination in the United Nations System.* Documento ACC/1987/INF/1. Geneva: Nações Unidas, ACC, 1987.

NAÇÕES UNIDAS. RENNINGER, John P. United Nations Institute for Training and Research. *Survey and Analysis of Evaluations of the United Nations Intergovernmental Structure and Functions in the Economic and Social Fields*. In *Special Commission on the In-Depth Study of the United Nations Intergovernmental Structure and Functions in the Economic and Social Fields*, Informal Paper, No. 15. New York: Nações Unidas, 1987.

NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*. Official Records of the Forty-Second Session of the General Assembly, Supplement No. 1, Documento A/42/1. New York: Nações Unidas, 1987.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Review of the Efficiency of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations: Progress Report of the Secretary-General on the Implementation of General Assembly Resolution 41/213*. Documentos A/42/234 e A/42/234/Corr.1. New York: Nações Unidas, 1987.

NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Special Commission of the Economic and Social Council on the In-Depth Study of the United Nations Intergovernmental Structures and Functions in the Economic and Social Fields*. Documento E/1988/75, de 1º de junho de 1988. New York: Nações Unidas, 1988.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Review of the Efficiency of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations: Second Progress Report of the Secretary-General on the Implementation of General Assembly Resolution 41/213*. Documento A/43/286. New York: Nações Unidas, 1988.

NAÇÕES UNIDAS. Joint Inspection Unit. *Concluding Report on the Implementation of General Assembly Resolution 32/197 concerning the Restructuring of the Economic and Social Sectors of the United Nations*

System. Documento JIU/REP/89/7. Geneva: Nações Unidas, JIU, 1989.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Concluding Report on the Implementation of General Assembly Resolution 32/197 concerning the Restructuring of the Economic and Social Sectors of the United Nations System*. Documento A/44/486, de 25 de agosto de 1989. New York: Nações Unidas, 1989.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Review of the Efficiency of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations; Establishment and Operation of a Reserve Fund: Report of the Secretary-General*. Documento A/44/665. New York: Nações Unidas, 1989.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Restructuring and Revitalization of the United Nations in the Economic, Social and Related Fields: Subsidiary Bodies of the Economic and Social Council and the General Assembly in the Economic, Social and Related Fields; Report of the Secretary-General*. Documento A/46/578. New York: Nações Unidas, 1991.

NAÇÕES UNIDAS. Agenda 21. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992*. Documento A/CONF.151/26. Chapter 1, resolution 1, Annex. II.

NAÇÕES UNIDAS. Boutros-Ghali, Boutros. Department of Public Information. *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping; Report of the Secretary-General*. Documento A/47/277, de 17 de junho de 1992. DPI/1247. Sales Publication E.95.1.15. New York: Nações Unidas, DPI, 1992.

NAÇÕES UNIDAS. United Nations Development Programme. *Human Development Report 1992*. New York: Oxford University Press, 1992.

NAÇÕES UNIDAS. Conselho Econômico e Social. *Enhancing International Cooperation for Development: the Role of the United Nations*

System. Documento E/1992/100, de 29 de junho de 1992. *Official Records of the Economic and Social Council, 1992. Plenary Meetings*. 10th meeting.

NAÇÕES UNIDAS. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992*. Documento A/CONF.151/26. Chap. I, resolution 1, Annex II., de 12 de agosto de 1992. New York: Nações Unidas, 1992.

NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization. Official Records of the General Assembly, Forty-seventh Session, Supplement No. 1*. Documento A/47/1. Agosto de 1992. New York: Nações Unidas, 1992.

NAÇÕES UNIDAS. *Development and International Economic Cooperation – Progress in the implementation of General Assembly resolution 47/181 – Note by the Secretary-General*. Documento A/48/689, de 29 de novembro de 1993. New York: Nações Unidas, 1993.

NAÇÕES UNIDAS. Relatório do Secretário-Geral. *Funding Operational Activities for Development Within the UN System* Documento A/48/940, de 25 de maio de 1994. New York: Nações Unidas, 1994.

NAÇÕES UNIDAS. Economic and Social Council. *An Agenda for Development. Conclusion of the High Level Segment of the Economic and Social Council (28-29 June 1994). Summary and conclusions by Ambassador Richard Butler AM, President of the Economic and Social Council*. Documento E/1994/109, de 18 de julho de 1994. New York: Nações Unidas. 1994.

NAÇÕES UNIDAS. *Agenda for Development. Note by the President of the General Assembly*. Sumário das “Audiências Mundiais sobre Desenvolvimento” (*World Hearings on Development*) de junho de 1994.

Documento A/49/320, de 22 de agosto de 1994. New York: Nações Unidas. 1994.

NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Secretary-General. An agenda for development: recommendations.* Documento A/49/665, de 11 de novembro de 1994. New York: Nações Unidas. 1994.

NAÇÕES UNIDAS. *General Assembly Official Records, Forty-ninth Session, 61st Meeting.* P. 16. Discurso da delegação do Brasil sobre o Item 92 da Agenda da XLIX AGNU: *Agenda for development: special plenary meetings at a high level to consider ways of promoting and giving political impetus to an agenda for development. (a) Report of the Secretary-General (A/49/665); (b) Note by the President of the General Assembly (A/49/320).* Em 21 de novembro de 1994.

NAÇÕES UNIDAS. Economic and Social Council. *Agreed Conclusions on Coordinated Follow-up by the United Nations System and Implementation of the Results of the Major International Conferences Organized by the United Nations in the Economic, Social and Related Fields.* In *Report of the Economic and Social Council for the Year 1995.* Documento A/50/3/Rev.1. New York: Nações Unidas. 1995.

NAÇÕES UNIDAS. BOUTROS-GHALI, Boutros. Department of Public Information. *An Agenda for Development, 1995, with Related UN Documents.* Doc. A/48/935, de 6 de maio de 1994. DPI/1622/DEV; Sales No. E. 95.I.16. New York: Nações Unidas, 1995.

NAÇÕES UNIDAS. *Strengthening of the United Nations System.* Documento A/RES/49/252. New York: Nações Unidas, 1995.

NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Economic and Social Council for the Year 1995, General Assembly Official Records Fiftieth Session. Supplement No.3 (A/50/3/Rev.1).* New York: Nações Unidas, 1996.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Report of the Ad Hoc Open-ended Working Group of the General Assembly on an Agenda for Development*. Official Records of the General Assembly, Fiftieth Sess., Supplement No. 45. Documento A/50/45. New York: Nações Unidas, 1996.

NAÇÕES UNIDAS. General Assembly, Fiftieth Session, *Report of the Open-ended High-level Working Group on the Strengthening of the United Nations System*. New York: UN, 1996. *Official Records of the General Assembly, Fiftieth Sess., Supplement No. 24; A/50/24*. New York: Nações Unidas, 1996.

NAÇÕES UNIDAS. *UN21-Better Service, Better Value, Better Management: Progress Report of the Efficiency Board to the Secretary-General*. Sales No. E.96.I.28. New York: Nações Unidas, 1996.

NAÇÕES UNIDAS. *Strengthening of the United Nations System. Letter dated 20 January 1997 from the Permanent Representatives of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden to the United Nations addressed to the Secretary-General*. Fifty-first session. Agenda item 48. Documento A/51/785, de 27 de Janeiro de 1997.

NAÇÕES UNIDAS. ANNAN, Kofi. *Report of the Secretary-General. Renewing the United Nations: A Programme for Reform*. Documento A/51/950, de 14 de julho de 1997. N. 130, p. 127 a 145. New York: Nações Unidas, 1997.

NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Open-Ended High-level Working Group on the Strengthening of the United Nations System*. Documento A/51/24, de 18 de julho de 1997. New York: Nações Unidas, 1997.

NAÇÕES UNIDAS. *Funding Operational Activities for Development Within the UN System*. Documento A/48/940. New York: Nações Unidas, 1997.

NAÇÕES UNIDAS. ANNAN, Kofi. *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century - report of the Secretary-General*. Documento A/54/2000, de 27 de março de 2000. New York: Nações Unidas, 2000.

NAÇÕES UNIDAS. ECOSOC. Report of the Secretary-General. *Assessment of the progress made within the United Nations system, through the conference reviews, in the promotion of an integrated and coordinated implementation of and follow-up to major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields*. Documento E/2000/57, de 23 de maio de 2000. New York: Nações Unidas, 2000.

NAÇÕES UNIDAS. ECOSOC. Report of the Secretary-General. *Progress report on basic indicators for the integrated and coordinated implementation of and follow-up to major United Nations conferences and summits at all levels*. Documento E/2000/60, de 26 de maio de 2000. New York: Nações Unidas, 2000.

NAÇÕES UNIDAS. ECOSOC. Report of the Secretary-General. *Role of employment and work in poverty eradication: the empowerment and advancement of women*. Documento E/2000/64, de 21 de julho de 2000. New York: Nações Unidas, 2000.

NAÇÕES UNIDAS. ECOSOC. Report of the Secretary-General. *Development of Africa: implementation and coordinated follow-up by the United Nations system of initiatives on African development*. Documento E/2000/69, de 21 de julho de 2000. New York: Nações Unidas, 2000.

NAÇÕES UNIDAS. *We the Peoples Millennium Forum Declaration and Agenda for Action: Strengthening the United Nations for the twenty-first century*. Documento A/54/959, de 8 de agosto de 2000.

NAÇÕES UNIDAS. *Report of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002*. Monterrey

Consensus. Documento A/Conf.198/11. New York: Nações Unidas, 2002.

NAÇÕES UNIDAS. *Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcome of the major United Nations conferences and summits, including the Millennium Summit*. Report of the Secretary-General. Documento A/57/75-E/2002/57, de 7 de maio de 2002. New York: Nações Unidas, 2002.

NAÇÕES UNIDAS. ANNAN, Kofi. Report of the Secretary-General. *Strengthening of the United Nations: An Agenda for Further Change*. Documento A/57/387, de 9 de setembro de 2002. New York: Nações Unidas, 2002.

NAÇÕES UNIDAS. ECOSOC Secretariat. *An overview of proposals on reform of the United Nations in the economic and social areas*, de 30 de janeiro de 2004. New York: Nações Unidas, 2004.

NAÇÕES UNIDAS. *A more secure world: our shared responsibility*. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. Documento A/59/565, de 2 de dezembro de 2004. New York: Nações Unidas, 2004.

NAÇÕES UNIDAS. Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations, *We the peoples: civil society, the United Nations and global governance*. Documento A/58/817, de 11 de junho de 2004. New York: Nações Unidas, 2004.

NAÇÕES UNIDAS. ANNAN, Kofi. Report of the Secretary-General. *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. Documento A/59/2005, de 21 de março de 2005. New York: Nações Unidas, 2005.

NAÇÕES UNIDAS. ANNAN, Kofi. *Investing in the UN: For a Stronger Organization Worldwide*. Report of the Secretary-General. Documento A/60/692, de 7 de março de 2006. New York: Nações Unidas, 2006.

NAÇÕES UNIDAS. ANNAN, Kofi. *Comprehensive statistical data on operational activities for development for 2004*. Relatório do Secretário-Geral. Documento A/61/770. New York: Nações Unidas, 2006.

NAÇÕES UNIDAS. ANNAN, Kofi. Report of the Secretary-General. *Comprehensive Review of Governance and Oversight within the UN and its Funds, Programmes and Specialized Agencies*. Documentos A/60/883/Add.1 e A/60/883/Add.2, de 28 de agosto de 2006. New York: Nações Unidas, 2006.

NAÇÕES UNIDAS. ANNAN, Kofi. Report of the Secretary-General. *Delivering as one. Report of the High-level Panel on United Nations System-wide Coherence in the areas of development, humanitarian assistance and the environment*. Documento A/61/583, de 20 de novembro de 2006. New York: Nações Unidas, 2006.

NAÇÕES UNIDAS. KI-MOON, Ban. *Report of the Secretary-General on comprehensive statistical data on operational activities for development of the United Nations system*. Documento A/63/71-E/2008/46, de 7 de maio de 2008. New York: Nações Unidas, 2008.

II.2. Resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Reconstruction of the Countries Members of the United Nations Devastated by War*. Resolução 28 (I), de 2 de fevereiro de 1946.

NAÇÕES UNIDAS. *Reports on World Economic Conditions and Trends*. Resolução Assembleia Geral 118 (II), de 31 de outubro de 1947.

NAÇÕES UNIDAS. *Relations with and Co-ordination of Specialized Agencies and Work Programmes of the United Nations and Specialized Agencies*. Resolução 125 (II), de 20 de novembro de 1947.

NAÇÕES UNIDAS. *Economic Development of Underdeveloped Countries*. Resolução 198 (III), de 4 de dezembro de 1948.

NAÇÕES UNIDAS. *Participation of Member States in the Work of the Economic and Social Council*. Resolução Assembleia Geral 208 (III), de 18 de novembro de 1948.

NAÇÕES UNIDAS. *Rules for the calling of international conferences of States*. Resolução 366 (IV), de 3 de dezembro de 1949.

NAÇÕES UNIDAS. *Uniting for Peace*. Resolução Assembleia Geral 377 (V), de 3 de novembro de 1950.

NAÇÕES UNIDAS. *Organization and operation of the work of the Economic and Social Council and its Commissions*. Resolução Assembleia Geral 409 (V), de 1º de dezembro de 1950.

NAÇÕES UNIDAS. *Membership in the specialized agencies*. Resolução Assembleia Geral 414 (V), de 1º de dezembro de 1950.

NAÇÕES UNIDAS. *Rules for the Calling of Non-Governmental Conferences by the Economic and Social Council*. Resolução 479 (V), de 12 de dezembro de 1950.

NAÇÕES UNIDAS. *Application of the Headquarters Agreement to Representative of Non-Governmental Organizations*. Resolução 606 (VI), de 1º de fevereiro de 1952.

NAÇÕES UNIDAS. *Organization and Operation of the Economic and Social Council and its Commissions*. Resolução 532 B (VI), de 4 de fevereiro de 1952.

NAÇÕES UNIDAS. *Programme of Conferences at Headquarters and Geneva*. Resolução 694 (VII), de 27 de outubro de 1952.

NAÇÕES UNIDAS. *Question of the Establishment of an International Finance Corporation*. Resolução 823 (IX), de 11 de dezembro de 1954.

NAÇÕES UNIDAS. *Proposal to call a General Conference of the Members of the United Nations for the purpose of revising the Charter*. Resolução 992 (X), de 21 de novembro de 1955.

NAÇÕES UNIDAS. *Membership of the Technical Assistance Committee*. Resolução 1036 (XI), de 26 de fevereiro de 1957.

NAÇÕES UNIDAS. *Question of amending the United Nations Charter, in accordance with the procedure laid down in Article 108 of the Charter, to increase the membership of the Economic and Social Council*. Resolução 1190 (XII), de 12 de dezembro de 1957.

NAÇÕES UNIDAS. *Financing of Economic Development*. Resolução 1219 (XII) de 14 de dezembro de 1957.

NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Economic and Social Council: Question of Increasing the Membership of the Council*. Resolução 1300 (XIII), de 10 de dezembro de 1958.

NAÇÕES UNIDAS. *Agreement on the Relationship Between the United Nations and the International Development Association*. Resolução 1594 (XV), de 3 de abril de 1961.

NAÇÕES UNIDAS. *United Nations Development Decade*. Resolução 1710 (XVI), de 19 de dezembro de 1961.

NAÇÕES UNIDAS. *United Nations Development Decade. A programme for international economic co-operation*. Resolução 1710(XVI), de 19 de dezembro de 1961.

NAÇÕES UNIDAS. *Question of equitable representation on the Security Council and the Economic and Social Council*. Resolução 1991 B (XVIII) de 17 de dezembro de 1963.

NAÇÕES UNIDAS. *Enlargement of the Economic Committee, the Social Committee and the Co-ordination Committee of the Economic and Social Council*. Resolução 1992 (XVIII), de 17 de dezembro de 1963.

NAÇÕES UNIDAS. *Establishment of the United Nations Conference on Trade and Development as an Organ of the General Assembly*. Resolução Assembleia Geral 1995 (XIX), de 30 de dezembro de 1964.

NAÇÕES UNIDAS. *Consolidation of the Special Fund and the Expanded Programme of Technical Assistance in a United Nations Development Programme*. Resolução 2029 (XX), de 22 de novembro de 1965.

NAÇÕES UNIDAS. *Establishment of the Ad Hoc Committee of Experts to Examine the Finances of the United Nations and the Specialized Agencies*. Resolução 2049 (XX), de 13 de dezembro de 1965.

NAÇÕES UNIDAS. *Amendment to Article 109 of the Charter of the United Nations*. Resolução 2101 (XX), de 20 de dezembro de 1965.

NAÇÕES UNIDAS. *Pattern of conferences*. Resolução 2116 (XX), de 21 de dezembro de 1965.

NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Ad Hoc Committee of Experts to Examine the Finances of the United Nations and the Specialized Agencies*. Resolução 2150 (XXI), de 4 de novembro de 1966.

NAÇÕES UNIDAS. *United Nations Industrial Development Organization*. Resolução 2152 (XXI), de 17 de novembro de 1966.

NAÇÕES UNIDAS. *General review of the programmes and activities in the economic, social, technical co-operation and related fields of the United Nations, the specialized agencies, the International Atomic Energy Agency, the United Nations Children's Fund and all other institutions and agencies related to the United Nations system.* Resolução 2188 (XXI), de 13 de dezembro de 1966.

NAÇÕES UNIDAS. *Implementation of the Recommendations of the Ad Hoc Committee of Experts to Examine the Finances of the United Nations and the Specialized Agencies.* Resolução 2360 (XXII), de 19 de dezembro de 1967.

NAÇÕES UNIDAS. *Final report of the Enlarged Committee for Programme and Co-ordination.* Resolução 2579 (XXIV), de 15 de dezembro de 1969.

NAÇÕES UNIDAS. *International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade.* Resolução 2626 (XXV), de 24 de outubro de 1970.

NAÇÕES UNIDAS. *The capacity of the United Nations Development System.* Resolução 2688 (XXV), de 11 de dezembro de 1970.

NAÇÕES UNIDAS. *Enlargement of the Economic and Social Council.* Resolução 2847 (XXVI), de 20 de dezembro de 1971.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaration on the Establishment of a New International Economic Order.* Resolução 3201 (S-VI), de 1º de maio de 1974.

NAÇÕES UNIDAS. *Programme of Action on the Establishment of a New International Economic Order.* Resolução 3202 (S-VI), de 1º de maio de 1974.

NAÇÕES UNIDAS. *Special Session of the General Assembly Devoted to Development and International Economic Cooperation*. Resolução 3343 (XXIX), de 17 de dezembro de 1974.

NAÇÕES UNIDAS. *Development and international co-operation*. Resolução 3362 (S-VII), de 16 de setembro de 1975.

NAÇÕES UNIDAS. *Medium-term plan*. Resolução 31/93, de 14 de dezembro de 1976.

NAÇÕES UNIDAS. *Statute of the Joint Inspection Unit*. Resolução 31/192, de 22 de dezembro de 1976.

NAÇÕES UNIDAS. *Restructuring of the economic and social sectors of the United Nations system*. Resolução 32/197, de 20 de dezembro de 1977.

NAÇÕES UNIDAS. *Report of the International Civil Service Commission*. Resolução 33/119, de 19 de dezembro de 1978.

NAÇÕES UNIDAS. *Question of associating with the Council's activities the largest number of members compatible with its efficacy*. Decisão 34/453, de 19 de dezembro de 1979.

NAÇÕES UNIDAS. *United Nations Conference on Science and Technology for Development*. Resolução 34/218, Seção II, parágrafo 1, de 19 de dezembro de 1979.

NAÇÕES UNIDAS. *International Development Strategy for the Third United Nations Development Decade*. Resolução 35/56, de 5 de dezembro de 1980.

NAÇÕES UNIDAS. *Comprehensive policy review of operational activities for development*. Resolução 35/81, de 5 de dezembro de 1980.

NAÇÕES UNIDAS. *Implementation of section II of the annex to General Assembly resolution 32/197 on the restructuring of the economic and social sectors of the United Nations system*. Decisão 35/439, de 16 de dezembro de 1980.

NAÇÕES UNIDAS. *Implementation of section II of the annex to General Assembly resolution 32/197 on the restructuring of the economic and social sectors of the United Nations system*. Decisão 36/445, de 17 de dezembro de 1981.

NAÇÕES UNIDAS. *Implementation of section II of the annex to General Assembly resolution 32/197 on the restructuring of the economic and social sectors of the United Nations system*. Decisão 37/442, de 20 de dezembro de 1982.

NAÇÕES UNIDAS. *Process of preparation of the Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond*. Resolução 38/161, de 19 de dezembro de 1983.

NAÇÕES UNIDAS. *Implementation of section II of the annex to General Assembly resolution 32/197 on the restructuring of the economic and social sectors of the United Nations system*. Decisão 39/436, de 15 de dezembro de 1984.

NAÇÕES UNIDAS. *Review of the efficiency of the administrative and financial functioning of the United Nations*. Resolução 40/237, parágrafo 9, de 18 de dezembro de 1985.

NAÇÕES UNIDAS. *Review of the efficiency of the administrative and financial functioning of the United Nations*. Resolução 41/213, de 19 de dezembro de 1986.

NAÇÕES UNIDAS. *Review of the efficiency of the administrative and financial functioning of the United Nations in the economic and social fields*. Resolução 43/174, de 9 de dezembro de 1988.

NAÇÕES UNIDAS. *Revitalization of the Economic and Social Council*. Decisão 43/432, de 20 de dezembro de 1988.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaration on International Economic Co-operation, in particular the Revitalization of Economic Growth and Development of the Developing Countries*. Resolução S-18/3, de 1º de maio de 1990.

NAÇÕES UNIDAS. *Restructuring and revitalization of the United Nations in the economic and social fields*. Resolução 45/177, de 19 de dezembro de 1990.

NAÇÕES UNIDAS. *International Development Strategy for the Fourth United Nations Development Decade*. Resolução 45/199, de 21 de dezembro de 1990.

NAÇÕES UNIDAS. *Review of the efficiency of the administrative and financial functioning of the United Nations*. Resolução 45/254 de 21 de dezembro de 1990.

NAÇÕES UNIDAS. *Restructuring and revitalization of the UN in the economic, social and related fields*. Resolução 45/264, de 13 de maio de 1991.

NAÇÕES UNIDAS. *Restructuring and revitalization of the United Nations in the economic, social and related fields*. Resolução 46/235 de 13 de abril de 1992.

NAÇÕES UNIDAS. *An Agenda for Development*. Resolução 47/181, de 22 de dezembro de 1992.

NAÇÕES UNIDAS. *Institutional arrangements to follow up the United Nations Conference on Environment and Development*. Resolução 47/191 (1992), de 29 de janeiro de 1993.

NAÇÕES UNIDAS. *Further measures for the restructuring and revitalization of the United Nations in the economic, social and related fields*. Resolução 48/162, de 20 de dezembro de 1993.

NAÇÕES UNIDAS. *An Agenda for Development*. Resolução 49/126, de 19 de dezembro de 1994.

NAÇÕES UNIDAS. *Strengthening international organizations in the area of multilateral trade*. Resolução 49/97, de 30 de Janeiro de 1995.

NAÇÕES UNIDAS. *Strengthening of the United Nations System*. Resolução A/RES/49/252, de 14 de setembro de 1995.

NAÇÕES UNIDAS. *Further measures for the restructuring and revitalization of the United Nations in the economic, social and related fields*. Resolução 50/227, de 24 de maio de 1996.

NAÇÕES UNIDAS. *Agenda for Development*. Resolução 51/240, de 20 de junho de 1997.

NAÇÕES UNIDAS. *Renewing the United Nations: a programme for reform*. Resolução 52/12B, de 19 de dezembro de 1997.

NAÇÕES UNIDAS. *Development in the context of globalization and interdependence*. Resolução 53/169, de 15 de dezembro de 1998.

NAÇÕES UNIDAS. *UN Millennium Assembly*. Resolução 53/202, de 17 de dezembro de 1998.

NAÇÕES UNIDAS. *Millennium Summit of the UN*. Resolução 54/254 da AGNU, de 15 de março de 2000.

NAÇÕES UNIDAS. *Financial reports and audited financial statements, and reports of the Board of Auditors*. Resolução 57/278, de 20 de dezembro de 2002.

NAÇÕES UNIDAS. *Integrated and coordinated implementation and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic and social fields*. Resolução 57/270B, de 23 de junho de 2003.

NAÇÕES UNIDAS. *Triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations System*. Resolução 59/250, de 22 de dezembro de 2004.

NAÇÕES UNIDAS. *Financial reports and audited financial statements, and reports of the Board of Auditors*. Resolução 59/264, de 23 de dezembro de 2004.

NAÇÕES UNIDAS. *2005 World Summit Outcome Document*. Resolução 60/1, de 24 de outubro de 2005.

NAÇÕES UNIDAS. *Human Rights Council*. Resolução 60/251, de 3 de abril de 2006.

NAÇÕES UNIDAS. *Follow-up to the development outcome of the 2005 World Summit, including the Millennium Development Goals and the other internationally agreed development goals*. Resolução 60/265 da AGNU, de 30 de junho de 2006.

NAÇÕES UNIDAS. *Strengthening of the Economic and Social Council*. Resolução 61/16, de 20 de novembro de 2006.

NAÇÕES UNIDAS. *Triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system*. Resolução 62/208, de 19 de dezembro de 2007.

II.3. Resoluções do Conselho Econômico e Social

NAÇÕES UNIDAS. Conselho Econômico e Social. *Committee on Consultations with Non-Governmental Organizations*. ECOSOC Resolução 4(I), de 16 de fevereiro de 1946.

NAÇÕES UNIDAS. *Committee on Non-Governmental Organizations*. ECOSOC Resolução 3(II), de 21 de junho de 1946.

NAÇÕES UNIDAS. *Coordination Committee*. Resolução 13 (III), de 21 de setembro de 1946. (E/231).

NAÇÕES UNIDAS. *Economic Commission for Europe*. ECOSOC Resolução 36(IV), de 28 de março de 1947.

NAÇÕES UNIDAS. *Economic Commission for Asia and the Far East*. ECOSOC Resolução 37(IV), de 28 de março de 1947.

NAÇÕES UNIDAS. *Expert Assistance to Member Governments*. ECOSOC Resolução 51 (IV), de 28 de março de 1947.

NAÇÕES UNIDAS. *Report of the ad hoc Committee on the proposal for an economic commission for Latin America*. ECOSOC Resolução 106(VI), de 5 de março de 1948.

NAÇÕES UNIDAS. *Review of consultative arrangements with non-governmental organizations*. ECOSOC Resolução 288(X), de 27 de fevereiro de 1950.

NAÇÕES UNIDAS. *Decision regarding revision of rules of procedure of the Council*. Decisão do ECOSOC de 6 de março de 1950.

NAÇÕES UNIDAS. *Organization of the Economic and Employment Commission and its two sub-commissions*. ECOSOC Resolução 295 (XI), de 12 e 16 de agosto de 1950.

NAÇÕES UNIDAS. *Organization and operation of the Council and its commissions*. ECOSOC Resolução 414 (XIII), de 18 de setembro de 1951.

NAÇÕES UNIDAS. *Organization and operation of the Council and its commissions*. ECOSOC Resolução 557 (XVIII), de 5 de agosto de 1954.

NAÇÕES UNIDAS. *World economic situation*. ECOSOC Resolução 690 (XXVI), de 31 de julho de 1958.

NAÇÕES UNIDAS. *Special Committee on co-ordination with particular emphasis on the United Nations Development Decade*. ECOSOC Resolução 920 (XXXIV), de 3 de agosto de 1962.

NAÇÕES UNIDAS. *Annual report of the Economic Commission for Africa*. ECOSOC Resolução 974 (XXXVI), de 22 de julho de 1963.

NAÇÕES UNIDAS. *Preparation and submission of the budgets of the specialized agencies*. ECOSOC Resolução 1044 (XXXVII), de 15 de agosto de 1964.

NAÇÕES UNIDAS. *General review of the development, co-ordination and concentration of the economic, social and human rights programmes and activities of the United Nations, the specialized agencies and the International Atomic Energy Agency as a whole*. ECOSOC Resolução 1090 (XXXIX), de 31 de julho de 1965.

NAÇÕES UNIDAS. *Review and reappraisal of the Council's role and functions*. ECOSOC Resolução 1156 (XLI), de 5 de agosto de 1966.

NAÇÕES UNIDAS. *Organization of the work of the Council*. ECOSOC Resolução 1621 (LI), de 30 de julho de 1971. Parte A: *Enlargement of the membership of the Economic and Social Council*.

NAÇÕES UNIDAS. *Organization of the work of the Council: recommendation to the General Assembly*. ECOSOC Resolução 1622 (LI), de 30 de julho de 1971.

NAÇÕES UNIDAS. *Organization of the work of the Council*. ECOSOC Resolução 1623 (LI), de 30 de julho de 1971.

NAÇÕES UNIDAS. *Rationalization of the work of the Economic and Social Council and its subsidiary organs*. ECOSOC Resolução 1730 (LIII), de 28 de julho de 1972.

NAÇÕES UNIDAS. *Rationalization of the work of the Council*. ECOSOC Resolução 1768 (LIV), de 18 de maio de 1973.

NAÇÕES UNIDAS. *Study of situations that reveal a consistent pattern of gross violations of human rights: written and oral statements by non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council concerning human rights*. ECOSOC Resolução 1919 (LVIII), de 5 de maio de 1975.

NAÇÕES UNIDAS. *Terms of Reference of the Committee for Programme and Coordination*. ECOSOC Resolução 2008 (LX), de 14 de maio de 1976.

NAÇÕES UNIDAS. *Programming and co-ordination in the United Nations system*. ECOSOC Resolução 2098 II (LXIII), de 3 de agosto de 1977.

NAÇÕES UNIDAS. *Restructuring of the economic and social sectors of the United Nations system*. ECOSOC Decisão 1979/57, de 2 de agosto de 1979.

NAÇÕES UNIDAS. *Revitalization of the Economic and Social Council*. ECOSOC Resolução 1982/50, de 28 de julho de 1982.

NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Chairmen of the Committee for Programme and Co-ordination and of the Administrative Committee on Co-ordination on the joint meeting of the 2 Committees*. ECOSOC Relatório E/83/98, de 14 de julho de 1983.

NAÇÕES UNIDAS. *Revitalization of the Economic and Social Council*. ECOSOC Decisão 1983/181, de 29 de julho de 1983.

NAÇÕES UNIDAS. *Revitalization of the Economic and Social Council*. Decisão 1984/177 do ECOSOC, de 26 de julho de 1984.

NAÇÕES UNIDAS. *In-depth study of the United Nations intergovernmental structure and functions in the economic and social fields*. ECOSOC Decisão 1987/112, de 6 de fevereiro de 1987.

NAÇÕES UNIDAS. *Revitalization of the Economic and Social Council*. ECOSOC Resolução 1988/77, de 29 de julho de 1988.

NAÇÕES UNIDAS. *Further measures for the implementation of Economic and Social Council Resolution 1988/77 on the revitalization of the Council*. ECOSOC Resolução 1989/114, de 28 de julho de 1989.

NAÇÕES UNIDAS. *Rules of Procedure of the Economic and Social Council*. ECOSOC Resolução 5715/Rev.2, de 7 de fevereiro de 1992.

NAÇÕES UNIDAS. *Arrangements governing the framework for cooperation between the United Nations and the World Trade Organization and regarding the status of the International Trade Centre*. ECOSOC Decisão 1995/322, de 12 de dezembro de 1995.

NAÇÕES UNIDAS. *Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations*. ECOSOC Resolução 1996/31, de 25 de julho de 1996.

NAÇÕES UNIDAS. *Follow-up to General Assembly resolution 50/227: initiation of reviews*. ECOSOC Resolução 1996/41, de 26 de julho de 1996.

NAÇÕES UNIDAS. *Further measures for the restructuring and revitalization of the United Nations in the economic, social and related fields*. ECOSOC Resolução 1998/46 Anexo II, de 31 de julho de 1998.

NAÇÕES UNIDAS. *Long-term program of support for Haiti*. ECOSOC Resolução 1999/4, de 7 de maio de 1999.

NAÇÕES UNIDAS. *Resolutions and Decisions of the Economic and Social Council*. ECOSOC E/2000/99. Economic and Social Council Official Records, 2000. Supplement. No. 1. New York: Nações Unidas, 2001.

NAÇÕES UNIDAS. *Ad hoc advisory group on African countries emerging from conflict*. Resolução ECOSOC 2002/1, de 15 de julho de 2002.

NAÇÕES UNIDAS. *Ad Hoc Advisory Group on Burundi*. Resolução ECOSOC 2003/16, de 21 de julho de 2003.

NAÇÕES UNIDAS. *Adapting the work of the Economic and Social Council*. ECOSOC Decisão E/2006/206, de 10 de fevereiro de 2006.

NAÇÕES UNIDAS. *Implementation of General Assembly Resolution 60/251*. ECOSOC Resolução 2006/2, de 22 de março de 2006.

III. Livros – fontes secundárias

ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 2005.

ACCIOLY, Hildebrando. *Tratado de Direito Internacional Público*. 2. ed. 3 vols. Rio de Janeiro: MRE, 1956.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. *Diplomacia para o Desenvolvimento*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. São Paulo: Cultura Editores Associados/ Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1996.

ALGER, Chadwick F.; LYONS, Gene M. e TRENT, John E. (eds.). *The United Nations System: the Policies of Member States*. Tokyo, New York, and Paris: United Nations University Press, 1995.

ALGER, Chadwick F.; LYONS, Gene M. e TRENT, John E. (eds.). *The Future of the United Nations System: Potential for the Twenty-first Century*. Tokyo, New York, and Paris: United Nations University Press, 1998.

ALMEIDA, Paulo Roberto. *Os Primeiros Anos do Século XXI: O Brasil e as Relações Internacionais Contemporâneas*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

ALMEIDA, Paulo Roberto. *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil*. 2ª ed. Porto Alegre: Editora da Universidade, 2004.

ALMEIDA, Paulo Roberto. *O Brasil e o multilateralismo econômico*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1999.

ALVES, José Augusto Lindgren. *Relações Internacionais e Temas Sociais: a Década das Conferências*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2001.

AMBROSE, Stephen e BRINKLEY, Douglas. *Rise to Globalism: American Foreign Policy Since 1938*, 8th Revised Edition. New York: Penguin, 1997.

ART, Robert e JERVIS, Robert. *International Politics*. Boston: Little, Brown and Company, 1985.

AUGUST, Ray. *Public International Law*. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

AVALLE, Oscar e CURIONI, Gaspard. *The United Nations Economic and Social System: An Organization in the Midst of Change*. In *Global Issues for Global Citizens*, Capítulo 19. Washington, DC: The World Bank, 2006.

BAEHR, Peter R. e GORDENKER, Leon. *The United Nations in the 1990s*. 2nd ed. Basingstoke: Macmillan, 1994.

BAEHR, Peter R. e GORDENKER, Leon. *The United Nations at the End of the 1990s*. New York: St. Martin's, 1999.

BARATTA, Joseph Preston. *Strengthening the United Nations: A Bibliography on U.N. Reform and World Federalism*. Bibliographies and Indexes in World History, No. 7. New York: Greenwood Press, 1987.

BARATTA, Joseph Preston. *United Nations System*. International Organizations Series, Vol. 10. Oxford: Clío, 1995.

BARNETT, Michael e FINNEMORE, Martha. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

BASTID, Suzanne. *Sur Quelques Problèmes juridiques de coordination dans la famille des Nations Unies*. In BARDONNET, Daniel e COMBACAU, Jean, J. *Le Droit International: Unité et Diversité*. Paris: A. Pedone, 1981.

BEIGBEDER, Yves. *Management Problems in United Nations Organizations: Reform or Decline?* in *Studies in International Political Economy*. London: Pinter, 1987.

BEIGBEDER, Yves. *United Nations Organizations. The Long Quest for Reform*. Houndmills/London: MacMillan Press, 1997.

BENEDICKS, William. *The San Francisco Conference on International Organization: April-June 1945*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan, 1994.

BENNIS, Phyllis. *Calling the shots: how Washington dominates today's U.N.* Nova York: Olive Branch Press, 2000.

BERTHELOT, Yves. *Unity and Diversity in Development Ideas: Perspectives from the UN Regional Commissions*. Bloomington: Indiana University Press, 2004.

BERTRAND, Maurice. United Nations Institute for Training and Research. *The Third Generation World Organization*. Sales No. E.89. III.K.FS/25. Dordrecht; Boston; London: Martinus Nijhoff Publishers, 1989.

BERTRAND, Maurice. *The Historical Development of Efforts to Reform the UN*. In ROBERTS, Adam e KINGSBURY, Benedict (eds.). *United Nations, Divided World. The UN's Roles in International Relations, 2nd ed.* Oxford: Oxford University Press, 1993.

BERTRAND, Maurice. *L'ONU*. Paris: La Decouverte, 2000.

BHAGWATI, Jagdish N. (ed.). *The New International Economic Order*. Cambridge: MIT Press, 1977.

BRUCE, Stanley. *Le développement de la collaboration internationale dans le domaine économique et social*. Relatório do Comitê Especial, documento A.23.1939, de 22 de agosto de 1939. Genebra: Liga das Nações, 1939.

CANADIAN COMMITTEE FOR THE FIFTIETH ANNIVERSARY OF THE UNITED NATIONS. *Canadian Priorities for United Nations Reform: Proposals for Policy Changes by the United Nations and the Government of Canada*. Ottawa: The Committee, 1994.

CARVALHO, Delgado de. *História diplomática do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.

CAVANAGH, John; WYSHAM, Daphne e ARRUDA, Marcos. *Beyond Bretton Woods: Alternatives to the Global Economic Order*. Transnational Institute Series. London; Boulder, Colo: Pluto Press/Institute for Policy Studies and Transnational Institute, 1994.

CERVO, Amado Luiz (org.). *O Desafio Internacional: a Política Exterior do Brasil de 1930 a Nossos Dias*. Brasília: Editora da UnB, 1994.

CHASEK, Pamela S. (ed.). *The Global Environment in the Twenty-first Century: Prospects for International Cooperation*. Tokyo, New York, and Paris: United Nations University Press, 2000.

CLAUDE JR., Inis L. *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*. Third revised edition. New York: Random House, 1964.

COLLIER, Paul. *The Bottom Billion*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

CONFORTI, Benedetto. *The Law and Practice of the United Nations*. 3rd revised edition. Leiden, The Netherlands: Martinus Nijhoff, 2005

DADZIE, Kenneth. *The UN and the Problem of Economic Development*. In *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations*. Oxford: Clarendon Press, 1995.

DE GARA, John. *Administrative and Financial Reform of the United Nations: A Documentary Essay*. Reports and Papers, 1989-2. Hanover, N. H.: Academic Council on the United Nations System, 1989.

DELDIQUE, Pierre-Edouard. *Le mythe des Nations unies: l'ONU après la guerre froide*. Paris: Hachette, 1994.

DICKE, Klaus. *Reform of the United Nations*. In VOLGER, Helmut (ed.): *A Concise Encyclopedia of the United Nations*. The Hague/London/New York: Kluwer Law International 2002.

DUPAS, Gilberto. *Economia Global e Exclusão Social*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

EASTERLY, Wiliam. *The Elusive Quest for Growth: Economists'Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, Mass: MIT Press, 2002.

EICHELBERGER, Clark M. *UN: The First Twenty Years*. New York: Harper and Row, 1965.

EMMERIJ, Louis; JOLLY, Richard e WEISS, Thomas G. *Ahead of the Curve*. First volume in the United Nations Intellectual History Project. Bloomington and Indianapolis, Ind.: Indiana University Press, 2001.

EMMERIJ, Louis; JOLLY, Richard e WEISS, Thomas G. *The Power of UN Ideas: Lessons from the First 60 Years*. New York: United Nations Intellectual History Project, 2005.

FASULO, Linda. *An insider's guide to the UN*. New Haven: Yale University Press, 2004.

FINER, Herman. *The UN Economic and Social Council*. Boston: World Peace Foundation, 1946.

FOOT, Rosemary; MACFARLANE, S. Neil e MASTANDUNO, Michael (ed.). *US Hegemony and International Organizations*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

FROMUTH, Peter J. (ed.). *A Successor Vision: The United Nations of Tomorrow*. New York e Lanham, MD: United Nations Association of the United States of America e University Press of America, Inc, 1988.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Uma Cronologia da História das Relações Internacionais do Brasil*. Brasília: Edição do Autor, 1999.

GÓES Filho, Paulo. *O Clube das Nações. A missão do Brasil na ONU e o mundo da diplomacia parlamentar*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

GOODRICH, Leland Matthew e KAY, David A. (eds.). *International Organization: Politics and Process*. Madison: University of Wisconsin Press, 1973.

GOODSPEED, Stephen S. *Political Considerations in the United Nations Economic and Social Council*. In WATERS, Malcolm (ed.). *The United Nations International Organisation and Administration*. London: Routledge, 1967. P. 349 a 358.

GREWE, Wilhelm G. e Khan, Daniel-Erasmus. *Drafting History*. In *The Charter of the United Nations: A Commentary*. SIMMA, Bruno (ed.) Oxford: Oxford University Press, 2002.

HEARDEN, Patrick J. *Architects of Globalism: Building a New World Order During World War II*. Fayetteville: University of Arkansas Press, 2002.

HILDERBRAND, Robert C. *Dumbarton Oaks: the Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1990

HOLTZE, James. *Divided It Stands: Can the United Nations Work?* Atlanta: Turner Publishing, 1995.

HÜFNER, Klaus. *The Reform of the United Nations: The World Organization between Crisis and Renewal*. Opladen : Leske + Budrich, 1994.

HÜFNER, Klaus. *Agenda for Change: New Tasks for the United Nations*. Opladen, Germany: Leske + Budrich, 1995.

IDRIS, Kamil e BARTOLO, Michael. *A Better United Nations for the New Millennium. The United Nations System – How it is now and how it should be in the future*. The Hague, London: Kluwer Law International, 2000.

INDEPENDENT WORKING GROUP ON THE FUTURE OF THE UNITED NATIONS. Presidido por QURESHI, Moeen e VON WEIZSÄCKER, Richard. *Agenda for Change: New Tasks for the United Nations*. New Haven e New York: UN Studies at Yale e Ford Foundation, 1995.

INDEPENDENT COMMISSION ON INTERNATIONAL DEVELOPMENT ISSUES. *Common Crisis North-South: Co-operation for World Recovery; Memorandum of the Independent Commission on International Development Issues*. London / Sydney: Pan Books, 1983.

INDEPENDENT COMMISSION OF THE SOUTH ON DEVELOPMENT ISSUES. *The Challenge to the South: The Report of the South Commission*. Oxford: Oxford University Press, 1990.

KAPLAN, Morton A. e KATZENBACH, Nicholas de B. *Fundamentos políticos do Direito Internacional*. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

KARNS, Margaret P. e MINGST, Karen A. *The United States as 'Deadbeat'? U.S. Policy and the UN Financial Crisis*. In PATRICK, Stewart e FORMAN, Shepard Forman (eds.) *Multilateralism & U.S. Foreign Policy: Ambivalent Engagement*. Boulder: Lynne Rienner, 2001.

KARNS, Margaret P. e MINGST, Karen A. *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*. Boulder: Lynne Rienner, 2004.

KENEN, Peter B. (ed.). *Managing the World Economy: Fifty Years after Bretton Woods*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1994.

KENNEDY, Paul. *The Parliament of Man*. Nova York: Random House, 2006.

KNIGHT, W. Andy. *A Changing United Nations: Multilateral Evolution and the Quest for Global Governance*. New York: Palgrave, 2000.

KUNUGI, Tatsuro; IOKIBE, Makoto; SHINYO, Takahiro e HASHIMOTO, Kohei. *Towards a More Effective UN*. Tokyo: PHP Research Institute, 1996

LAURENTI, Jeffrey. *Financing the United Nations*. New Haven, CT: Academic Council on the United Nations System, 2001.

LUARD, Evan. *A History of the United Nations: The Years of Western Domination, 1945-55*. Vol. 1. New York: St. Martin's Press, 1982.

LUCK, Edward C. *Mixed Messages: American Politics and International Organization 1919-1999*. A Century Foundation Book. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1999.

LUCK, Edward C. *American Exceptionalism and International Organization: Lessons from the 1990s*. In FOOT, Rosemary; MACFARLANE, S. Neil e MASTANDUNO, Michael (ed.). *US Hegemony and International Organizations*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

LYONS, Gene M.; BALDWIN, David A. e MCNEMAR, Donald W. *The Politicization Issue in the UN Specialized Agencies*. In KAY, David. *The Changing United Nations: Options for the United States*. Academy of Political Science Proceedings 32. New York: Academy of Political Science, 1977.

MACEDO SOARES, José Carlos de. *O Brasil e a Sociedade das Nações*. Paris: A. Pedone, 1927.

MALONE, David. *UN Reform: A sisyphean task*. In Cooper, Andrew F. e Rowlands, Dane (eds.) *Canada Among Nations 2006: Minorities and Priorities*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press: 2006.

MARTINS, Gilberto Ferreira. *A atuação dos 77 na perspectiva dos interesses brasileiros*. I CAE - 1979.

MATTOS, Roberto Jaguaribe Gomes de. *O Brasil e os bancos multilaterais de desenvolvimento: uma estratégia para a conjuntura atual*. XXXIV CAE - 1997.

MEISLER, Stanley. *The United Nations: The First Fifty Years*. New York: Atlantic Monthly Press, 1995.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 2 vols. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001.

METZGER, Martina e REICHENSTEIN, Birgit (eds.). *Challenges for International Organizations in the Twenty-First Century. Essays in Honor of Klaus Hüfner*. Houndmills/Basingstoke: MacMillan Press 2000.

MÜLLER, Joachim W. *The Reform of the United Nations*. In *A volume in the series Annual Review of United Nations Affairs*. 2 vols. New York; London; Rome: Oceana Publications, 1992.

NEW ZEALAND. Ministry of Foreign Affairs and Trade. *United Nations Handbook*, 43rd ed. Wellington: Ministry of Foreign Affairs and Trade, 2005.

NORDIC COUNCIL. EKNES, Åge (ed.). *The Nordic Countries in the United Nations: Status and Future Perspectives*. Stockholm: Nordic Council, 1995.

NORDIC COUNCIL. EKNES, Åge (ed.). *The Nordic Countries and the Future of the United Nations: Final Report from the Conference of the Nordic Council Held in Helsinki from 10-12 January 1995*. Rapporteur: Asbjørn Eide. Stockholm: Nordic Council, 1995.

NYE, Joseph. *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. New York: Oxford University Press, 2002.

ONO, Masumi. *From Consensus-building to Implementation: the Follow-up to the UN Global Conferences of the 1990s*. In Michael G. Schechter. *United Nation sponsored World Conferences*. Tokyo, New York and Paris: United Nations University Press, 2001.

PATRICK, Stewart e FORMAN, Shepard (eds.). *Multilateralism and US Foreign Policy: Ambivalent Engagement*. Boulder: Lynne Rienner, 2001.

PETERSEN, Ana Lucy Gentil Cabral. *A UNCTAD como foro das questões do comércio e do desenvolvimento no final do século XX – a participação brasileira*. XXXIX CAE – 2000.

RAHMAN, Mahfuzur. *World Economic Issues at the United Nations: Half a Century of Debate*. Dordrecht, Países Baixos: Kluwer, 2002.

RAPLEY, John. *Understanding Development: Theory and Practice in the Third World*. Boulder, CO.: Lynne Rienner, 2002.

RENNINGER, John P. (ed.) United Nations Institute for Training and Research. *The Future Role of the United Nations in an Interdependent World*. Sales No. E.89.III.K.CR/30. Dordrecht; Boston; London: Martinus Nijhoff Publishers, 1989.

RENNINGER, John P. (ed.) *The Failure to Launch Global Negotiations at the 11th Special Session of the General Assembly*. In KAUFMANN, Johan (ed.). *The Practice of Conference Diplomacy: Case Studies in Multilateral Negotiations*. Dordrecht: Nijhohh, 1998.

RICUPERO, Rubens. *Visões do Brasil: Ensaio sobre a História e a Inserção Internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1995.

RIGGS, Robert E. e PLANO, Jack C. *The United Nations, International Organization and World Politics*. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, Second Edition, 1994.

RITTBERGER, Volker e VON MANGOLDT, Hans. *The United Nations System and Its Predecessors Vol 1*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

ROBERTS, Adam e KINGSBURY, Benedict. *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations*. 2nd ed. Oxford: Clarendon Press; New York: Oxford University Press, 1993.

ROBERTS, Adam e KINGSBURY, Benedict. *Presiding over a divided world: changing UN roles, 1945-1993*. New York: International Peace Academy, 1994.

RODRIGUES, José Honório e SEITENFUS, Ricardo A S. *Uma história diplomática do Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1995.

RUCZ, Claude. *Le Conseil économique et social de l'ONU et la coopération pour le développement*. Paris: Econômica, 1983.

SARAIVA, José Flávio S. e CERVO, Amado (orgs.) *O Crescimento das Relações Internacionais no Brasil*. Brasília: IPRI, 2005.

SARDENBERG, Ronaldo Motta. *Estudo das relações internacionais*. In *Curso de relações internacionais*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, v. VI, 1982.

SCHECTER, Michael. *United Nations Global Conferences*. London: Routledge, 2005.

SIMMONS, P.J., e OUDRAAT, Chantal de Jonge (eds.). *Managing Global Issues: Lessons Learned*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001.

SINGER, David. *Financing International Organization: The United Nations Budget Process*. The Hague: Martinus Nijhoff, 1961.

SOARES, José Antônio de Macedo. *História e Informação Diplomática*. Brasília: IPRI, 1992.

SOCIETY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. North South Roundtable. *Strengthening the United Nations for the 1990s*. Report of the North-South Roundtable session on strengthening the UN for the 1990s, Tarrytown, New York, 18-19 January 1991.

SOROS, George (Presidente). Independent Task Force sponsored by the Council on Foreign Relations. *American National Interest and the United Nations*. New York: Council on Foreign Relations, 1996.

STEELE, David. *The Reform of the United Nations*. Beckenham, Kent: Croom Helm Ltd., 1987.

STIGLITZ, Joseph E. *Globalization and Its Discontents*. New York: W.W. Norton, 2002.

STOESSINGER, John G. *Financing the United Nations System*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1964.

STOKKE, Olav. *International Development Assistance: The UN Contribution*. Bloomington: Indiana University Press, 2007.

TAVARES, Ricardo Neiva. *As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas: do relacionamento com o Conselho Econômico e Social à busca de novas áreas de atuação*. XXXIV CAE – 1997.

TAYLOR, Paul e GROOM, A. John R. (eds.) *International Organisation: A Conceptual Approach*. London: Frances Pinter Ltd., 1978.

TAYLOR, Paul; DAWS, Sam e ADAMCZICK, Ute. *Documents on Reform of the United Nations*. Brookfield, Vt.: Dartmouth, 1996.

THE NORDIC UN REFORM PROJECT. *The United Nations in Development: Reform Issues in the Economic and Social Fields: A Nordic*

Perspective: Final Report. Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1991.

THE SOUTH CENTRE. *The Economic Role of the United Nations*. Geneva e Dar-es-Salaam: The South Centre, 1992.

THE SOUTH CENTRE. *Reforming the United Nations: A View From the South*. Geneva e Dar-es-Salaam: South Centre, 1995.

THE WORLD BANK GROUP. *Learning from the Past, Embracing the Future*. Washington, D.C.: World Bank Group, 1994.

THE WORLD BANK. *A Guide to the World Bank*. Washington DC: The World Bank, 2003.

THE WORLD BANK. Development Committee. *Serving a Changing World: Report of the Task Force on Multilateral Development Banks*. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development; International Monetary Fund, 1996.

THE WORLD BANK. *Global Monitoring Report 2004*. Washington, D.C.: The World Bank, 2004.

THE WORLD BANK. *Global Monitoring Report 2005*. Washington, D.C.: The World Bank, 2005.

THE WORLD BANK. *Global Monitoring Report 2006*. Washington, D.C.: The World Bank, 2006.

THE WORLD BANK. *Global Monitoring Report 2007*. Washington, D.C.: The World Bank, 2007.

THE WORLD BANK. *The Evolving Role of the World Bank: Helping Meet the Challenge of Development*. Washington, D.C.: World Bank, 1995.

TIWARI, Shreesh Chandra. *Genesis of the United Nations*. Varanasi: Naivedya Niketan, 1968.

TOYE, John e TOYE, Richard. *The UN and Global Political Economy: Trade, Finance and Development*. Bloomington: Indiana University Press, 2004.

TRAUB, James. *The best intentions: Kofi Annan and the UN in the era of American World Power*. New York: Farrar, Straus & Giroux, 2006.

TRINDADE, Antônio A. Cançado. *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

TRINDADE, Antônio A. Cançado. *Direito das organizações internacionais*. Brasília: Escopo, 1990.

UNITED NATIONS ASSOCIATION OF THE UNITED STATES OF AMERICA. United Nations Management and Decision-Making Project. *U.N. Leadership: The Roles of the Secretary-General and the Member States*. New York: UNA-USA, 1986.

UNITED STATES COMMISSION ON IMPROVING THE EFFECTIVENESS OF THE UNITED NATIONS. *Defining Purpose: The U.N. and the Health of Nations; Final Report of the United States Commission on Improving the Effectiveness of the United Nations*. Washington, D.C.: US Commission, 1993.

US DEPARTMENT OF STATE. *Efforts of the United States in the Preparatory Commission of the United Nations to effect an early establishment of the United Nations Organization*. In Foreign relations of the United States: diplomatic papers, 1945. General: the United Nations Volume I. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1967.

US DEPARTMENT OF STATE. *Report by the President to the Congress for the Year 1963. U.S. Participation in the U.N.* Washington, D.C.: Government Printing Office, 1964.

US DEPARTMENT OF STATE. *Report by the President to the Congress for the Year 1971. U.S. Participation in the U. N.* Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1972.

UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. *Hearing before the Subcommittee on International Organizations of the Committee on Foreign Affairs.* Ninety-Sixth Congress, First Session, Part II, de 14 de junho de 1979. Washington, DC: Government Printing Office, 1979.

UNITED STATES GOVERNMENT. *Report to the Committee on Foreign Relations.* Março de 1978. Washington, DC: Government Printing Office, 1978.

UNITED STATES GOVERNMENT. *United Nations. Observations on Reform Initiatives.* GAO Report GAO/TNSIAD-99-196. Washington, D.C.: US General Accounting Office, 1999.

UNITED STATES SENATE COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS. *Hearings on United Nations Charter Amendments.* 89th Congress. First Session. Documento 89-51678-1. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1965.

VANDENBERG, Arthur H., Jr. (ed.). *The Private Papers of Senator Vandenberg.* Boston: Houghton Mifflin co., 1952.

VERWEY, Wil D. *Economic Development, Peace and International Law.* Assen: Van Gorcum, 1972.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula.* São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

VOLGER, Helmut. *History of the UN*. In Volger, Helmut (ed). *A Concise Encyclopedia of the United Nations*. The Hague/London/New York: Kluwer Law International, 2002.

WEBER, Helene. *History of the United Nations*. In WOLFRUM, Rüdiger e PHILIPP, Christiane. *United Nations: Law, Policies and Practices*. Vols. 1-2. München/Dordrecht: Verlag C. Beck/Martinus Nijhof, 1995.

WEISS, Thomas G. e DAWS, Sam (eds.). *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

WEISS, Thomas G. e DAWS, Sam (eds.) e GORDENKER, Leon (eds.) *NGOs, the UN, and Global Governance*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 1996.

WESTPHALEN, Adolf Libert. *A UNCTAD e sua eficácia no processo de cooperação econômica internacional*. IV CAE – 1982.

WILCOX, Francis O. e MARCY, Carl M.. *Proposals for Changes in the United Nations*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1955.

WOODS, Ngaire. *The Political Economy of Globalization*. New York: St. Martin's Press, 2000.

WOODS, Ngaire. *The Globalizers: The IMF, the World Bank and Their Borrowers*. Ithaca NY: Cornell University Press, 2006.

ZARB, Antoine H. *Les institutions spécialisées du système des Nations Unies et leurs membres*. Paris: Editions A. Pedone, 1980.

IV. Artigos e monografias – fontes secundárias

ALGER, Chadwick F. *Thinking about the Future of the UN System*. In *Global Governance* 2, No. 3 (September/December 1996). Boulder: Lynner Rienner, 1996. P. 335-60.

AMERICAN SOCIETY OF INTERNATIONAL LAW. *Postulates, Principles and Proposals for an International Law of the Future*. In *The American Journal of International Law*, Vol. 38, No. 3 (Jul., 1944). Washington, DC: American Society of International Law, 1944. P. 477 a 484.

ASTON, J. Daniel. *The United Nations Committee on Non-governmental Organizations: Guarding the Entrance to a Politically Divided House*. In *European Journal of International Law* 12. Oxford: Oxford University Press, 2001. P. 943 a 962.

BOUTROS-GHALI, Boutros. *A New Departure on Development*. In *Foreign Policy* 98 (Spring 1995), Washington, D.C.: Carnegie Endowment, 1995. P. 44-49.

CARLSSON, Ingvar. *The U.N. at 50: A Time To Reform*. In *Foreign Policy* 100 (Fall 1995), Washington, D.C.: Carnegie Endowment, 1995. P. 3-18.

CERVO, Amado. *Política Externa e Relações Internacionais do Brasil: Enfoque Paradigmático*. In *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 46, n.º. 2, Brasília: IPRI, 2003. P. 5-25.

CLAUDE Jr., Inis L. *The Political Framework of the United Nations' Financial Problems*. In *International Organization*, vol. 17, n.º. 4, Cambridge: Cambridge University Press, 1963. P. 831-859.

CODDING JR., George A. *The Relationship of the League and the United Nations with the Specialized Agencies: A Comparison*. In *Annals for International Studies* 1, Boulder: University of Colorado, 1970. P. 65-87.

COMISSÃO DE JURISTAS DA CONFERÊNCIA INTERAMERICANA DO RIO DE JANEIRO, de janeiro de 1942 - Programa de 14 pontos sobre a ordem do pós-guerra. *The American Journal of International Law*, Vol. 36 (1942), Supp. P.85. Washington, DC: American Society of International Law, 1942.

EICHER, Carl K. *Review: Partners in Development*. In *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 52, No. 4 (Nov., 1970). Boulder, CO: Blackwell Publishing / American Agricultural Economics Association, 1970. P. 622-623.

ESMAN, Milton J. *Review: Partners in Development*. In *Public Administration Review*, Vol. 31, No. 1 (Jan. - Feb., 1971). Boulder, CO: Blackwell Publishing / American Society for Public Administration, 1971. P. 92-100.

FONSECA Jr, G. e BELLI, Benoni. *Novos desafios das Nações Unidas*. In *Política Externa*, vol. 10, n°. 1, São Paulo: Paz e Terra, 2001. P. 57-68.

FUKADA-PARR, Sakiko. *Millennium Development Goals: Why They Matter*. In *Global Governance* 10, no. 4, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2004.

GALEY, Margaret E. *Reforming the Regime for Financing the United Nations*. In *Howard Law Journal*, Vol. 31, No. 4, Washington, D.C.: Howard University, 1988.

GHEBALI, Victor-Yves. *Aux origines de l'ECOSOC: L'Évolution des commissions et organisations techniques de la Société des Nations*. In *Annuaire français de droit international* 28, Paris : Université de Paris II, 1972. P. 469-511.

GOLDSCHMIDT, Arthur. *The Re-invention of ECOSOC*. In *International Development Review* 16, New York: Palgrave Macmillan Journals, 1974. P. 23 a 29.

GREGG, Robert W. *The Economic and Social Council: Politics of Membership*. In *Political Research Quarterly* 16, Thousand Oaks, CA: Sage, 1963. P. 109 a 132.

KAUFMAN, Johan. *The Capacity of the United Nations Development Program: The Jackson Report*. In *International Organization*. Vol. 25, No. 4 (Autumn, 1971), Cambridge: Cambridge University Press, 1971. P. 938-949.

KENNEDY, Paul e RUSSETT, Bruce. *Reforming the United Nations*. In *Foreign Affairs* 74, No. 5 (Sept./Oct. 1995), New York: Council on Foreign Relations, 1995. P. 56-71.

KILGORE, Arthur. *Cut down in the crossfire?*. In *International Relations* Vol. 33, November 1986. Aberystwyth, UK: The David Davies Memorial Institute - University of Wales, 1986. P. 592-610.

LAUGIER, Henri. *Pour une réforme du Conseil économique et social*. In *Politique Étrangère* 16, 1951, Numéro 4-5, Paris: Persée, 1951. P. 313-324.

LEWIN, André. *La Coordination au sein des Nations Unies: Mission Impossible?* in *Annuaire français de droit international* 30, Paris: Université de Paris II, 1983. P. 9-22.

LUCK, Edward C. *Blue Ribbon Power: Independent Commissions and UN Reform*. In *International Studies Perspectives*, Vol. 1, Issue 1, April, 2000, Boston: Blackwell Publishing, 2000. P. 80-104.

LUCK, Edward C. *Reforming the United Nations: Lessons from a History in Progress*. In *International Relations Studies and the United Nations Occasional Papers* 2003, No. 1, Waterloo, Ontario: Academic Council on the United Nations System (ACUNS), 2003.

MCLAREN, Robert I. *Coordination du système des Nations Unies*. In *Revue Internationale des Sciences Administratives* 53, Bruxelles: l'Institut international des sciences administratives (IISA), 1987. P. 447-460.

MATTHEWS, Robert O. *United Nations Reform in the 1990s: North-South Dimension*. In *Academic Council on the United Nations System Reports and Papers*, No. 5, Providence, R.I.: ACUNS, 1993. P. 15-42.

NAÇÕES UNIDAS. *UN Reform*. In *UN Chronicle Volume XXXIV*, Number 4, New York: Department of Public Information, United Nations, 1997.

NICOL, Davidson e RENNINGER, John P. *The Restructuring of the United Nations Economic and Social System: Background and Analysis*. In *Third World Quarterly* 4, London: Routledge – Taylor & Francis. 1985. P. 74-92.

OUNAIES, Ahmed. *La réforme du Conseil Economique et Social des Nations Unies (ECOSOC)*. In *Études Internationales*, Tunis: Association des Etudes Internationales, 1998. P. 55-70.

PRANDT, Jochen e KRASNO, Jean. *Informal Ad Hoc Groupings of States and the Workings of the United Nations*. In *International Relations and the United Nations Occasional Papers* no. 3. Academic Council on the United Nations System (ACUNS): New Haven, 2002.

PUCHALA, Donald. J. *World Hegemony and the United Nations*. In *International Studies Review* no. 4 (December 2005). International Studies Association e Blackwell Publishers: Boston, 2005.

REYMOND, Henry. *The Coordination of Personnel Policies and Administration in the United Nations system*. In *International Review of Administrative Sciences*, vol. 48, Brussels: International Institute of Administrative Sciences, 1982. P. 19-31.

ROBSON, Peter. *Review: Partners in Development*. In *African Affairs*, Vol. 69, No. 277 (Oct., 1970). Oxford: Oxford University Press / The Royal African Society, 1970. P. 394-395.

RUSSETT, Bruce. *Ten Balances for Weighing UN Reform Proposals*. In *Political Science Quarterly* 111, No. 2 (Summer 1996), New York: Academy of Political Science. P. 259-69.

SANTOS, Norma Breda. *A dimensão multilateral da política externa brasileira: perfil da produção bibliográfica*. In *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 45, no. 2, Brasília: IPRI, 2002. P. 26-45.

SARDENBERG, Ronaldo Motta. *Brasil, política multilateral e Nações Unidas*. In *Estudos Avançados*, vol. 19, no. 53, São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.

SMITH, Neil. *American Empire - Roosevelt's Geographer and the Prelude to Globalization*. In *California Studies in Critical Human Geography*, No. 9., Berkeley: California University Press, 2003.

THAROOR, Shashi. *Why America still needs the United Nations*. In *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 5, New York: Council on Foreign Relations, 2003. P. 67-80.

URQUHART, Brian, e CHILDERS, Erskine. *Towards a More Effective United Nations*. In *Development Dialogue* 1991:1/2, Uppsala, Sweden: Dag Hammarskjöld Foundation, 1992.

VON DER MEHDEN, Fred R. *Review: Partners in Development*. In *The Western Political Quarterly*, Vol. 23, No. 1, (Mar., 1970). Salt Lake City: University of Utah, 1970. P. 213-214.

WANG, T. Y. *U.S. Foreign Aid and UN Voting: An Analysis of Important Issues*. In *International Studies Quarterly*, vol. 43, N. 1, Boston: Blackwell Publishing, 1999. P. 199-210.

WASHBURN, John L. *United Nations Relations with the United States: The UN Must Look Out for Itself*. In *Global Governance* 2, No. 1 (January/April 1996), Boulder: Lynner Rienner, 1996. P. 81-96.

WEISS, Thomas G. *The United Nations at Fifty: Recent Lessons*. In *Current History*, May 1995, Philadelphia: Current History, 1995.

WEITZ, Raanan. *Review: Partners in Development*. In *The American Political Science Review*, Vol. 67, No. 2 (Jun., 1973). Washington, DC: American Political Science Association, 1973. P. 726-727.

V. Sítios de internet

FRANKLIN AND ELEANOR ROOSEVELT INSTITUTE. *Proposals for the Establishment of a General International Organization* (“Propostas para o Estabelecimento de uma Organização Internacional Geral” de 9 de outubro de 1944). In *Universal Declaration of Human Rights*. <<http://www.udhr.org/history/dumbarto.htm>>.

GLOBAL POLICY FORUM. *Background & History of the UN Financial Crisis*. In *Global Policy Forum – UN Finances*. <<http://www.globalpolicy.org/finance/index.htm>>.

HOOPEs, Townsend e BRINKLEY Douglas. *FDR and the Creation of the U.N.* <<http://www.unausa.org/membership/membershipnews/ecosoc.asp>>.

LUCK, Edward C. *The Reform of the United Nations ECOSOC*. Talking Points in Panel Discussion before the Economic and Social Council, 7 May 2004. <www.un.org/Docs/ecosoc/meetings/docs/presentation.luck.pdf>.

NAÇÕES UNIDAS. Acordos de relacionamento com agências especializadas. <<http://www.unsystemceb.org/reference/system/agreements>>.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Relatórios. <<http://www.un.org/ecosoc/docs/reportGA.asp>>.

NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA Geral. Resoluções. <<http://www.un.org/documents/resga.htm>>.

NAÇÕES UNIDAS. Conselho Econômico e Social. Relatórios. <<http://www.un.org/ecosoc/docs/report.asp?type=3&year=2007>>.

NAÇÕES UNIDAS. Conselho Econômico e Social. Resoluções e decisões. <<http://www.un.org/ecosoc/docs/resdec.asp?type=1&year=2006>>.

NAÇÕES UNIDAS. Dag Hammarskjöld Library. Sobre reforma: <<http://www.un.org/depts/dhl/reform.htm>>.

NAÇÕES UNIDAS. *Repertory of Practice of United Nations Organs*. <<http://www.un.org/law/repertory/>>.

NAÇÕES UNIDAS. UN System Chief Executives Board for Coordination. <<http://www.unsystemceb.org/>>.

NAÇÕES UNIDAS. *Reform, revitalization of United Nations to face new global threats stressed*. Press Release GA/10226, de 24 de dezembro de 2003. <<http://www.un.org/News/Press/docs/2003/ga10226.doc.htm>>.

NAÇÕES UNIDAS. *Secretary-General Announces First Steps in UN Reform Plan in Address to Administrative and Budgetary Committee*. Press Release GA/AB/3137, de 17 de março de 1997. <<http://www.un.org/news/Press/docs/1997/19970317.gaab3137.html>>.

REFORM THE UN. *General Assembly Adopts Resolution on Strengthening ECOSOC, Follow-up by ECOSOC Begun This Week*. <<http://www.reformtheun.org/index.php/eupdate/2883>>.

THE AVALON PROJECT AT YALE LAW SCHOOL <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/wwii/atlantic.htm>>.

The Avalon Project at Yale Law School - Atlantic Charter (Carta Atlântica de 14 de agosto de 1941 – “Declaração Conjunta do Presidente dos Estados Unidos e do Primeiro-Ministro da Grã Bretanha”). <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/wwii/atlantic.htm>>.

The Avalon Project at Yale Law School - Joint Four-Nation Declaration (“Declaração das Quatro Nações sobre Segurança Geral”, acordada pelos Ministros das Relações Exteriores dos Estados Unidos, do Reino Unido, da União Soviética e da China, em Moscou, em 30 de outubro de 1943) <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/wwii/moscow.htm>>.

The Yalta Conference (Comunicado da Conferência da Crimeia, em Yalta, em 11 de fevereiro de 1945). <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/wwii/yalta.htm>>.

UNITED NATIONS ASSOCIATION OF THE UNITED STATES OF AMERICA <<http://www.unausa.org/membership/membershipnews/ecosoc.asp>>.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. *Foreign Relations of the United States*, volume I, 1945, “The United Nations Conference”, (1967): <<http://digicoll.library.wisc.edu/cgi-bin/FRUS/FRUS-idx?id=FRUS.FRUS1945v01>>.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. *The United States and the Founding of the United Nations, August 1941 – October 1945*. <<http://www.state.gov/r/pa/ho/pubs/fs/55407.htm>>.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. Bureau of International Organization Affairs. *U.S. Views On Reform Measures Necessary For Strengthening The United Nations System*, de 20 de fevereiro de 1996. <http://www.state.gov/www/issues/un_reform.html>.



ANEXOS



ANEXO A

Lista sumária de órgãos subsidiários, fundos, programas e agências especializadas

COMISSÕES FUNCIONAIS (9)⁵⁶⁷

- (1) Comissão de Estatística (*Statistical Commission*), com 24 membros (distribuição geográfica) e com mandato de quatro anos. Criada em 1946.
- (2) Comissão de População e Desenvolvimento (*Commission on Population and Development*), com 47 membros (distribuição geográfica) e com mandato de quatro anos. Criada em 1946.
- (3) Comissão de Desenvolvimento Social (*Commission for Social Development*), com 46 membros (distribuição geográfica) e mandato de quatro anos. Criada em 1946.
- (4) Comissão sobre a Situação das Mulheres (*Commission on the Status of Women*), com 45 membros (distribuição geográfica) e mandato de quatro anos.
- (5) Comissão sobre Drogas Narcóticas (*Commission on Narcotic Drugs*), com 53 membros (distribuição geográfica) e com mandato de quatro anos. Criada em 1946.

⁵⁶⁷ Criadas respectivamente pelas resoluções: ECOSOC 8 (I), de 1946; ECOSOC 3 (III), alterada pela Resolução Assembleia Geral 49/128, que mudou o nome e o escopo; ECOSOC 10 (II); ECOSOC Res. 11 (II); ECOSOC 9 (I), ampliada pela ECOSOC 1991/38 e pela Resolução Assembleia Geral 46/185 C Seção XVI; ECOSOC 1992/1; ECOSOC 1992/218 e Resolução Assembleia Geral 46/235; *Institutional arrangements to follow up the United Nations Conference on Environment and Development* – Resolução Assembleia Geral 47/191 de 22 de dezembro de 1992 e ECOSOC 1993/207; e ECOSOC 2000/35, 18 de outubro de 2000.

- (6) Comissão sobre Prevenção de Crimes e Justiça Penal (*Commission on Crime Prevention and Criminal Justice*), com 40 membros (distribuição geográfica), com mandato de três anos. Criada em 1992.
- (7) Comissão de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (*Commission on Science and Technology for Development*), com 33 membros (distribuição geográfica) e com mandato de quatro anos. Criada em 1992.
- (8) Comissão de Desenvolvimento Sustentável (*Commission on Sustainable Development*), com 53 membros (distribuição geográfica) e com mandatos de três anos. Criada em 1992.
- (9) Foro de Florestas das Nações Unidas (*United Nations Forum on Forests*), com composição universal. Criado em 2000 (Economic and Social Council. *Report on the fourth session of the Intergovernmental Forum on Forests.*)

COMISSÕES REGIONAIS (5)⁵⁶⁸

- (1) Comissão Econômica para a Europa (CEPE) (*Economic Commission for Europe – ECE*), com 55 membros, criada em 1947, com sede em Genebra.
- (2) Comissão Econômica para a Ásia e Pacífico (CEPAP) (*Economic and Social Commission for Asia and the Pacific – ESCAP*): 53 membros, criada em 1947, com sede em Bangcoc.
- (3) Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) (*Economic Commission for Latin America and the Caribbean – ECLAC*): 42 membros, criada em 1948, com sede em Santiago.

⁵⁶⁸ Criadas respectivamente pelas resoluções: (ECOSOC Res. 36 (IV) de 28 de março de 1947; ECOSOC Res. 37 (IV) de 25 de março de 1947; ECOSOC Res. 106 (IV) de 5 de março de 1948; ECOSOC 671 (XXV) de 29 de abril de 1958; ECOSOC Res. 1818 (LV) de 9 de agosto de 1973.

- (4) Comissão Econômica para a África (CEPA) (*Economic Commission for Africa – ECA*): 53 membros, criada em 1958, com sede em Adis Abeba.
- (5) Comissão Econômica para a Ásia Ocidental (CEPAO) (*Economic and Social Commission for Western Asia – ESCWA*): 13 membros, criada em 1973, com sede em Beirute.

PROGRAMAS E FUNDOS CRIADOS PELA ASSEMBLEIA GERAL (9)⁵⁶⁹

- (1) Fundo das Nações Unidas para a Infância (*United Nations Childrens’ Fund – UNICEF*): criado em 1946, com sede em New York.
- (2) Programa Mundial de Alimentos (*World Food Programme – WFP*): criado em 1961, com sede em Roma.
- (3) Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (*United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD*): criada em 1964, com sede em Genebra.
- (4) Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (*United Nations Development Programme – UNDP*): criado em 1965, com sede em Nova York.
- (5) Fundo de Desenvolvimento de Capital das Nações Unidas (*United Nations Capital Development Fund – UNCDF*): criado em 1966, com sede em Nova York.
- (6) Fundo das Nações Unidas para Populações (*United Nations Population Fund – UNFPA*): criado em 1969, com sede em Nova York.

⁵⁶⁹ Criadas respectivamente pelas seguintes resoluções da Assembleia Geral: 57 (I) de 11 de dezembro de 1946; 1714 (XVI) de 19 de dezembro de 1961; 1995 (XIX) de 30 de dezembro de 1964; 2029 (XX) de 22 de novembro de 1965; 2186 (XXI) de 13 de dezembro de 1966; GA Res. 3019 (XXVII) de 18 de dezembro de 1972; 2997 (XXVII) de 15 de dezembro de 1972; 32/162 de 19 de dezembro de 1977; A/RES/39/125, de 14 de dezembro de 1984. (*Future Arrangements for the Management of the Voluntary Fund for the United Nations Decade for Women*).

- (7) Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (*United Nations Environment Programme* – UNEP): criado em 1972, com sede em Nairóbi.
- (8) Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (*United Nations Human Programme* – UN–HABITAT, UNHSP): criado em 1977, com sede em Nairóbi.
- (9) Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento das Mulheres (*United Nations Development Fund for Women* – UNIFEM).

COMISSÕES PERMANENTES (3)⁵⁷⁰

- (1) Comissão de Programa e Coordenação (*Committee for Programme and Coordination*): 34 membros (distribuição geográfica), com mandato de três anos. Criada em 1962.
- (2) Comissão de Organizações Não Governamentais (*Committee on Non–Governmental Organizations*): 19 membros (distribuição geográfica) e com mandato de quatro anos. Criada em 1946.
- (3) Comissão de Negociação com Agências Intergovernamentais (*Committee on Negotiations with Intergovernmental Agencies*): criada em 1946.

ÓRGÃOS AD HOC (2)

- (1) Grupo Intergovernamental *Ad Hoc* de Peritos sobre Energia e Desenvolvimento Sustentável (*Ad hoc open-ended intergovernmental group of experts on energy and sustainable development*), criado em 1998.

⁵⁷⁰ As duas primeiras criadas pelas resoluções ECOSOC 920 (XXXIV), com termos de referência consolidados em ECOSOC 2008 (LX), de 1976; e ECOSOC Res. 3(II).

- (2) Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre Informática (*Ad hoc Open-ended Working Group on Informatics*).

ÓRGÃOS DE PERITOS OFICIAIS (NOMEADOS POR GOVERNOS) (2)

- (1) Comissão de Peritos sobre Transporte de Bens Perigosos e sobre o Sistema Harmonizado Globalmente de Classificação e Rotulação (Rotulagem?) de Produtos Químicos (*Committee of Experts on the Transport of Dangerous Goods and on the Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals*), criada em 1953.
- (2) Grupo de Peritos das Nações Unidas sobre Nomes Geográficos (*United Nations Group of Experts on Geographical Names*): criado em 1959.

ÓRGÃOS DE PERITOS QUE ATUAM EM CAPACIDADE PESSOAL (5)

- (1) Comissão de Política de Desenvolvimento (*Committee for Development Policy*): criada em 1965.
- (2) Comissão de Peritos em Administração Pública (*Committee of Experts on Public Administration*): criada em 1967.
- (3) Comissão de Peritos em Cooperação Internacional em Matéria Fiscal (*Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters*): criada em 1967.
- (4) Comissão de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (*Committee on Economic, Social and Cultural Rights*): criada em 1985 (ECOSOC Res. 17, de 28 de maio de 1985).
- (5) Fórum Permanente de Questões Indígenas (*Permanent Forum on Indigenous Issues*), criado em 2000 (ECOSOC Res. 2000/2).

OUTROS ÓRGÃOS RELACIONADOS (4)

- (1) Instituto das Nações Unidas para Treinamento e Pesquisa (*United Nations Institute for Training and Research* – UNITAR): criado em 1965, com sede em Genebra/*United Nations Institute for Training and Research* (UNITAR)
- (2) Universidade das Nações Unidas (*United Nations University* – UNU), criada em 1969, com sede em Tóquio.
- (3) *International Narcotics Control Board*.
- (4) *Board of Trustees of the International Research and Training Institute for the Advancement of Women*.

AGÊNCIAS ESPECIALIZADAS QUE MANTÊM ACORDOS DE RELACIONAMENTO COM O ECOSOC (19)

- (1) União Internacional de Telecomunicações (*International Telecommunication Union* – ITU): criada em 1865, com sede em Genebra. Acordo de relacionamento com a ONU assinado em 1º de janeiro de 1949.
- (2) Organização Meteorológica Mundial (*World Meteorological Organization* – WMO): criada em 1873, com sede em Genebra. Acordo de relacionamento com a ONU assinado em 20 de dezembro de 1951.
- (3) União Postal Universal (*Universal Postal Union* – UPU): criada em 1874, com sede em Berna. Acordo de relacionamento com a ONU assinado em 1º de julho de 1948.
- (4) Organização Mundial de Propriedade Intelectual (*World Intellectual Property Organization* – WIPO): criada em 1893, em Genebra. Acordo de relacionamento com a ONU assinado em 17 de dezembro de 1974.

- (5) Organização Internacional do Trabalho – OIT (*International Labour Organization – ILO*): criada em 1919, com sede em Genebra. Acordo de relacionamento com a ONU assinado em 14 de dezembro de 1946.
- (6) Organização Internacional de Aviação Civil (*International Civil Aviation Organization – ICAO*): criada em 1944, com sede em Montreal. Acordo de relacionamento com a ONU assinado em 13 de maio de 1947.
- (7) Fundo Monetário Internacional (*International Monetary Fund – IMF*): criado em 1944, com sede em Washington. Acordo de relacionamento com a ONU assinado em 15 de novembro de 1947.
- (8) Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (*International Bank for Reconstruction and Development – IBRD, The World Bank*): criado em 1944, com sede em Washington. Acordo de relacionamento com a ONU assinado em 15 de novembro de 1947.
- (9) Organização de Alimentos e Agricultura (*Food and Agriculture Organization – FAO*): criada em 1945, com sede em Roma. Acordo de relacionamento com a ONU assinado em 14 de dezembro de 1946.
- (10) Organização Educacional, Científica e Cultural das Nações Unidas (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO*): criada em 1945, com sede em Paris. Acordo de relacionamento com a ONU assinado em 14 de dezembro de 1946.
- (11) Organização Mundial do Turismo (*World Tourism Organization – UNWTO*): criada em 1946, com sede em Madri. Acordo de relacionamento com a ONU assinado em 11 de março de 2004.

- (12) Organização Marítima Internacional (*International Maritime Organization* – IMO): criada em 1948, com sede em Londres. Acordo de relacionamento com a ONU assinado em 13 de janeiro de 1949.
- (13) Organização Mundial da Saúde (*World Health Organization* – WHO): criada em 1948, com sede em Genebra. Acordo de relacionamento com a ONU assinado em 10 de julho de 1948.
- (14) Corporação Financeira Internacional (*International Finance Corporation* – IFC): criada em 1956, com sede em Washington. Acordo de relacionamento com a ONU assinado em 20 de fevereiro de 1957.
- (15) Associação Internacional para o Desenvolvimento (*International Development Association* – IDA): criada em 1960, com sede em Washington. Acordo de relacionamento com a ONU assinado em 27 de março de 1961.
- (16) Centro Internacional para Solução de Controvérsias de Investimentos (*International Centre for Settlement of Investment Disputes* – ICSID): criado em 1966, com sede em Washington.
- (17) Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (*United Nations Industrial Development Organization* – UNIDO): criada em 1966, com sede em Viena. Acordo de relacionamento com a ONU assinado em 1º de janeiro de 1986.
- (18) Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (*International Fund for Agricultural Development* – IFAD): criado em 1977, com sede em Roma. Acordo de relacionamento com a ONU assinado em 6 de abril de 1978.
- (19) Agência Multilateral de Garantias para Investimentos (*Multilateral Investment Guarantee Agency* – MIGA): criada em 1988, com sede em Washington.

ANEXO B

Histórico pormenorizado das propostas de reforma

PARTE I – A ATUAÇÃO DO BRASIL NAS PROPOSTAS DE REFORMA DO ECOSOC

Logo após o estabelecimento da ONU, o representante brasileiro, Embaixador Ciro de Freitas-Valle assinalou ao Chanceler João Neves da Fontoura a importância de o Brasil participar do ECOSOC, que seria “a verdadeira alma das Nações Unidas”. Roberto de Oliveira Campos, então Segundo Secretário, tinha visão mais sóbria: para ele, o ECOSOC poderia vir a se tornar “senão o órgão mais importante da ONU, pelo menos o mais eficaz” porque trataria das causas dos conflitos políticos, mas o Conselho também poderia se transformar num “bureau de recomendações líricas” por conta da “pululação de agências especializadas, ciosas de sua autonomia”.

Já no final dos anos 1940, o Brasil usava o ECOSOC para chamar atenção para os problemas econômicos dos países em desenvolvimento, eclipsados pelos desafios da reconstrução do pós-guerra. Esse foi o caso, em 1947, da iniciativa brasileira na Comissão de Economia e

Emprego do Conselho, que discutiu as relações entre desenvolvimento de fontes de energia e o crescimento econômico⁵⁷¹. Em 1949, o Brasil via o ECOSOC como o órgão da ONU que mais apresentava resultados, apesar de seu amplo leque de temas. Ademais, sua recondução ao Conselho, em 1955, foi vista como sinal de prestígio na região e na ONU, onde estaria participando da formulação da política econômica da Organização⁵⁷².

Nos anos 1950, na esteira do discurso desenvolvimentista foram apresentadas propostas brasileiras de criação de órgãos subsidiários. O Brasil foi atuante para obter aprovação unânime do ECOSOC para a recomendação à AGNU de se criar a Comissão Consultiva Permanente para o Comércio Internacional de Produtos de Base, que se reuniu pela primeira vez em maio de 1956, em Nova York. Na XII AGNU (1957), Augusto Frederico Schmidt, representante na II Comissão, ao indicar as disparidades entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, propôs a criação de uma Comissão Econômica para a África, com o patrocínio de 29 Estados-membros. O Brasil também apoiou o Programa Ampliado de Assistência Técnica. Em 1959, Schmidt, como chefe da delegação brasileira, propôs a criação de uma Comissão de Desenvolvimento Industrial, para o que obteve o apoio necessário à aprovação do projeto. Naquele ano, o Brasil criticou a “rigidez, imobilidade e formalismo” de uma Organização que “não é uma máquina de falar”. Em 1960, o Brasil empenhou-se na criação do Fundo Especial de Desenvolvimento Econômico e, em 1961, apoiou a criação do Fundo Especial das Nações Unidas para o financiamento do desenvolvimento e da Agência Especializada para o Desenvolvimento Industrial, bem como apoiou a descentralização das atividades da ONU no campo econômico. A XXVI Sessão do ECOSOC recomendou à ONU a criação do Fundo Especial de

571 BUENO, op. cit., p. 70-71.

572 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório do Ministro de Estado das Relações Exteriores*, 1949, no. 177, de 30 de outubro de 1955, p. 52.

assistência ao desenvolvimento. Para o Ministro Horácio Lafer, foi a atuação brasileira (tanto na XIV AGNU quanto na XXIX Sessão do ECOSOC) que levou à criação da Comissão para o Desenvolvimento Industrial.

Nos anos 1960, o Brasil participou do Grupo dos 15, estabelecido pela AGNU em abril de 1961⁵⁷³ para tratar da questão do financiamento das operações de manutenção da paz, um dos primeiros esforços de reforma da ONU. Participou também do Grupo dos 14, estabelecido pela AGNU em dezembro de 1965⁵⁷⁴ para estudar os problemas orçamentários da ONU, com a preocupação de padronizar os processos administrativos e orçamentários das agências especializadas para evitar desperdícios, sobretudo os derivados de duplicações. Em 1969, o Ministro do Planejamento do Governo Castello Branco, Roberto de Oliveira Campos, foi um dos sete membros que integraram a Comissão sobre Desenvolvimento Internacional (Comissão Pearson) que propôs um arcabouço internacional para o desenvolvimento, o qual incluía a assistência e os órgãos multilaterais, sobretudo as instituições financeiras internacionais.

“O ECOSOC a essa altura [anos 1970] já era um órgão esvaziado no tratamento dos temas econômicos, funcionando de preferência como um intermediário no encaminhamento de questões à Assembleia Geral”⁵⁷⁵. O Brasil preferia que assim fosse, pois o ECOSOC era dominado pelas grandes potências. Em 1971, o Brasil entendia que o Conselho carecia de reformas e de atribuições da AGNU para recuperar credibilidade. Em 1975, o Brasil chamou a atenção para medidas de reforma que poderiam ser adotadas sem recurso a emendas à Carta. Naquele ano, o Embaixador Sérgio Corrêa da Costa participou do grupo de peritos de alto nível, nomeados por Governos, para preparar “ [...] um estudo que contenha propostas sobre mudanças estruturais no

573 NAÇÕES UNIDAS. Resolução Assembleia Geral 1620 (XV), de 21 de abril de 1961.

574 NAÇÕES UNIDAS. Resolução Assembleia Geral 2049 (XX), de 13 de dezembro de 1965.

575 BUENO, op. cit., p. 100.

âmbito do sistema das Nações Unidas de forma a torná-lo plenamente capaz de tratar de problemas da cooperação econômica internacional de maneira abrangente”⁵⁷⁶.

Nos anos 1980, a ONU, como “fórum para confrontação estéril” (1982), estaria em crise em por conta da fragmentação da vontade política da comunidade internacional e da crise da dívida (1984) e pronta para ser reformada: as recomendações do “Grupo dos 18” seriam um “primeiro passo promissor” na revitalização da Organização (1986). Em 1986, o Embaixador David Silveira da Motta participou do Grupo de Peritos Intergovernamentais de Alto Nível⁵⁷⁷ que examinou problemas administrativos e financeiros da ONU com vistas a melhorar o funcionamento da Organização. No ano seguinte, Paulo Nogueira Neto, Diretor da Secretaria Especial do Meio Ambiente, participou da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Comissão Brundtland), órgão independente formado por indivíduos em capacidade pessoal que se constituiu a pedido da AGNU⁵⁷⁸. Em 1990, o Cardeal Paulo Evaristo Arns e Celso Furtado integraram a Comissão do Sul (*South Commission*), criada em 1986 na 8ª Reunião de chefes de Estado e de Governo do Movimento Não Alinhado, com o mandato de elaborar uma perspectiva integrada e visão de futuro com base em quatro áreas prioritárias: experiências nacionais de desenvolvimento do Sul; meio ambiente global; cooperação Sul-Sul; e relações Norte-Sul, inclusive no que dizia respeito ao multilateralismo e reforma do sistema ONU.

A reformulação das atividades voltadas para a promoção do desenvolvimento foi pedida pelo Brasil nos anos 1990 (1994 e 1995). Em 1991, Embaixador Ronaldo Motta Sardenberg participou dos trabalhos da Fundação Stanley, voltados para a reforma das áreas econômicas e sociais da ONU. Em 1994, a Diretora do Arquivo Nacional

576 NAÇÕES UNIDAS. Resolução Assembleia Geral 3343 (XXIX), de 17 de dezembro de 1974.

577 NAÇÕES UNIDAS. Resolução Assembleia Geral 40/237, de 18 de dezembro de 1985.

578 NAÇÕES UNIDAS. Resolução Assembleia Geral 38/161, de 19 de dezembro de 1983.

Celina do Amaral Peixoto participou da Comissão de Governança Global (*Commission on Global Governance*). A crise financeira da ONU, causada pela resistência dos EUA em desembolsar sua contribuição para uma organização que não avançava nas reformas propostas, foi objeto de crítica do Brasil (1996), que apoiou as iniciativas do Secretário-Geral Koffi Anan (1997) e via a reforma da ONU “não como um evento, e sim como um processo” (1998). Em 2006, o brasileiro Guy Almeida Andrade, membro da Junta Diretora da Federação Internacional de Contadores, foi um dos seis peritos internacionais na área de governança, controle e administração que trabalharam no Comitê criado para realizar uma avaliação independente externa do sistema de auditoria e controle da ONU, inclusive agências especializadas (*Steering Committee for the Comprehensive Review*).

PARTE II – PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NAS DISCUSSÕES TEMÁTICAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO

Foram temas recorrentes no discurso brasileiro nas aberturas dos debates gerais da AGNU: críticas à cooperação internacional; crescente hiato de renda e de desenvolvimento entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento; segurança e desenvolvimento; Segurança Econômica Coletiva; comércio; dívida externa; e integração regional.

Na discussão de temas ligados ao desenvolvimento, a posição brasileira foi consistentemente crítica da cooperação internacional, sem se limitar a uma postura reativa. Nas suas intervenções, o Brasil ofereceu elementos substantivos que enriqueceram os debates, tais como os conceitos de segurança econômica coletiva e o de desenvolvimento sustentado, bem como sugeriu iniciativas. Até o início dos anos 1960, os discursos do Brasil na abertura do debate geral da AGNU assinalaram preocupação com problemas econômicos, “nossos maiores problemas” (1952), e com uma ação efetiva de assistência técnica e de assistência para o desenvolvimento que o país incluiu entre as “questões sérias” (1953) a serem debatidas pela

Organização (em 1949, 1952, 1953, 1954, 1955, 1959, 1960 e 1961). Em 1959 e 1960, propôs que parte dos recursos destinados à corrida armamentista fosse depositada num fundo da ONU para promoção do desenvolvimento. A partir dos anos 1960, em sintonia com o crescimento econômico e a industrialização do país, as intervenções tornam-se cada vez mais sofisticadas. Naquela década, as intervenções do Brasil sobre promoção do desenvolvimento se concentraram em três questões, a saber: a Década Internacional do Desenvolvimento, a conferência internacional sobre comércio e desenvolvimento e o estabelecimento de uma agência para o desenvolvimento industrial. Por trás dessas questões, o Brasil via a necessidade de a ONU concentrar sua atuação em três áreas: industrialização, mobilização de capital e comércio internacional. (1962, 1963, 1964, 1965). A falta de instrumentos de cooperação econômica “genuinamente efetivos” foi sublinhada em 1960. “Desenvolvimento” foi um dos três “Ds” do discurso do Ministro João Augusto de Araújo Castro, em 1963. A partir de 1967, com a criação do Grupo dos 77, esses temas ganham ímpeto na Assembleia Geral. A partir dos anos 1970, o Brasil passou a tratar da dimensão multidisciplinar do desenvolvimento econômico e social, que “transformou-se gradualmente na mais vigorosa constante do discurso brasileiro na ONU”⁵⁷⁹. Os anos 1970 foram marcados, no plano interno, pelo extraordinário crescimento econômico e, no plano externo, pela instabilidade causada pela revogação do padrão ouro e pelo choque do petróleo. O tema recorrente das intervenções do Brasil foi a frustração com os resultados da Primeira Década do Desenvolvimento e da UNCTAD (em 1970, 1973, 1974, 1975, 1976, 1977 e 1979).

A cooperação Sul-Sul despontou como alternativa complementar à cooperação internacional para o desenvolvimento, que se assentava exclusivamente nos fluxos de capitais, de comércio e de tecnologia

579 FUNAG. *The Voice of Brazil in the United Nations - 1946-1995*, p. 18.

do Norte para o Sul (1978, 1979). Nos anos 1980, a frustração com os resultados da Segunda Década do Desenvolvimento se somou à preocupação com o protecionismo comercial dos PDs, que dificultava a geração de divisas necessárias para o pagamento do crescente serviço da dívida externa. As críticas voltaram-se para a inação dos PDs num momento em que se agudizava a necessidade de maior cooperação internacional (em 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986 e 1987). No final da década, essas críticas se tornaram mais incisivas, à medida que se evidenciava a transferência de recursos do Sul para o Norte: “algo está terrivelmente errado”, diria o Brasil (1988), ao apontar um “Plano Marshall às avessas” (1989). No início dos anos 1990, o fim da Guerra Fria e a expectativa que cercava a liberação de recursos usados para segurança, os “dividendos da paz”, criaram clima de otimismo que se espelhou nas grandes Conferências internacionais. O Brasil veria uma agenda internacional “promissora”, na qual esperava a “absorção ordenada” da Europa do Leste no mercado mundial (1990). Uma cooperação internacional mais intensa nos campos comercial, financeiro e de transferência de tecnologia deveria reverter o alargamento do hiato entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (1991). A Conferência do Rio projetou o conceito do desenvolvimento sustentável, com pilares econômico, social e ambiental, que passaria a figurar nos discursos brasileiros (1992 e 1993). Contudo, o pano de fundo das intervenções brasileiras continuou a ser a frustração com os resultados da cooperação internacional, agora traduzida na “globalização assimétrica”. É nesse contexto que o Brasil propõe a realização de uma Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento (1994, 1995, 1996). A integração regional é vista como parte da solução para o problema das assimetrias econômicas internacionais (1996 e 1997). No final da década, a crise financeira desnudou, outra vez, a fragilidade dos mecanismos multilaterais de cooperação (1998). Após a Cúpula do Milênio, o discurso brasileiro refletiu preocupação com o financiamento das ações voltadas para o atingimento das metas de

desenvolvimento. À crítica à arquitetura financeira internacional e aos parcos resultados da cooperação internacional (2002, 2005) o Brasil associou uma postura propositiva, com sugestões de mecanismos inovadores de financiamento, de fundos e de programas de combate à fome, bem como de iniciativas contra a mudança climática (2001, 2003, 2004, 2006, 2007).

O hiato entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento foi tema frequente nos discursos do Brasil na abertura do debate geral da AGNU. As menções à divisão do mundo entre países industrializados e países “proletários” dos anos 1950 (1952, 1956, 1957, 1959, 1961) ganharam ímpeto com a popularização, nos anos 1960, da Teoria da Dependência e se tornaram mais frequentes à medida que o mundo em desenvolvimento sentia os efeitos da globalização assimétrica. O “discurso dos três Ds” do Ministro João Augusto de Araújo Castro, de 1963, marcou o momento em que o Brasil aponta não apenas o hiato, mas o crescimento das diferenças de renda entre PDs e PEDs, o que sinaliza o conflito Norte-Sul: “nem tudo é Este ou Oeste [...] o mundo tem outros pontos cardeais” (1963, 1965, 1967). Os discursos seguintes somaram frustração com a ação internacional (as Décadas do Desenvolvimento) ao hiato crescente entre Norte e Sul (1969). Nos anos 1970, o protecionismo comercial foi apontado como uma das causas principais dessas diferenças de renda (1979, 1980, 1981, 1982). Nos anos 1980, a crítica ao protecionismo e às taxas de juros se inseriu na visão de uma globalização assimétrica, a qual passou a dominar a menção, pelo Brasil, ao ininterrupto aumento das diferenças entre PDs e PEDs (1986, 1989, 1992, 1993, 1994, 1998, 2000, 2001, 2004).

Desde o primeiro discurso na abertura do debate geral da AGNU, a delegação do Brasil manifestou preocupação com a vinculação entre, por um lado, questões econômicas e sociais e, por outro, questões de segurança e de manutenção da paz (1946). Esse tema recorrente evoluiu de uma visão otimista (1946) para uma posição pragmática, em que o Brasil passou a apontar as discrepâncias entre o desenvolvimento

do Norte e o do Sul e a defender a necessidade de ação concertada internacional (na maioria das vezes, na forma de assistência do Norte ao Sul) (1950, 1956, 1957, 1958). Apesar da frustração que se seguiu à primeira Década do Desenvolvimento, menções ao binômio desenvolvimento/paz continuaram a figurar no discurso brasileiro (1967, 1980, 1984, 1985, 1991, 1992). Nos anos 1990, na esteira das grandes conferências internacionais e da visão multidisciplinar do desenvolvimento sustentado, o Brasil pediu que o Secretário-Geral preparasse uma “Agenda para o Desenvolvimento” simétrica à “Agenda para a Paz” de 1992 (1993). As menções persistiram, mesmo durante a crise financeira da ONU nos anos 1990, que limitou o alcance da atuação da Organização (1994, 1996, 1998), quando o eixo dessa questão se deslocou para outros organismos internacionais (OMC, a União Europeia, a APEC, o NAFTA, a OCDE, o G7, a ASEAN, a SADC e o Mercosul) (1998). Após a Cúpula do Milênio, as menções ao vínculo entre paz e desenvolvimento ganharam ímpeto (2003, 2004, 2005 e 2006).

O conceito da segurança econômica coletiva foi enunciado pela primeira vez em 1953, no discurso da delegação do Brasil na abertura do debate geral da AGNU, e retomado em 1963 (quando o Brasil pede que seja incluído na declaração final da Conferência sobre comércio e desenvolvimento que então se planejava). Entre 1953 e 1977, em sete ocasiões o Brasil formulou e propôs o tema, que compara a segurança econômica coletiva à segurança política e jurídica (1953, 1963, 1970, 1971, 1972, 1973 e 1977). Entre 1971 e 1977, o conceito ganhou força no discurso brasileiro, na esteira da crise que se seguiu à revogação do padrão ouro, em 1971, e do primeiro choque do petróleo, em 1973. Relatório do Secretário-Geral contemplou o conceito em 1972 e, no ano seguinte, o Brasil propôs a realização de operações econômicas de estabelecimento e de manutenção da paz.

O tema do comércio internacional passou a figurar com frequência no discurso brasileiro a partir do início dos anos 1960. A preocupação

com a deterioração dos termos de intercâmbio, por influência da Teoria da Dependência (1963, 1964), deu lugar à expectativa gerada pela constituição do Grupo dos 77 e pelo estabelecimento da UNCTAD (1965), seguida da frustração com os resultados concretos desta e das rodadas comerciais – que o Brasil via como voltadas exclusivamente aos interesses dos países desenvolvidos (1966, 1967, 1968, 1971, 1973, 1979, 1988). A partir do final da década, o protecionismo dos países desenvolvidos ganhou relevo nos pronunciamentos do Brasil (1969). Nos anos 1970, na sétima Sessão Especial da AGNU (1975), o Brasil propôs um acordo geral de comércio entre países desenvolvidos e PEDs. A crítica ao protecionismo se acentuou com a frustração com Conferência sobre Cooperação Econômica Internacional (1977 e 1978) e passou a ser associada ao aumento do hiato entre Norte e Sul. Nos anos 1980, a preocupação brasileira se voltou para novas modalidades de barreiras comerciais e para a relação entre barreiras comerciais e medidas financeiras unilaterais, que dificultavam o serviço da dívida externa (1982, 1983, 1986, 1988, 1990). O longo período de negociação da Rodada Uruguai ensejou novas críticas do Brasil ao protecionismo (1988, 1991, 1992, 1993, 1994). Após o ano 2000, as menções ao comércio internacional se inseriram no quadro mais amplo da promoção do desenvolvimento. Os discursos salientaram as novas formas de protecionismo e ressaltaram a necessidade de uma Rodada Doha efetivamente voltada para o desenvolvimento (2000, 2001, 2002, 2003, 2005, 2006 e 2007).

Entre 1982 e 1991, a questão da dívida externa foi tratada em todos os discursos da delegação brasileira na abertura do debate geral da AGNU. O foco do discurso brasileiro recaiu sobre a dimensão política do problema do endividamento. Tratou da vulnerabilidade dos países em desenvolvimento, estrangulados pela alta unilateral dos juros e pelo protecionismo que dificultava a geração das divisas necessárias ao serviço da dívida. Também tratou da responsabilidade dos credores e

da transferência líquida de recursos do Sul para o Norte (1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990 e 1991).

A questão da integração regional ganhou relevo a partir de 1986, com o início do processo de integração com a Argentina (em 1986 e 1987). A dimensão de segurança do processo, representada pelo acordo nuclear com Buenos Aires, logo deu lugar à modernização e inserção competitiva na economia internacional (1990). A partir da criação do Mercosul, o Brasil passou a ressaltar a importância da integração dos PEDs com base em vantagens comparativas dinâmicas, baseadas na transferência conhecimento (1991, 1994). Nos anos 1990, a transformação do mercado comum em união aduaneira, com associação do Chile e da Bolívia, colocou o bloco regional no contexto do processo de globalização: o Mercosul teria “alterado a face do hemisfério” (1999) (em 1996 e 1997, 1999). A partir de 2000, o Mercosul passou a ser apontado como plataforma para a integração da América do Sul (em 2000, 2002, 2005, 2006 e 2007).

PARTE III – DESCRIÇÃO PORMENORIZADA DAS PROPOSTAS DE REFORMA

Primeira reforma (1947-1951): Medidas de revitalização/reestruturação limitadas dos anos 1940 e início dos 1950

As preocupações com o funcionamento do Conselho Econômico e Social surgiram tão logo este começou seus trabalhos. Entre 1947 e 1951, tanto o ECOSOC quanto a Assembleia Geral tomaram as primeiras medidas com vistas a aprimorar os métodos de trabalho e a estrutura do Conselho.

No final de 1947, a Assembleia Geral adotou, por consenso, resolução que buscava “coordenação mais eficaz nas áreas econômica e social entre órgãos e órgãos subsidiários das Nações Unidas, entre as Nações Unidas e as agências especializadas, bem como entre as próprias

agências especializadas”, por ser “essencial para evitar superposição de atividades e duplicação de esforços”. A resolução saudava a criação da Comissão de Coordenação solicitava ao Conselho que “fixasse ordem de prioridades” e tratasse como “matéria de urgência” as providências com vistas à coordenação eficaz entre programas, órgãos subsidiários e agências especializadas; pedia às agências que apresentassem o relatório de atividades passadas e a programação do ano fiscal subsequente, bem como estimativas orçamentárias para 1949; e solicitava ao Secretário-Geral medidas para uniformizar a apresentação de orçamentos⁵⁸⁰.

Em 1950, terceiro ano do primeiro mandato do Brasil, o ECOSOC considerou “alguns assuntos relacionados à questão do aumento da eficácia da organização e à operação do Conselho e de suas comissões”⁵⁸¹. Esses assuntos trataram da adaptação do Conselho às consultas com ONGs, do exame de comissões regionais e dos métodos de trabalho do ECOSOC, bem como de alterações estruturais. No início do ano, o Conselho adotou resolução com vistas a estender as consultas a ONGs “a mais completa extensão prática”, estabelecia a Comissão de Organizações Não Governamentais, mas advertia que as consultas deveriam ser organizadas de tal forma que “não sobrecarregassem o Conselho e o transformassem de órgão de coordenação de política e ação, conforme contemplado pela Carta, em fórum geral de discussão”⁵⁸². A essa resolução seguiu-se decisão do ECOSOC que alterou nove Regras de Procedimento do Conselho, para adequá-las à maior aproximação com ONGs⁵⁸³. Seis meses depois,

580 NAÇÕES UNIDAS. *Relations with and co-ordination of specialized agencies and work programmes of the United Nations and specialized agencies*. Resolução 125 (II) da AGNU, de 20 de novembro de 1947. Vide parágrafo preambular 3 e parágrafos operativos 2, 3, 4 e 5.

581 NAÇÕES UNIDAS. *Yearbook of the United Nations*, 1950, p. 68.

582 NAÇÕES UNIDAS. *Review of consultative arrangements with non-governmental organizations*. Resolução 288 (X) B do ECOSOC, de 27 de fevereiro de 1950. Vide parágrafo preambular 2 e parágrafos operativos 13 e 34.

583 NAÇÕES UNIDAS. *Decision regarding revision of rules of procedure of the Council*. Decisão do ECOSOC de 6 de março de 1950. Vide: regra 7 – as datas de reuniões passam a ser comunicadas a organizações não-governamentais; regra 9 – a agenda provisória é preparada com base em consultas, entre outros, a ONGs; regra 10 – ONGs da categoria “A” podem pedir, por meio da Comissão de ONGs, que o Secretário-Geral introduza itens na agenda provisória do Conselho; regra 15 – a ONG que propôs inclusão de item de agenda tem direito a ser ouvida no Conselho; regra 78 – estabelece o Conselho de Organizações Não Governamentais, com sete membros; regra 79 – ONGs podem designar observadores nas reuniões públicas do Conselho e suas Comissões; regra 80 – a

o Conselho mudou o nome da Comissão Econômica e de Emprego para Comissão Econômica, de Emprego e Desenvolvimento, com participação ampliada para 18 membros e mandato para examinar questões de financiamento do desenvolvimento econômico. Também solicitou ao Presidente do ECOSOC que estabelecesse comissão *ad hoc* de nove membros para examinar não só o papel das comissões econômicas regionais, mas também a “organização e operação do Conselho e de suas comissões”⁵⁸⁴. No final daquele ano, a Assembleia Geral adotou, por consenso, resolução que decidia pela manutenção das comissões regionais, ainda que recomendasse revisão da organização e dos termos de referência destas, chamasse a atenção do ECOSOC para a distribuição dos membros pelos órgãos subsidiários do Conselho e sugerisse que a comissão *ad hoc* incluísse “o maior número possível de Estados-membros compatível com a eficiência”⁵⁸⁵.

Em 1951, quando já se havia expirado o primeiro mandato do Brasil no ECOSOC, a composição da Assembleia Geral havia se alterado pouco em relação a de 1947⁵⁸⁶. A Comissão *Ad Hoc* sobre Organização e Operação do Conselho e de suas Comissões trabalhou em abril e maio e apresentou seu relatório em junho daquele ano⁵⁸⁷. O documento propunha distinção entre órgãos de peritos (para tratar de questões técnicas), e órgãos intergovernamentais (para questões políticas – parágrafo 15). No Conselho, o exame do relatório dividiu os membros entre países que queriam suprimir órgãos superpostos e os que querem mantê-los por permitirem a participação de maior

Comissão de Organizações Não-Governamentais pode consultar ONGs sobre assuntos da competência destas, mesmo que não constituam itens de agenda; regra 81 – a Comissão de Organizações Não Governamentais pode consultar ONGs sobre assuntos da competência destas que constituam itens de agenda; e regra 82 – ONGs da categoria “A” têm direito a apresentar oralmente itens cuja inclusão na agenda solicitaram.

584 NAÇÕES UNIDAS. *Organization of the Economic and Employment Commission and its two sub-commissions*. Resolução 295 (XI) do ECOSOC, de 12 de agosto de 1950.

585 NAÇÕES UNIDAS. *Organization and operation of the work of the Economic and Social Council and its Commissions*. Resolução 409 (V) da AGNU, de 1 de dezembro de 1950.

586 Em 1951, dos 60 membros da ONU: 15 eram países desenvolvidos, 8 países socialistas e 37 países em desenvolvimento.

587 NAÇÕES UNIDAS. Relatório E/1995 do ECOSOC, de junho de 1951.

número de Estados⁵⁸⁸. Em setembro de 1951, o ECOSOC acatou muitas das recomendações da Comissão *Ad Hoc* sobre Organização e Operação do Conselho e de suas Comissões, ao adotar resolução que tratou dos métodos de trabalho e reestruturou parcialmente os órgãos subsidiários⁵⁸⁹. Quanto à organização do ECOSOC, a resolução demonstrava preocupação com o tempo necessário para exame da documentação, com a tempestividade e adequação desta e com a distribuição da carga de trabalho ao longo do ano. Adotou duas sessões regulares, uma no início do abril (destinada a examinar os temas econômicos, sociais e de direitos humanos mais importantes) e outra antes da sessão regular da Assembleia Geral (a ser encerrada seis semanas antes da abertura da AGNU para examinar os temas que não tivessem sido exauridos na primeira sessão). Só seriam incluídos na agenda os itens para os quais tivesse sido circulada documentação adequada, no mínimo seis semanas antes das sessões.

A resolução pedia ao Secretário-Geral que alterasse as Regras de Procedimento do ECOSOC para incorporar essas mudanças. A resolução também dissolveu a Comissão sobre Economia, Emprego e Desenvolvimento e transferiu para o Conselho o exame do “problema do desenvolvimento econômico em todos seus aspectos”, inclusive os de financiamento e de pleno emprego. Eliminou outras três Subcomissões (de Amostras Estatísticas, de Prevenção da Discriminação e de Proteção de Minorias e de Liberdade da Informação e de Imprensa) e bienalizou as reuniões de seis Comissões (de População; de Estatística; Fiscal; Situação da Mulher; Social; e Transporte e Comunicações), mas manteve as sessões anuais da Comissão de Direitos Humanos e da Comissão de Drogas Narcóticas. Ao afirmar que os órgãos subsidiários “não deveriam refletir em demasiada extensão a composição do próprio

588 COT, Jean-Pierre e PELLET, Alain (Org.). *La Charte des Nations Unies: Commentaire Article par Article*. Paris: Economica, 1985, p. 1013.

589 NAÇÕES UNIDAS. *Organization and operation of the Council and its commissions*. Resolução 414 (XIII) do ECOSOC, de 18 de setembro de 1951.

Conselho”⁵⁹⁰, o ECOSOC pediu ao Secretário-Geral que desse maior publicidade às vagas abertas nas Comissões, de maneira a atender aos interesses de todos os Estados-membros da ONU, e ampliou o número de membros de duas Comissões (a sobre a Situação da Mulher, de 15 para 18 membros, e a de População, de 12 para 15 membros). Decidiu manter as três Comissões regionais então existentes (Europa, América Latina e Caribe e Ásia e Extremo Oriente), que se tornaram órgãos permanentes do sistema ONU, bem como proceder à revisão da organização e dos termos de referência destas.

Segunda reforma (1954): Métodos de trabalho do ECOSOC (revitalização)

Em 1954, as medidas adotadas nos anos anteriores não haviam surtido os efeitos desejados, na medida em que o funcionamento do ECOSOC se tornara lento e ineficiente. A agenda do órgão estava “tão carregada que impedia consideração adequada e exaustiva dos itens”⁵⁹¹. Em meados daquele ano, em Genebra, o Conselho voltou a tratar, com maior profundidade, de seus métodos de trabalho. Examinou a atuação do Secretariado nos campos econômico e social, bem como a organização e operação do ECOSOC e de suas comissões funcionais, para reformar as Regras de Procedimento. Uma vez que o Conselho se via premido por volume excessivo de informação, que não contribuía para o “problema de concentração de esforços e de recursos das Nações Unidas e das agências especializadas”, a resolução adotada em agosto daquele ano reconhecia problemas operacionais, entre eles a necessidade de uma “razoável redução” na quantidade de documentos⁵⁹².

590 Idem. PO 30: “*the membership of subsidiary bodies of the Council should not reflect to too great an extent the membership of the Council itself*”.

591 NAÇÕES UNIDAS. *Organization and operation of the Council and its commissions*. Resolução 557 (XVIII) do ECOSOC, de 5 de agosto de 1954. Parte A – I.

592 Idem. Parte A.

Ao tratar da organização e operação do ECOSOC, instava o Conselho a concentrar esforços no exame dos “grandes problemas nos campos econômico, social e de direitos humanos que requerem ação cooperativa internacional”. Decidiu não considerar itens mais do que uma vez ao ano e pediu às comissões e órgãos subsidiários que também concentrassem esforços nas questões mais importantes, bem como que submetessem ao Conselho todas as solicitações de novos estudos e projetos que afetassem o programa de trabalho. Solicitou ao Secretário-Geral que submetesse ao Conselho idênticas solicitações por parte das agências especializadas. Ademais, ao reiterar que sua agenda estava sobrecarregada, o ECOSOC instou os Estados-membros a observar a preferência do Conselho pela inclusão, na agenda, de itens que conduzissem a “ação construtiva”, para os quais houvesse documentação disponível. A resolução afirmava que se “as atividades do Conselho, sua vigilância e recursos forem concentrado nos problemas mais importantes e prementes, pode-se esperar grandes resultados”⁵⁹³. Adotou medidas concretas para distribuição da carga de trabalho ao longo do ano, com dois objetivos: evitar a duplicação de esforços e facilitar a participação de representantes de alto nível. Reorganizou o calendário de reuniões, com duas sessões anuais – uma no final de março, de três semanas (que poderia ser retomada no final de maio, para discutir número limitado de grandes questões econômicas, sociais e de direitos humanos) e outra em meados de julho, de quatro semanas (que poderia ser retomada durante a Assembleia Geral, com encontros de curta duração para discutir a situação econômica mundial e para exame da coordenação de programas e atividades da ONU e das agências especializadas).

A resolução pedia ao Secretário-Geral estudo sobre o restabelecimento da Comissão Econômica, de Emprego e Desenvolvimento, dado o “forte desejo expresso no Conselho”⁵⁹⁴ e dissolveu a Comissão

593 *Idem*. Parte B.

594 *Idem*. Parte C.

Fiscal, bem como a Subcomissão de Amostragem Estatística. Também manteve reuniões anuais de quatro órgãos subsidiários (Comissões de Direitos Humanos, da Situação das Mulheres e de Drogas Narcóticas e da Subcomissão sobre Prevenção de Discriminação e Proteção de Minorias) e bienalizou as de outras quatro Comissões (População, Estatística, Social e Transporte e Comunicações). Determinou a revisão, pelo Secretariado, das Regras de Procedimento para incorporar os novos dispositivos da resolução. Por fim, criou a Comissão de Comércio Internacional de “Commodities”, de 18 membros, com mandato de três anos passível de reeleição. A nova Comissão poderia considerar questões apresentadas por qualquer Estado membro da ONU e poderiam participar dos debates tanto não membros da Comissão quanto Estados não membros da ONU. Por tratarem de aspectos pouco controvertidos, voltados para revitalização e reestruturação do ECOSOC, as propostas de reforma foram adotadas e implementadas sem resistências de monta. As mudanças introduzidas só seriam revistas doze anos mais tarde, em 1966.

**Terceira reforma: Primeira ampliação (1963-1965)
(radical: emenda à Carta)**

Em julho de 1947, a delegação da Argentina solicitara a inclusão de “Proposta para aumentar o número de membros do Conselho Econômico e Social para 24” na agenda da II Assembleia Geral⁵⁹⁵. A Argentina preconizava um Conselho de 24 membros, com três anos de mandato, em que os seis membros adicionais seriam eleitos imediatamente após a ratificação de emenda à Carta. A eleição de membros do ECOSOC, pela AGNU, levaria em conta “a contribuição [...] para a manutenção de uma economia internacional estável e eficiente, bem como sua capacidade para cooperar na solução de problemas

595 NAÇÕES UNIDAS. *Yearbook of the United Nations*. 1947-1948. 4.a. *Economic and Social Questions – Proposal to Increase the Membership of the Economic and Social Council*, p. 94.

econômicos e sociais mundiais”. Em outubro daquele ano, comitê conjunto das II e III Comissões da Assembleia Geral examinou a proposta argentina. Por um lado, o esperado aumento no número de membros da ONU, a ampliação do escopo e complexidade do ECOSOC, bem como o desejo de conceder maior representação aos pequenos Estados, carream apoio para a proposta da Argentina. Por outro, a composição equilibrada do Conselho de 18 membros, onde estavam representadas várias economias e estruturas sociais, os problemas operacionais, o custo e a maior duração das sessões de um Conselho ampliado; e a revisão da Carta apenas dois anos após sua ratificação eram argumentos contrários à proposta. A Índia propôs nova distribuição dos assentos existentes, que foi rejeitada por temor de que se constituísse precedente para outros órgãos da ONU. Diante do impasse, a pedido de várias delegações, a Argentina retirou sua proposta.

Em 1955, a X Assembleia Geral, ao examinar, pela primeira vez, proposta de realização de conferência de revisão da Carta, decidiu que a Conferência Geral seria realizada “numa época apropriada”, quando houvesse “circunstâncias internacionais auspiciosas”⁵⁹⁶. Em junho de 1956, o Brasil, 16 países latino-americanos e a Espanha solicitaram a introdução de item na XI Assembleia Geral sobre “Questão da emenda à carta das Nações Unidas, de acordo com os procedimentos estabelecidos pelo Artigo 108 da Carta para aumentar o número de membros do Conselho Econômico e Social”⁵⁹⁷. No Memorando Explicativo, os países patrocinadores assinalavam o aumento do número de membros da ONU em 1955 (que haviam passado de 60 para 76, um crescimento de 25%) e a probabilidade de novos Membros virem a ser admitidos

596 NAÇÕES UNIDAS. *Proposal to call a General Conference of the Members of the United Nations for the purpose of revising the Charter*. Resolução 992 (X) da Assembleia Geral, de 21 de novembro de 1955.

597 NAÇÕES UNIDAS. *Question of amending the United Nations Charter, in accordance with the procedure laid down in Article 108 of the Charter, to increase the membership of the Economic and Social Council*. Documento A/3139 da Assembleia Geral, de 26 de junho de 1956. Item proposto por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Espanha, Haiti, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela.

demandavam “uma distribuição satisfatória do número de membros em alguns dos órgãos principais das Nações Unidas”. Na mesma data, os patrocinadores também pediram a inclusão, na agenda da XI AGNU, de itens sobre ampliação do número de membros não permanentes do Conselho de Segurança e dos membros da Corte Internacional de Justiça. Em dezembro de 1957, a XII AGNU postergou esse item de agenda para a Assembleia Geral seguinte⁵⁹⁸.

Em 1956, a União Soviética insistiu na solução do problema da representação da República Popular da China como pré-requisito para se examinar propostas de ampliação de órgãos principais, posição que manteria até 1963 e que se constituiu no principal obstáculo à revisão da Carta. Entre 1956 e 1960, a Comissão criada para decidir o local e a data da conferência recomendou, seguidamente, à AGNU que não havia “circunstâncias propícias” para realização do evento⁵⁹⁹.

Na sua 26ª Sessão, em julho de 1958, o ECOSOC pediu à AGNU que fosse favorável ao aumento do número de membros para propiciar “um órgão mais eficaz para implementar as obrigações atribuídas ao Conselho pelos Capítulos IX e X da Carta”, de forma a “preservar a conduta expedita do trabalho do Conselho”⁶⁰⁰. No final daquele ano, a AGNU tomou nota da resolução do ECOSOC, declarou – pela primeira vez – ser “desejável” a ampliação do Conselho, dado o aumento no número de membros das Nações Unidas, e postergou o item de agenda para a Sessão seguinte da Assembleia Geral⁶⁰¹.

Em 1960, 45 membros (entre eles, o Brasil, outros 16 países da América Latina e 16 da África e da Ásia) apresentaram projeto de

598 NAÇÕES UNIDAS. *Question of amending the United Nations Charter, in accordance with the procedure laid down in Article 108 of the Charter, to increase the membership of the Economic and Social Council*. Resolução 1190 (XII) da AGNU, de 12 de dezembro de 1957.

599 SCHWELB, Egon. *Amendments to Articles 23, 27 and 61 of the Charter of the United Nations*. In *The American Journal of International Law*, Vol. 59, No. 4 (Oct., 1965). Washington, DC: American Society of International Law, 1965, p. 835-836.

600 NAÇÕES UNIDAS. *World economic situation. Increase in the membership of the Economic and Social Council*. Resolução 690 B (XXVI) do ECOSOC, de 31 de julho de 1958.

601 NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Economic and Social Council (chapter I, section VI): question of increasing the membership of the Council*. Resolução 1300 (XIII) da AGNU, de 10 de dezembro de 1958.

emenda à Carta para aumentar de 18 para 24 o número de membros do ECOSOC. O projeto foi submetido a votação na Comissão Política Especial⁶⁰². Diante do pronunciamento da delegação soviética de que a URSS “jamais ratificaria emendas à Carta que foram adotadas sem a participação da República Popular da China”⁶⁰³, países africanos e asiáticos propuseram emendas ao projeto que determinava a imediata redistribuição dos assentos existentes no Conselho. Tal emenda não foi aceita pelas delegações latino-americanas e europeias e o projeto não foi adotado pela Comissão Política Especial. Não fosse a inclusão de redistribuição de votos, a ampliação do ECOSOC teria obtido, em 1960, os dois terços de votos necessários para adoção⁶⁰⁴. O assunto não foi retomado em 1961 e 1962.

Até 1963, as propostas tratavam de um Conselho de 24 a 28 assentos, o que considerava tanto o futuro crescimento do número de membros da ONU (dado que muitas colônias deveriam se tornar independentes nos anos seguintes) quanto a comparações da composição do ECOSOC com a de seus órgãos subsidiários (a Comissão Econômica da Europa tinha 29 membros, a da América Latina 24, a da Ásia e Extremo Oriente 24 e dois Estados associados e a da África 31 e sete Estados associados).

Em 1963, a Comissão criada em 1955 para tratar da Conferência Geral de revisão da Carta recebeu resposta favorável, de vários governos, às consultas sobre a conveniência de se emendar a Carta para ampliar o Conselho de Segurança e o ECOSOC⁶⁰⁵. Na 36ª Sessão do ECOSOC, em julho de 1963, movido pela Comissão Econômica da África, o ECOSOC pediu à AGNU que tomasse medidas para

602 NAÇÕES UNIDAS. *Official Records of the General Assembly, Fifteenth Session, Annexes, Agenda Item No. 28*. Documento A/4626, 1960.

603 SCHWELB, op. cit., p. 837.

604 Na Comissão Política Especial, o projeto de ampliação do Conselho, sem menção à redistribuição de assentos, foi adotado por 76 votos a favor, 19 contrários e uma abstenção; com a inclusão da redistribuição de assentos, votada em separado, o projeto foi rejeitado por 41 votos contrários, 38 a favor e 17 abstenções. Vide NAÇÕES UNIDAS. *Official Records of the General Assembly, Fifteenth Session, Annexes, Agenda Item No. 28*. Documento A/4626, 1960.

605 NAÇÕES UNIDAS. *Official Records of the General Assembly, Eighteenth Session, Annexes, Agenda Item No. 21*. *Report of the Committee on Arrangements*. Documento A/5487, 1963.

assegurar “adequada representação da África no Conselho com base em distribuição geográfica equitativa”⁶⁰⁶. Ao assinalar que 28 novos Estados-membros haviam sido admitidos na ONU desde a XIV AGNU (1959), o ECOSOC instou (*urged*) a Assembleia Geral a implementar, na XVIII AGNU, um “aumento apropriado” no número de membros do Conselho⁶⁰⁷. Grupo de países africanos e asiáticos incluiu na agenda da XVIII Sessão da AGNU a “Questão da representação equitativa no Conselho de Segurança e no Conselho Econômico e Social” que, desde o princípio, enfrentou oposição soviética, que se valia do argumento recorrente do problema da representação chinesa. Apresentaram, em seguida, projeto que ampliava o ECOSOC para 27 membros. Em dezembro, os Estados latino-americanos, com Jamaica e Trinidad e Tobago apresentaram projeto que ampliava o ECOSOC para 24 membros. Acordo entre as delegações latino-americanas, africanas e asiáticas resultou num projeto único, que contava com apoio de mais de dois terços dos membros da ONU.

As negociações foram marcadas pelo conflito Norte-Sul que passara a prevalecer na Assembleia Geral. Nenhum dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança – cuja ratificação é necessária para emendas à Carta – votou a favor da resolução para ampliar o ECOSOC e apenas a China votou a favor da resolução que ampliava o Conselho de Segurança. Durante os debates, os cinco MPs procuraram postergar a decisão. Diante da iminência da adoção do projeto, o Reino Unido pediu mais tempo para examinar o documento. Em 14 de dezembro, às vésperas da adoção da resolução, os Estados Unidos declararam apoio à proposta de ampliação do CSNU de 11 para 13 membros e do ECOSOC de 18 para 24 membros e se opuseram à

606 NAÇÕES UNIDAS. *Annual report of the Economic Commission for Africa*. Resolução 974 B (XXXVI) do ECOSOC, de 22 de julho de 1963.

607 NAÇÕES UNIDAS. *Annual report of the Economic Commission for Africa*. Resolução 974 C (XXXVI) do ECOSOC, de 22 de julho de 1963.

ampliação mais ambiciosa proposta pelos países africanos e asiáticos⁶⁰⁸. Em seguida, os EUA anunciaram que se absteriam e a França declarou que votaria contra. A resolução foi adotada pela Comissão Política Especial por 96 votos a favor, 11 contrários e quatro abstenções⁶⁰⁹. Em dezembro de 1963, a Assembleia Geral adotou resolução que, ao reconhecer o aumento no número de membros da ONU, assinalava a necessidade de se ampliar o ECOSOC para conferir a esta representação geográfica adequada e torná-lo mais eficaz⁶¹⁰.

No plenário da AGNU, foi adotada por 96 votos a favor, 11 contrários (o bloco soviético, Cuba e França) e cinco abstenções (Estados Unidos e Reino Unido)⁶¹¹. A resolução emendou o Artigo 61 da Carta para ampliar o Conselho para 27 membros, eleitos pela AGNU, com mandatos de três anos, passíveis de reeleição. “Sem prejuízo da atual distribuição de assentos”, a resolução determinava que os nove membros adicionais fossem assim distribuídos: sete de Estados africanos e asiáticos, um da América Latina e um da Europa Ocidental e outros Estados. Assim a distribuição acordada foi: Estados africanos 7, Estados asiáticos 5, Estados latino-americanos 5, Europa Ocidental e outros Estados 7 e Estados da Europa Oriental 3. Também pedia aos Estados-membros que ratificassem a emenda à Carta até 1º de setembro de 1965. Na mesma data, a AGNU convidou o Conselho a exercer sua competência de determinar o tamanho e composição dos órgãos subsidiários, para ampliar, provisoriamente, o número de membros das Comissões Econômica, Social e de Coordenação⁶¹².

A União Soviética foi o primeiro dos cinco Membros Permanentes a depositar instrumento de ratificação da emenda à Carta. Os Estados

608 LUCK, Edward C. *Reforming the United Nations: Lessons from a History in Progress*. In *The United Nations. Confronting the Challenges of a Global Society*. In KRASNO, Jean E. (ed.). *The United Nations. Confronting the Challenges of a Global Society*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2004, p. 8.

609 SCHWELB, op. cit., p. 842.

610 NAÇÕES UNIDAS. *Question of equitable representation on the Security Council and the Economic and Social Council*. Resolução 1991 B (XVIII) da AGNU, de 17 de dezembro de 1963.

611 África do Sul, China, Estados Unidos, Portugal e Reino Unido. Vide SCHWELB, op. cit., p. 842

612 NAÇÕES UNIDAS. *Enlargement of the Economic Committee, the Social Committee and the Co-ordination Committee of the Economic and Social Council*. Resolução 1992 (XVIII) da AGNU, de 17 de dezembro de 1963.

Unidos foram o último, em 31 de agosto de 1965, quando a emenda entrou em vigor, ratificada por 93 membros e todos os Membros Permanentes do Conselho de Segurança.

Quarta reforma (1965): Grupo dos 14 (orçamento das agências especializadas) (reestruturação)

A ideia de padronização da preparação e apresentação dos orçamentos de agências especializadas se associava à responsabilidade de coordenação do ECOSOC. Tal associação aparecia em resolução do Conselho de 1964⁶¹³ que assinalava o “firme crescimento” das atividades das agências e considerava “altamente desejável [...] para permitir coordenação mais eficaz entre as agências especializadas” se “avaliações comparativas” pudessem ser feitas entre os orçamentos destas. Dadas as diferenças entre os orçamentos, a resolução pedia à Comissão Administrativa de Coordenação que verificasse “em que medida as agências especializadas [...] poderiam ser solicitadas a uniformizar a preparação e apresentação dos respectivos orçamentos”.

Em 1965, em meio a primeira grande crise financeira da ONU, o Secretário-Geral U Thant iniciou medidas para racionalizar o processo orçamentário das Nações Unidas. Naquele ano, a Assembleia Geral adotou resolução⁶¹⁴ que visava a examinar as operações que afetavam as finanças da ONU, à parte dos “problemas criados por certas operações de manutenção da paz”.

Dado o volume de recursos colocados à disposição da ONU, das agências especializadas e da Agência Internacional de Energia Atômica, tanto no orçamento regular quanto por meio de contribuições voluntárias, era necessário “exame pormenorizado dos procedimentos de preparação e aprovação dos orçamentos e exame dos procedimentos

613 NAÇÕES UNIDAS. *Preparation and submission of the budgets of the specialized agencies*. Resolução 1044 (XXXVII) do ECOSOC, de 15 de agosto de 1964.

614 NAÇÕES UNIDAS. *Establishment of the Ad Hoc Committee of Experts to Examine the Finances of the United Nations and the Specialized Agencies*. Resolução 2049 (XX) da AGNU, de 13 de dezembro de 1965.

de controle da execução destes”. A resolução estabeleceu “Comissão *Ad Hoc* de Peritos para Examinar as Finanças das Nações Unidas e das Agências Especializadas”, de 14 membros indicados por Estados, com base em distribuição geográfica equitativa. A Comissão *Ad Hoc* tinha por tarefa examinar todos os problemas orçamentários da Organização e dos órgãos do sistema ONU, com assistência da Comissão Assessora para Questões Administrativas e Orçamentárias (*Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions – ACABQ*), do Secretário-Geral e dos executivos chefes das agências especializadas. Ao final dos trabalhos, a Comissão deveria formular recomendações para, entre outros, assegurarem melhor utilização dos recursos disponíveis por meio de racionalização e de “coordenação mais exaustiva das atividades das organizações”.

O Grupo dos 14, do qual o Brasil fez parte, ao se concentrar na padronização de processos administrativos e orçamentários das agências especializadas para evitar desperdícios (sobretudo os derivados de duplicações), também se dedicou ao exame de problemas de coordenação que seriam da alçada do ECOSOC. Ao longo dos trabalhos, o Grupo expressou preocupação com a perda de eficácia que resultava do aumento descontrolado de despesas. Por essa razão, o G14 deu especial atenção à questão da coordenação do sistema da ONU⁶¹⁵, ao propor: criar uma comissão de coordenação, vinculada ao ECOSOC para examinar superposições e duplicações das atividades da ONU e das agências especializadas; melhorar a coordenação no âmbito dos Governos para evitar conflitos e incongruências de posições entre seus representantes em diferentes organizações; designar o recém-criado PNUD como ponto focal, no terreno, para aprimorar a coordenação de diferentes projetos por meio de troca de informações e consultas mútuas; que os orçamentos das agências especializadas fossem preparados de tal forma que permitissem a incorporação de

615 MÜLLER, Joachim W. *Reforming the United Nations: New Initiatives and Past Efforts*. 3 vols. Boston Kluwer Law International, 1997, p. 13.

recomendações da AGNU antes de sua adoção; proceder a exame, pela ACABQ, de procedimentos administrativos e gerenciais do programa e do orçamento das agências. O relatório do Grupo dos 14⁶¹⁶ lançou um grande esforço de integração de sistemas de planejamento, programação, orçamento e avaliação nas organizações do sistema ONU. O documento foi adotado pela Assembleia Geral em novembro de 1966⁶¹⁷. O principal resultado desse esforço foi a criação, em 1968, da Unidade Conjunta de Inspeção (*Joint Inspection Unit – JIU*), voltada para a eficiência dos serviços e uso apropriado de fundos, sugerida no parágrafo 67 do relatório da Comissão. Em dezembro de 1966, o Presidente da Assembleia Geral anunciou a lista de oito países que examinariam o estabelecimento de uma JIU⁶¹⁸.

**Quinta reforma: resolução ECOSOC 1156 (XLI) de 5 de agosto de 1966
(revitalização: métodos de trabalho)**

Em julho de 1965, antes de ser ratificada a emenda à Carta que ampliava o ECOSOC, o Conselho continuava a se preocupar com questões de funcionamento, sobretudo as ligadas a documentos e à frequência e duração de reuniões. Naquele mês, adotou resolução⁶¹⁹ que assinalava as “dificuldades causadas por atrasos na produção e distribuição de documentos”. A resolução solicitava ao Secretário-Geral propostas com vistas à redução do volume de documentos, a serem limitados “ao essencial [...] de maneira concisa e assimilável”,

616 NAÇÕES UNIDAS. *Examination of the Finances of the United Nations and the Specialised Agencies*, Relatório do Ad Hoc Committee of Experts to Examine the Finances of the United Nations and the Specialized Agencies. Documento A/6343, de 19 de julho de 1966.

617 NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Ad Hoc Committee of Experts to Examine the Finances of the United Nations and the Specialized Agencies*. Resolução 2150 (XXI) da AGNU, de 4 de novembro de 1966.

618 Em 20 de dezembro de 1966: Estados Unidos, França, Índia, Iugoslávia, México, Reino Unido, Tanzânia e União Soviética.

619 NAÇÕES UNIDAS. *General review of the development, co-ordination and concentration of the economic, social and human rights programmes and activities of the United Nations, the specialized agencies and the International Atomic Energy Agency as a whole*. Resolução 1090 (XXXIX) do ECOSOC, de 31 de julho de 1965. Parte B: *Co-ordination at the country level: the role of resident representatives*. Parte D: *Preparation and submission of agency budgets*. Parte E: *Documentation*.

com informações úteis aos Governos e com um sumário, que indicaria as conclusões pertinentes, para os relatórios mais longos e para estudos técnicos. Propunha a reorganização do trabalho de modo a obter “melhor equilíbrio de agenda entre as principais sessões”. Também pedia às agências especializadas que submetessem anualmente ao Conselho um “curto relatório analítico sobre os principais desenvolvimentos substantivos e administrativos” daquelas, que fossem “de particular interesse para o Conselho”, bem como recomendações para ação do ECOSOC com vistas aos objetivos da Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento. A resolução retomava a colaboração com a ACABQ para estudar a possibilidade de uniformizar a preparação e apresentação dos orçamentos das agências especializadas e pedia um relatório que indicasse tanto soluções práticas para esse fim quanto argumentos contrários à padronização. Com base em relatório da Comissão Administrativa de Coordenação (*Administrative Committee on Co-ordination*), que ressaltava o papel central do representante residente na coordenação, no terreno, da assistência técnica do sistema ONU, a resolução também reforçava esse papel.

A Assembleia Geral expressava preocupação semelhante. No final de 1965, ao adotar resolução que tratava da organização de conferências fora da sede da ONU, em Nova York, a AGNU instava (*urged*) todos os órgãos da ONU e agências especializadas a reverem seus métodos de trabalho, bem como a “frequência e duração de sessões”, dado “o crescente número de reuniões [...] e a dificuldade de assegurar efetiva participação de membros”⁶²⁰. O Secretário-Geral, por sua vez, recomendava que “como regra geral, as comissões funcionais do Conselho [...] deveriam reunir-se a cada dois anos”⁶²¹.

620 NAÇÕES UNIDAS. *Pattern of conferences*. Resolução 2116 (XX) da AGNU, de 21 de dezembro de 1965.

621 NAÇÕES UNIDAS. *Official Records of the General Assembly, Twenty-first Session, Supplement No. 7*. Documento A/6307, 1966.

Em 1966, o Secretário-Geral apresentou relatório que propunha mudanças nos procedimentos e métodos de trabalho do Conselho⁶²². À luz das sugestões do SGNU, o ECOSOC atualizou a organização e a operação do órgão, as quais tinham modificado de maneira significativa, pela última vez, em 1954. Resolução do Conselho⁶²³ reiterava a competência do ECOSOC como órgão de governança do programa de trabalho das Nações Unidas nos campos econômico, social e de direitos humanos, como centro de coordenação das atividades do sistema ONU nesses campos e como fórum de discussão de questões de políticas econômicas e sociais internacionais, bem como de formulação de recomendações para o sistema. Para que os procedimentos e métodos do Conselho refletissem essas funções, a resolução estabelecia duas sessões: a primeira, no segundo trimestre do ano-calendário, (dedicada ao programa de trabalho das Nações Unidas, relatórios das comissões funcionais e exame de questões técnicas que não houvessem sido tratadas pelos órgãos subsidiários) e a segunda, no terceiro trimestre (para discussão e formulação de políticas econômicas e sociais, coordenação de atividades do sistema e exame dos relatórios das comissões regionais). Ademais, determinava que comissões funcionais se reunissem a cada dois anos (com exceção das Comissões de Direitos Humanos, de Desenvolvimento Social e de Situação das Mulheres) e estendia os mandatos dos membros destas para quatro anos.

Em dezembro de 1966, a Assembleia Geral assinalou que os recursos destinados às atividades da ONU nos campos econômico e social eram limitados “especialmente em relação às necessidades crescentes dos países em desenvolvimento”. Sublinhou também que o trabalho da Organização havia se “expandido rapidamente, tornado mais complexo e mudado de natureza”, de tal forma que, nos 20 anos

622 NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Secretary-General on the review and reappraisal of the Council's role and functions*. Documento E/4216, de 1966.

623 NAÇÕES UNIDAS. *Review and reappraisal of the Council's role and functions*. Resolução 1156 (XLI) do ECOSOC, de 5 de agosto de 1966.

anteriores, se traduzira em “propostas sem relação em si, ao invés de um plano coordenado”. Para evitar duplicação de programas, adotou resolução⁶²⁴ que aumentava a Comissão de Programação e Coordenação de 16 para 21 membros, com mandatos de três anos, escolhidos por critérios regionais. Ademais, colocou a CPC ampliada sob responsabilidade da AGNU e “sob a autoridade desta, do Conselho”. Os cinco membros adicionais foram imediatamente indicados pelo Presidente da AGNU, para se juntar ao Brasil, que, naquele ano, era membro da CPC. A Comissão passou a contar com 14 membros de países em desenvolvimento, quatro de países desenvolvidos e três do bloco soviético – o que incluía os quatro membros permanentes do Conselho Segurança, numa época em que a China não era membro do ECOSOC⁶²⁵.

Sexta reforma (1969): Relatório Jackson (*Study of the Capacity of the United Nations Development System*)

Em 1969, o Conselho Diretor do PNUD (*Governing Council*) solicitou ao Administrador um estudo realista sobre as necessidades dos países em desenvolvimento relacionadas com a capacidade administrativa do sistema da ONU de programar e implementar a assistência requerida. O primeiro relatório sobre reformas centradas nas atividades operacionais das Nações Unidas foi o preparado por Sir Robert Jackson, um funcionário público australiano convidado pelo Administrador para “ [...] fazer uma série de recomendações para maior desenvolvimento de um sistema eficiente e econômico para formulação e execução de um Programa composto de projetos que verdadeiramente respondam às necessidades e prioridades

624 NAÇÕES UNIDAS. *General review of the programmes and activities in the economic, social, technical co-operation and related fields of the United Nations, the specialized agencies, the International Atomic Energy Agency, the United Nations Children's Fund and all other institutions and agencies related to the United Nations system*. Resolução 2188 (XXI), de 13 de dezembro de 1966.

625 Jordânia, Malta, República Árabe Unida, Tchecoslováquia e Trinidad e Tobago.

identificadas em países em desenvolvimento, tal como solicitado por estes, e que reflitam as políticas das organizações internacionais”.

O Relatório Jackson notabilizou-se pelo severo diagnóstico das atividades do sistema ONU para o desenvolvimento. A introdução criticava a “grande inércia dessa elaborada estrutura administrativa que ninguém, ao que parece, pode mudar”⁶²⁶ e afirmava que, na ausência de organização central de controle, “a evidência sugere que governos [não controlam a máquina] e também que esta é incapaz de se controlar inteligentemente”. Acrescentava que “a máquina de desenvolvimento da ONU tinha evoluído no que seria provavelmente a mais complexa organização no mundo [...] [com] nenhuma organização central de organização real, que pudesse exercer controle efetivo na sede e com *tentáculos administrativos* que corriam para um vasto complexo de escritórios regionais, sub-regionais e de campo” (grifo no original)⁶²⁷. O sistema tinha se tornado “inadministrável” e, como resultado, “se tornava cada vez mais lento e mais desajeitado, como um monstro pré-histórico”⁶²⁸. Também conhecido como “estudo de capacidade”, o Relatório Jackson apresentou um quadro crítico do sistema da ONU que, pela ausência de um “cérebro central”, qualificou de “não sistema”, uma “selva administrativa” em que as agências especializadas atuavam como “principados”.

O estudo se concentrou na centralização e planejamento sistêmico da assistência ao desenvolvimento, por meio do PNUD. O documento deveria verificar as implicações de se dobrar os recursos destinados a pré-investimento nos cinco anos seguintes. Para tanto, examinou aspectos de projetos. Entre os “dez preceitos” do relatório, figuravam: recomendação quanto ao método de programação; execução efetiva e rápida de projetos aprovados; avaliação controlada

626 NAÇÕES UNIDAS. United Nations Development Programme. JACKSON, Sir Robert G.A. *A Study of the Capacity of the United Nations Development System*. Jackson Report. 2 vols. DP/5; Sales No. E.70.I.10. Geneva: Nações Unidas, 1969, p. ii.

627 *Idem*, p. ii.

628 *Idem*, p. iii.

de resultados; seguimento de cada projeto; criação de um sistema de informações eficiente; reformas organizacionais nos países, regiões e sede para integrar o sistema; melhor política de pessoal; arcabouço financeiro sólido; técnicas gerenciais e administrativas modernas e maior flexibilidade. Propunha a adoção gradual de um sistema de programação para os países baseados em planejamento indicativo e defendia a criação do representante residente do PNUD. O relatório também argumentava em favor de controles nacionais dos programas (*country ownership*), colocava-se contra modelos de desenvolvimento padronizados e indicava interesse na gestão por resultados. Apesar de encomendado pelo PNUD, o documento fez recomendações para racionalizar todo o sistema de atividades para o desenvolvimento da ONU, o que incluía também o ECOSOC e a coordenação entre agências. Tratou da questão de coordenação ampla do sistema de assistência, inclusive das instituições de Bretton Woods. Propôs a concentração no sistema da ONU dos recursos dedicados ao desenvolvimento e a transformação do PNUD no órgão central de coordenação de cooperação técnica, com o fortalecimento de uma estrutura de coordenação que emergiria da reestruturação do Programa. O PNUD era visto como a organização central porque controlava a maior parcela dos recursos de cooperação técnica. O Relatório Jackson ressaltava que o “modelo ideal” com consolidação das atividades de desenvolvimento da ONU e das agências especializadas numa única “Autoridade Internacional para o Desenvolvimento” da ONU “levaria a um levante completo (*complete upheaval*) e emendas à Carta e às constituições das agências” seria politicamente inatingível⁶²⁹.

Enquanto o PNUD seria o organismo central de financiamento de assistência técnica e pré-investimento para todo o sistema ONU (para onde seriam canalizadas contribuições voluntárias para agências especializadas) o ECOSOC se transformaria num “parlamento mundial”,

629 Idem, Vol. II, Parte IV, Capítulo 7, parágrafo 33.

um centro de formulação de políticas para o sistema e de coordenação das atividades das agências especializadas. O Conselho mal é mencionado nas primeiras trinta páginas do documento. Este, contudo, afirma que “o nível final é naturalmente o dos Governos. Aqui, o papel do ECOSOC deve permanecer proeminente e deveria ser progressivamente fortalecido. É essencial que ele seja devidamente servido. Outra vez, à medida que a nova organização evoluiu e seus vínculos com a UNICEF e o PMA se estreitaram, dever-se-ia considerar o amalgamento de seus órgãos de governança”⁶³⁰. Porém, o relatório oferecia poucas propostas concretas para o “progressivo fortalecimento” do Conselho.

O estudo foi criticado pelas agências especializadas, cuja independência seria limitada pelas propostas. Porém, algumas das recomendações foram adotadas, tais como um novo sistema de programação nacional baseado em planejamento indicativo e a centralização das atividades nos representantes residentes do PNUD. A proposta de criação da posição de Diretor-Geral para atividades operacionais da ONU foi implementada, no âmbito de outra proposta, vários anos depois. De maneira geral, a proposta foi exitosa no que tocava ao funcionamento do PNUD, mas não na parte que dizia respeito à coordenação, que carecia de cooperação por parte das demais agências. O coração da proposta, isto é, a transformação do PNUD no mecanismo central de financiamento da cooperação técnica de todo o sistema, não foi implementado. As contribuições voluntárias não aumentaram na proporção esperada, outras agências prestavam assistência técnica sem se submeter às programações nacionais e a participação do PNUD no total dos recursos decresceu, à medida que o volume de recursos da ONU para o desenvolvimento declinou, enquanto aumentavam os recursos disponíveis para

630 *Idem*, parágrafo 103.

as agências especializadas⁶³¹. Também não prosperou a ideia de transformar o ECOSOC em foro de formulação de políticas.

O Relatório Jackson angariou maior suporte do que o Relatório Pearson, do mesmo ano, por dedicar mais foco ao sistema da ONU e propor medidas concretas de reforma do conjunto de órgãos das Nações Unidas dedicado ao desenvolvimento. A proposta de fortalecimento do PNUD, cuja Junta Executiva era controlada por países desenvolvidos, coincidiu com a perda da maioria, por esses países, no ECOSOC ampliado.

Sétima reforma (1969): Relatório Pearson (*Partners in Development: Report*) (reestruturação)

Uma Comissão de Desenvolvimento Internacional foi proposta em outubro de 1967 pelo Presidente do Banco Mundial, George Woods, para “estudar as consequências de vinte anos de assistência ao desenvolvimento, avaliar os resultados, esclarecer os erros e propor políticas que funcionarão melhor no futuro”. Estabelecida em 1969, por iniciativa do Presidente do Banco Mundial, Robert McNamara, e presidida pelo ex-Primeiro-Ministro do Canadá Lester B. Pearson, a Comissão contava com sete membros, escolhidos em capacidade individual. Entre os membros, figurou Roberto de Oliveira Campos, então Ministro do Planejamento do Governo Castello Branco.

A Comissão preparou relatório que tinha em vista: (1) criar um quadro para comércio internacional livre e equitativo; (2) propiciar fluxos de investimento estrangeiro privado mutuamente benéficos; (3) estabelecer melhor parceria, propósito mais claro e maior coerência na assistência ao desenvolvimento; (4) aumentar o volume da assistência; (5) resolver o problema dos acúmulos de dívida; (6) tornar mais eficaz a gestão da assistência; (7) redirecionar a assistência técnica;

631 NICOL, Davidson e RENNINGER, John P. *The Restructuring of the United Nations Economic and Social System: Background and Analysis*. In *Third World Quarterly* 4, London: Routledge – Taylor & Francis. 1985, p. 74-92.

(8) desacelerar o crescimento populacional; (9) revitalizar a assistência para educação e saúde; e (10) fortalecer o sistema multilateral de assistência. Das dez recomendações, nove se voltavam para fatores externos. A preparação do relatório consumiu onze meses, durante os quais foram realizados encontros regionais com cerca de setenta países e com pessoal da ONU. O documento examinou a situação dos países em desenvolvimento nas décadas de 1950 e de 1960, estudou a assistência ao desenvolvimento, tanto oficial quanto privada, e discutiu o papel das organizações internacionais.

O relatório “Parceiros no Desenvolvimento” (*Partners in Development*, ou Relatório Pearson) tratou da questão do desenvolvimento associada não apenas à AOD, mas também ao comércio, fluxos de capital e de tecnologia. Buscou maior coerência entre doadores, tanto bilaterais quanto multilaterais. Entre as recomendações do estudo, constavam: a elevação da taxa de crescimento do PNB dos países em desenvolvimento para 6,0% ao ano; o aumento da assistência ao desenvolvimento e de investimentos privados para 1% do PNB dos países desenvolvidos até 1975, com aumento da AOD para 0,7% do PNB (contra 0,39% em 1968); cancelamento de dívidas; descolamento da assistência de operações comerciais com o país doador e redirecionamento da assistência técnica para interesses dos países em desenvolvimento. A maior parte do relatório (capítulos de 4 a 11) é dedicada à proposta pormenorizada de estratégia para ação futura, dirigida aos “países em desenvolvimento, aos países industrializados e às organizações internacionais”⁶³².

Após consultas a autoridades e especialistas de países desenvolvidos, a países em desenvolvimento e a organismos multilaterais (como o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE), a Comissão sobre Desenvolvimento Internacional propôs um arcabouço internacional para o desenvolvimento que incluía

632 COMMISSION ON INTERNATIONAL DEVELOPMENT. *Partners in Development: Report*. New York: Praeger, 1969, p. 14.

a assistência e os órgãos multilaterais, sobretudo as instituições financeiras internacionais. Apresentado na reunião de Governadores do Banco Mundial de outubro de 1969, o relatório salientava que o crescente hiato entre países industrializados e países em desenvolvimento havia se tornado uma questão central e que o apoio dos desenvolvidos havia diminuído.

Ao tratar da ONU, criticou a proliferação de agências – que gerava esforços dispersos nos países recipiendários – e assinalou a necessidade urgente de coordenação, bem como o fortalecimento, no terreno, do papel do representante residente. O relatório concluía que o Presidente do Banco Mundial deveria organizar uma conferência para discutir mecanismos de coordenação que relacionasse assistência e políticas de desenvolvimento a outros aspectos da política econômica e que definisse meios de preparar estimativas regulares e confiáveis de necessidade de assistência, de modo a balizar de maneira imparcial as políticas e programas dos doadores.

O relatório estabeleceu novos conceitos, mas não despertou o interesse dos membros do Banco Mundial na sua implementação⁶³³. De maneira geral, o estudo foi bastante criticado. Foi qualificado como “desapontador” ao “malograr no trato dos reais problemas da segunda década do desenvolvimento e, conseqüentemente, na indicação de soluções para estes”⁶³⁴; “desapontador ao cobrir apenas parte do que se esperava que a Comissão fizesse” já que “mal toca nas medidas práticas para se obter resultados melhores no futuro”⁶³⁵; “intelectualmente circunscrito ao tratamento familiar da assistência externa” em que “fluxos de recursos são o principal instrumento, crescimento econômico é a meta central e renda *per capita* a medida

633 MÜLLER, op. cit., p. 16-20.

634 HIGGINS, Benjamin. Review: *Partners in Development*. In *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economie*, Vol. 4, No. 1 (Feb. 1971). Boulder, CO: Blackwell Publishing / Canadian Economics Association, 1971, p. 115-117.

635 WEITZ, Raanan. Review: *Partners in Development*. In *The American Political Science Review*, Vol. 67, No. 2 (Jun., 1973). Washington, DC: American Political Science Association, 1973, p. 726-727.

do desenvolvimento” e por dedicar “seis das 230 páginas à assistência técnica, o que representa 20% de todos os fluxos de assistência oficial”⁶³⁶. Um documento do qual “muito poucos fatos e propostas emergem”⁶³⁷, as propostas “não são cuidadosamente apresentadas e apoiadas por dados, tampouco são incomuns”⁶³⁸ e com “pouco conteúdo analítico”⁶³⁹.

**Oitava reforma: Segunda ampliação (1971-1973)
(radical: emenda à Carta)**

Apesar de o número de membros e a participação relativa dos PEDs não terem aumentado dramaticamente entre 1963 e 1971, verificou-se no período (por resultado da atuação destes) proliferação de órgãos subsidiários da AGNU, muitos deles com número de membros maior do que o do próprio Conselho. A UNCTAD foi estabelecida em 1964 como órgão da Assembleia Geral aberto a todos os membros da ONU, governado pela Junta de Comércio e Desenvolvimento de 55 membros. O PNUD foi criado em 1965 com um Conselho de Governadores (*Governing Council*) de 37 membros. Em 1966, a Junta de Desenvolvimento Industrial da UNIDO contava com 45 membros. No âmbito do ECOSOC, o Comitê *Ad Hoc* para o Desenvolvimento de Recursos Naturais foi estabelecido, em 1970, com 54 membros. Em 1977, quando o ECOSOC já contava com 54 membros, o Comitê para Habitação, Construção e Planejamento, criado em 1962, foi transformado na Comissão de Assentamentos Humanos, com 58 membros.

636 ESMAN, Milton J. *Review: Partners in Development*. In *Public Administration Review*, Vol. 31, No. 1 (Jan. - Feb., 1971). Boulder, CO: Blackwell Publishing / American Society for Public Administration, 1971, p. 92-100.

637 ROBSON, Peter. *Review: Partners in Development*. In *African Affairs*, Vol. 69, No. 277 (Oct., 1970). Oxford: Oxford University Press/The Royal African Society, 1970, p. 394-395.

638 VON DER MEHDEN, Fred R. *Review: Partners in Development*. In *The Western Political Quarterly*, Vol. 23, No. 1, (Mar., 1970). Salt Lake City: University of Utah, 1970, p. 213-214.

639 EICHER, Carl K. *Review: Partners in Development*. In *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 52, No. 4 (Nov., 1970). Boulder, CO: Blackwell Publishing / American Agricultural Economics Association, 1970, p. 622-623.

O aumento do número de membros e, sobretudo, a atuação dos países em desenvolvimento nos órgãos subsidiários da AGNU levou tanto países em desenvolvimento quanto países desenvolvidos a proporem a ampliação do ECOSOC. Havia a expectativa de que a segunda ampliação do Conselho seria seguida do aperfeiçoamento de seus métodos de trabalho e do fortalecimento de seu papel de coordenação do sistema⁶⁴⁰.

Naquele ano, quando o Brasil era membro do ECOSOC, os Estados Unidos propuseram um conjunto de medidas de reforma do Conselho que incluía aumento do número de membros⁶⁴¹. O aumento proposto era menor do que o buscado pelos PEDs, algo entre 12 e 15 novos membros, o que ampliaria o Conselho para 39 a 42 membros. A proposta americana tinha por contrapartida a criação de uma Comissão de Exame e Avaliação (*Review and Appraisal Committee*) e de uma Comissão de Ciência e Tecnologia, o que daria aos EUA algum controle sobre os trabalhos do ECOSOC⁶⁴². Os Estados Unidos aceitavam o princípio da ampliação proporcional do ECOSOC para compensar o aumento do número de membros da ONU.

No primeiro semestre de 1971, o debate sobre a ampliação do Conselho era cauteloso, ainda que a ideia contasse com o apoio de países desenvolvidos e em desenvolvimento⁶⁴³. O Brasil, de volta ao Conselho após sete anos de ausência, se absteve de enunciar posição nos estágios iniciais da discussão. França, Reino Unido e União Soviética se opuseram à ideia de que a ampliação tornaria o Conselho mais relevante e mais eficaz. O primeiro texto concreto sobre a proposta foi apresentado em

640 MELTZER, Ronald I. *Restructuring the United Nations System: Institutional Reform Efforts in the Context of North-South Relations*. In *International Organization*. 32/4, Autumn 1978, Cambridge: Cambridge University Press. 1978, p. 993-1018.

641 UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE *Report by the President to the Congress for the Year 1971*. In *U.S. Participation in the U. N.* Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1972, p. 134-136.

642 LUCK, op. cit., p. 11.

643 Canadá, Finlândia, Grécia, Itália, Japão, Nova Zelândia, Noruega, Suécia e Estados Unidos, bem como Argentina, Gana, Índia, Indonésia, Quênia, Líbano, Madagascar, Paquistão e Iugoslávia.

maio de 1971 por nove países em desenvolvimento e a Itália⁶⁴⁴. Dois meses depois, o Brasil, com outros oito países em desenvolvimento, patrocinou o primeiro documento que propunha um ECOSOC de 54 membros⁶⁴⁵. Grupo de doze países em desenvolvimento, com Estados Unidos, Itália, Noruega e Nova Zelândia, apresentou projeto de resolução que procurava amalgamar as posições até então enunciadas. Esse projeto, em três partes, que viria a ser adotado pelo Conselho, não recebeu apoio do Brasil por explicitar a distribuição geográfica de assentos⁶⁴⁶. Em 30 de julho, a Parte A do projeto, que tratava da ampliação do ECOSOC, recebeu 17 votos a favor e 10 contrários (inclusive o do Brasil, que continuava a expressar reservas quanto à distribuição geográfica de assentos). Com exceção da França, Reino Unido e União Soviética (com votos da Hungria e Iugoslávia), que se opuseram desde o princípio a um Conselho ampliado, os demais países que votaram contra o projeto manifestaram objeções, além da questão geográfica, à legalidade de se adotar comissões sazonais maiores do que o próprio ECOSOC; aos vínculos entre a expansão do Conselho (Parte A) e as demais partes do projeto; e à linguagem empregada⁶⁴⁷. Os três Membros Permanentes do CSNU que se opuseram ao projeto o faziam por razões diferentes: a França encarecia a estabilidade e continuidade da Carta, que não deveria ser emendada com frequência e preconizava a ampliação não do ECOSOC, mas de suas comissões (para a delegação francesa, a autoridade do ECOSOC não dependia de seu tamanho ou da distribuição geográfica dos assentos); a União Soviética achava que um Conselho ampliado seria semelhante a uma

644 NAÇÕES UNIDAS. Documento E/L.1421, de 18 de maio de 1971, patrocinado por Gana, Indonésia, Itália, Quênia, Líbano, Madagascar, Paquistão, República Democrática do Congo, Sudão e Tunísia.

645 NAÇÕES UNIDAS. Documento E/L.1431, de 15 de julho de 1971, patrocinado por Brasil, Gana, Indonésia, Jamaica, Líbano, Paquistão, Peru, Tunísia e Iugoslávia.

646 NAÇÕES UNIDAS. Documento E/L.1451, patrocinado por Estados Unidos, Gana, Haiti, Indonésia, Itália, Jamaica, Quênia, Líbano, Madagascar, Malásia, Nova Zelândia, Níger, Noruega, República Democrática do Congo, Sudão e Tunísia. A Noruega se pronunciou em nome da Dinamarca, Finlândia e Suécia.

647 SCHWELB, Egon. *The 1971 Amendment to Article 61 of the United Nations Charter and the Arrangements Accompanying It*. In *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 21, No. 3 (Jul., 1972). Cambridge: Cambridge University Press, 1972, p. 505-507.

segunda Assembleia Geral e a ampliação não melhoraria os métodos de trabalho do órgão; o Reino Unido mantinha a posição de que a Carta não deveria ser emendada⁶⁴⁸.

A resolução adotada pelo ECOSOC em julho⁶⁴⁹ recomendava à Assembleia Geral aprovar a ampliação do Conselho para 54 membros, com a distribuição dos 27 assentos adicionais de acordo com a distribuição geográfica existente. A ampliação justificava-se porque “a participação de um maior número de Estados-membros das Nações Unidas fortaleceria o caráter representativo, a autoridade e o dinamismo do Conselho”. Na mesma ocasião, o ECOSOC ampliou a Comissão de Recursos Naturais para 54 membros e estabeleceu as duas Comissões que contavam com apoio americano, uma de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento e outra de Exame e Avaliação (para acompanhar a implementação das metas da Segunda Década do Desenvolvimento), ambas de 54 membros. Também ampliou, interinamente, as comissões sazonais (Comissões Econômica, Social e de Coordenação) para 54 membros, na dependência da ratificação da emenda à Carta proposta à AGNU. Na mesma data, o Conselho adotou outra resolução⁶⁵⁰ que convidava Estados não membros a participar de suas deliberações, de maneira a ampliar a base política das discussões⁶⁵¹.

A resolução do ECOSOC foi transmitida à II Comissão da AGNU, no bojo do Relatório do Conselho sobre as 50ª e 51ª Sessões, de 1971. Em 2 de dezembro, Quênia, em nome de 39 delegações, introduziu projeto que foi adotado como a resolução que ampliou o ECOSOC. O Brasil,

648 NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Economic and Social Council on the Work of its Fiftieth and Fifty-First Sessions*. In *General Assembly, Official Records: Twenty-Sixth Session, Supplement No. 3*. Documento A/8403, 1971, p. 9-13.

649 NAÇÕES UNIDAS. *Organization of the work of the Council*. Resolução 1621 (LI) do ECOSOC, de 30 de julho de 1971.

650 NAÇÕES UNIDAS. *Organization of the work of the Council*. Resolução 1623 (LI) do ECOSOC, de 30 de julho de 1971.

651 NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Economic and Social Council*. Documento A/8403. In *Official Records of the General Assembly, Twenty-sixth Session, Supplement No. 3*. 1971.

coerente com sua posição no Conselho, não copatrocinou o projeto, que recebeu apoio de países desenvolvidos e em desenvolvimento⁶⁵².

No ECOSOC, no primeiro semestre de 1971, e na Assembleia Geral, no segundo semestre, as discussões também se concentraram na questão da distribuição geográfica equitativa dos assentos, além do aumento do número de membros. Em 1946, o Egito e as Filipinas haviam proposto, sem êxito, princípio de representação geográfica que daria aos grupos regionais um número de assentos no ECOSOC proporcional ao tamanho desses grupos na Assembleia Geral. A primeira ampliação, em 1963, adotara esse princípio, ao determinar a distribuição dos novos assentos sem prejuízo da já existente. A distribuição determinada pela segunda ampliação, ainda que refletisse melhor a composição da Organização, afastava-se do princípio de equilíbrio entre países desenvolvidos e em desenvolvimento que levava os EUA a apoiarem a primeira ampliação. As discussões que se seguiram à introdução do projeto foram limitadas a esse problema. Em 1963, Estados africanos e asiáticos, como um único bloco, receberam 12 assentos; em 1971, por acordo entre esses dois grupos, a representação foi dividida em sete assentos para a África e cinco para a Ásia. Na Assembleia Geral, entre as várias propostas de distribuição geográfica, a da Austrália foi a que carrou mais apoio, ao submeter a ideia de se dobrar os assentos regionais, com exceção da Europa Ocidental e outros Estados⁶⁵³, que perderiam uma cadeira para a Ásia. Em sua intervenção, o Brasil afirmou que o propósito básico do projeto era ampliar o Conselho, e não distribuir assentos⁶⁵⁴. A emenda da Austrália ao projeto foi adotada, na II Comissão, por 78 votos, com 13

652 NAÇÕES UNIDAS. Documento A/C. 2/L.1184/Rev.1 patrocinado por Argélia, Argentina, Áustria, Camarões, Canadá, Chade, Colômbia, Côte d'Ivoire, Dinamarca, Egito, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, Gana, Guiné, Indonésia, Itália, Jamaica, Japão, Líbano, Líbia, Madagascar, Malásia, Mali, Marrocos, Mauritânia, México, Niger, Nigéria, Noruega, Países Baixos, Quênia, República Centro-Africana, República Dominicana, Sudão, Suécia, Tunísia, Yemen e Zaire.

653 A expressão "outros Estados" apareceu pela primeira vez em 1957, na resolução 1192 (XIII) da Assembleia Geral. Designava Austrália, Canadá, Estados Unidos e Nova Zelândia.

654 SCHWELB, op. cit., p. 510.

votos contrários (França, Grécia, Reino Unido e 10 países africanos) e 22 abstenções.

Os efeitos legais da distribuição geográfica de assentos são discutíveis, já que “decisões” não são parte de emendas à Carta e, portanto, não passam a integrar a Carta. Contudo, apesar de não serem parte do instrumento a ser ratificado, decisões integram o acordo geral de que a emenda faz parte. Nas sete Sessões do ECOSOC (entre 1965 e 1971) todas as eleições, sem exceção, atenderam aos critérios de distribuição geográfica acordados em 1963. Alguns autores veem o precedente como Direito Internacional consuetudinário, ao passo que outros assinalam que qualquer Estado pode ser eleito para o ECOSOC por dois terços dos votos da Assembleia Geral, independentemente de distribuição geográfica, uma vez que prevalecem as obrigações assumidas sob o Artigo 103 da Carta⁶⁵⁵. Nos anos seguintes, a representação geográfica não refletiria o crescimento dos países em desenvolvimento (seja entre os membros da ONU, seja em termos econômicos e populacionais), tampouco refletiria o final da Guerra Fria, que fez com que muitos dos Estados da Europa Oriental passassem a participar do bloco da Europa Ocidental, inclusive por adesão à União Europeia.

Outra questão discutida na II Comissão foi a da ampliação das comissões sazonais⁶⁵⁶ no período entre a adoção da resolução e a entrada em vigor da emenda à Carta. A AGNU devolveu a questão ao Conselho, por ser objeto das Regras de Procedimento deste.

Na II Comissão, o parágrafo que ampliava o Conselho, por emenda à Carta, foi adotado com 93 votos favoráveis, quatro contrários e 16 abstenções (inclusive União Soviética). Em 20 de dezembro, no plenário da Assembleia Geral, o projeto foi adotado por 105 votos favoráveis (Brasil), dois contrários (França e Reino Unido)

655 *Idem*, p. 520.

656 As Comissões Econômica e Social (desde 1947) e de Coordenação têm funções semelhantes às Comissões da Assembleia Geral, com a diferença de serem órgãos subsidiários do ECOSOC e de não estarem previstas nas Regras de Procedimento.

e 15 abstenções (União Soviética). A resolução⁶⁵⁷, sujeita à ratificação dos Estados-membros, determinava que o ECOSOC passasse a ter 54 membros, eleitos pela Assembleia Geral para mandatos de três anos, passíveis de reeleição. Os membros seriam distribuídos por cinco regiões, a saber: Estados africanos (14 membros), Estados asiáticos (11 membros), Estados latino-americanos (10 membros), Europa Ocidental e outros Estados (13 membros) e Estados da Europa Oriental (seis membros). A ampliação buscava “tornar o Conselho um órgão mais eficaz no cumprimento de suas funções sob os capítulos IX e X da Carta”.

Em 1971, no ECOSOC e na AGNU, os EUA foram o único membro permanente do Conselho de Segurança que votou a favor da ampliação. Contudo, foi o último dos MPs a ratificar a emenda à Carta, que foi depositada em 24 de setembro de 1973. Na Assembleia Geral, França e Reino Unido foram os únicos dois países que votaram contra a resolução que ampliava o Conselho, enquanto URSS e China se juntaram às 15 abstenções e os EUA aos 105 votos a favor. Os dois membros permanentes do CSNU que votaram contra o projeto ratificaram a emenda no ano seguinte. A emenda à Carta entrou em vigor em 12 de outubro de 1973, ano em que o Brasil presidia o ECOSOC.

Nona reforma (1971-1973): resoluções do ECOSOC (ECOSOC Resol. 1622 (LI) e 1623 (LI), Resol. 1730 (LIII) e Resol. 1768 (LIV) (revitalização: métodos de trabalho)

Em meados de 1971, enquanto negociava o aumento do número de membros, o ECOSOC procurou melhor delinear suas competências pelo reconhecimento da subordinação do Conselho à Assembleia Geral. Resolução adotada pelo ECOSOC em julho⁶⁵⁸ assinalava o crescimento

657 NAÇÕES UNIDAS. *Enlargement of the Economic and Social Council*. Resolução 2847 (XXVI) da AGNU, de 20 de dezembro de 1971.

658 NAÇÕES UNIDAS. *Organization of the work of the Council: recommendation to the General Assembly*. Resolução 1622 (LI) do ECOSOC, de 30 de julho de 1971.

das atividades do sistema ONU nos 25 anos anteriores e recomendava à AGNU que demandasse coordenação mais eficiente entre os órgãos e um “procedimento mais racional” de submissão de questões ao ECOSOC e à AGNU. Para tanto, propunha que: todas as questões econômicas, sociais, científicas e técnicas da agenda da AGNU fossem antes submetidas ao ECOSOC; instruía o Conselho a apresentar lista de questões que merecessem consideração pela Assembleia Geral, bem como relação de problemas para os quais o ECOSOC pudesse tomar decisão final; e chamava a atenção do Conselho para a necessidade de maior “precisão e eficiência no exercício de suas funções e poderes”, para pedir que submetesse à AGNU propostas para remediar “deficiências na coordenação de programas de desenvolvimento econômico e social de forma a eliminar superposição, duplicação, excesso de funcionários e de gastos de fundos orçamentários”.

O ECOSOC procurava adaptar-se à Estratégia Internacional de Desenvolvimento. Também em julho de 1971, o Conselho adotou resolução⁶⁵⁹ que procurava “reafirmar seu papel como um dos órgãos principais” da ONU e aperfeiçoar seus métodos de trabalho para melhor desempenhar as funções que lhe foram atribuídas pela Carta, entre as quais a de “formulação de políticas gerais econômicas e sociais para atender aos desafios do desenvolvimento”. A resolução tratava do programa de trabalho e da documentação. Quanto ao programa de trabalho, estabeleceu: uma sessão de organização em janeiro; uma sessão no segundo trimestre, dedicada a assuntos sociais; uma sessão no terceiro semestre, em Genebra, para examinar, alternadamente, a situação econômica mundial e a implementação da Estratégia Internacional de Desenvolvimento; e uma breve sessão durante a Assembleia Geral, para examinar questões pendentes. Quanto à documentação, pedia ao Secretário-Geral uma agenda “mais racional” e informações concisas e objetivas (em relatórios de até

659 NAÇÕES UNIDAS. *Organization of the work of the Council*. Resolução 1623 (LI) do ECOSOC, de 30 de julho de 1971.

32 páginas) que permitissem ao Conselho se concentrar em questões que reclamassem ação intergovernamental, bem como relatórios de órgãos subsidiários que indicassem claramente a ação que poderia ser tomada pelo ECOSOC.

Um ano mais tarde, em julho de 1972, a composição da AGNU não se alterara e o Brasil ainda era membro do ECOSOC. O Conselho deu outro passo na direção da racionalização dos trabalhos. Ao reconhecer que o “problema da documentação resulta das e aumenta as dificuldades de um calendário de reuniões não razoável e congestionado”, estabeleceu Grupo de Trabalho⁶⁶⁰ que em janeiro de 1973, por dez dias, deveria examinar os termos de referência de todos os órgãos subsidiários do ECOSOC, a possibilidade de redução do número destes e a frequência de suas reuniões. O Conselho decidiu não criar órgãos subsidiários até que se cumprisse o mandato do Grupo de Trabalho.

Em 1973, primeiro ano do ECOSOC ampliado, o Brasil assumiu a Presidência do Conselho, numa época em que 95 dos 135 membros da ONU eram países em desenvolvimento. Em meados daquele ano, o relatório do Grupo de Trabalho⁶⁶¹ induziu profundas modificações no funcionamento do ECOSOC, que tiveram como pano de fundo a Estratégia Internacional de Desenvolvimento. Resolução adotada pelo ECOSOC em maio⁶⁶² tomava a Estratégia como fio condutor, “especialmente quando complementada com a inclusão [...] de conceitos emergentes tais como o de segurança econômica coletiva, a relação entre meio ambiente e desenvolvimento, bem como novos métodos e normas de cooperação internacional, à luz dos novos acontecimentos político-econômicos que ocorreram desde sua adoção”. O foco da atuação do

660 NAÇÕES UNIDAS. *Rationalization of the work of the Economic and Social Council and its subsidiary organs*. Resolução 1730 (LIII) do ECOSOC, de 28 de julho de 1972.

661 NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Working Group on Rationalization*. Documento E/5259. *Repertory of Practice of United Nations Organs*. Supplement No 5 (1970 - 1978), volume 3. Art. 66(1), p. 194.

662 NAÇÕES UNIDAS. *Rationalization of the work of the Council*. Resolução 1768 (LIV) do ECOSOC, de 18 de maio de 1973.

ECOSOC deveria se concentrar nas grandes questões e acontecimentos emergentes. Para tanto, o Conselho se dedicaria, em anos alternados, ao exame e avaliação da Estratégia (a Comissão de Exame e Avaliação, a partir de dados da Comissão de Planejamento do Desenvolvimento, esmiuçaria, de maneira abrangente e interdisciplinar, os obstáculos à implementação da Estratégia e faria recomendações para superá-los) e à consideração de outros assuntos (sobretudo novos problemas e conceitos de natureza global ou interdisciplinar).

A resolução determinava a revisão dos termos de referência dos órgãos subsidiários, inclusive comissões regionais e agências especializadas, com vistas à implementação da Estratégia, bem como a revisão dos acordos de relacionamento da ONU com as agências. Determinou que os órgãos subsidiários (com exceção das Comissões de Planejamento para o Desenvolvimento, Direitos Humanos e regionais) passassem a se reunir a cada dois anos. Pedia ao Secretário-Geral que fizesse recomendações para fortalecer o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. Por fim, pedia aos Estados-membros que se fizessem representar no nível “mais alto possível”, diplomático ou de peritos, inclusive ministerial.

A revisão dos termos de referência dos órgãos subsidiários e dos acordos de relacionamento com as agências não produziram resultados.

Décima reforma (1975-1977): Relatório Gardner (*A New UN Structure for Global Economic Co-operation*) e resolução 32/197, de 1977 (reestruturação)

A segunda ampliação do ECOSOC e as resoluções de revitalização adotadas pelo Conselho, em 1973, não resultaram no ganho de eficiência esperado, tampouco aumentaram a relevância do órgão. Em 1974, os países em desenvolvimento propuseram estabelecer um grupo de peritos para examinar como o sistema ONU poderia ser adaptado às necessidades do desenvolvimento. Em dezembro

daquele ano, a AGNU adotou resolução que pedia a constituição de um grupo de peritos de alto nível, nomeados por Governos, para preparar “[...] um estudo que contenha propostas sobre mudanças estruturais no âmbito do sistema das Nações Unidas de forma a torná-lo plenamente capaz de tratar de problemas da cooperação econômica internacional de maneira abrangente”⁶⁶³. Para cumprir esse mandato, o Secretário-Geral nomeou grupo de peritos de alto nível, o “Grupo dos 25” que, em 1975, preparou o relatório “Uma nova estrutura das Nações Unidas para cooperação econômica global”⁶⁶⁴.

Entre 1975 e 1977 foram apresentadas as “primeiras grandes propostas para reestruturar o sistema das Nações Unidas para cooperação econômica e social internacional”⁶⁶⁵. O Grupo de 25 peritos, que incluía o Embaixador Sérgio Corrêa da Costa, apresentou propostas confinadas a recomendações que poderiam ser adotadas pela Assembleia Geral sem requerer emendas à Carta, no chamado “Relatório Gardner”. Muitas das ideias do Relatório Jackson, de 1969, foram retomadas pelo Relatório Gardner, que sublinhou a necessidade de maior coerência no planejamento, programação e processo orçamentário do sistema ONU.

O Relatório Gardner consistia de três capítulos e um conjunto pormenorizado de recomendações. O Capítulo I tratava do contexto das relações econômicas internacionais; o Capítulo II tratava de mudanças estruturais na formulação de políticas globais, programação, planejamento e atividades operacionais; o Capítulo III tratava de questões substantivas como comércio, reforma monetária internacional, financiamento para o desenvolvimento, agricultura e alimentos,

663 NAÇÕES UNIDAS. *Special session of the General Assembly devoted to development and international economic co-operation. Resolução 3343 (XXIX)* da Assembleia Geral, de 17 de dezembro de 1974.

664 NAÇÕES UNIDAS. *Group of Experts on the Structure of the United Nations System. A New United Nations Structure for Global Economic Co-operation. Gardner Report.* Documento E/AC.62/9, de 28 de maio de 1975. Sales No. E.75.II.A.7. New York: Nações Unidas, 1975. Conhecido como “Gardner Report”.

665 RENNINGER, John P. United Nations Institute for Training and Research. *ECOSOC: Options for Reform. In Policy and Efficacy Studies*, No. 4, Sales No. E.81/XV.PE/4, New York: Nações Unidas, 1981, p. 11.

e industrialização. O Capítulo IV apresentava recomendações para os principais problemas identificados.

O Capítulo IV assinalava a fragmentação de esforços pela proliferação e multiplicidade de órgãos da ONU, com ausência de instituições centrais que articulassem os elementos de políticas globais coerentes. Indicava a necessidade de novo processo decisório, com ênfase no consenso, o que implicaria a revisão dos votos ponderados no Banco Mundial e no Fundo Monetário Internacional. Sublinhava que os métodos de trabalho eram ineficientes e apontava a implementação insuficiente de resoluções sobre descentralização de atividades econômicas e sociais, bem como da coordenação dessas atividades no plano regional. O documento preconizava separação entre planejamento e operações. Também ressaltava o nível e tipo inadequados de representação de Estados-membros nos órgãos da ONU. Sobre o ECOSOC, afirmava que “atualmente, as decisões do Conselho não têm a autoridade que deveriam ter; apesar da reafirmação sucessiva do papel que lhe atribui a Carta, o Conselho jamais foi dotado de meios que lhe permitam seguir e assegurar a aplicação efetiva de suas recomendações”.

O relatório propunha profunda reestruturação do ECOSOC e seus órgãos subsidiários. A proposta mais inovadora do documento tratava da consolidação de fundos para assistência técnica e para pré-investimentos de todas as agências, exceto o UNICEF, numa nova unidade, a Autoridade das Nações Unidas para o Desenvolvimento (*United Nations Development Authority*), cujo Administrador substituiria o do PNUD. Assim, os programas nacionais da Autoridade seriam harmonizados com os do Banco Mundial. Propunha a criação de uma posição de Diretor-Geral para Desenvolvimento e Cooperação Econômica Internacional, assistido por um Comitê de Assessoramento integrado por executivos-chefes do FMI, do Banco Mundial, de cinco das maiores agências, da UNCTAD e das comissões regionais. Seria o “funcionário de nível hierárquico mais alto próximo do

Secretário-Geral”. A II Comissão da AGNU seria renomeada “Comissão de Desenvolvimento e Cooperação Econômica Internacional” e trataria de questões urgentes de importância global, o que aboliria as sessões especiais da AGNU e conferências mundiais *ad hoc*. A agenda da nova Comissão seria organizada por conjuntos temáticos (*clusters*) para refletir o caráter multidisciplinar do desenvolvimento.

A pedido da Assembleia Geral ou do ECOSOC, ou por moção de um décimo dos membros desses órgãos, um pequeno grupo negociador seria constituído pelo Conselho para buscar acordo sobre proposta específica de ação nos campos do desenvolvimento e da cooperação econômica internacional. Os órgãos da ONU e as agências especializadas adotariam metodologia comum para classificação de programas e descrição de conteúdos, o que facilitaria o trabalho de uma unidade de planejamento conjunto que prepararia planos de médio prazo para o sistema. Buscar-se-ia a instituição de um único órgão, subordinado ao ECOSOC e à Assembleia Geral, para examinar, aprovar e avaliar tanto programas quanto orçamentos, ao passo que a implementação seria supervisionada por um corpo independente de peritos. Endossava a ideia de uma única conferência anual de doadores (*pledging session*) para todas as atividades operacionais da ONU. Defendia a substituição da UNCTAD por uma organização mundial de comércio.

O Relatório Gardner devotou atenção especial à revitalização do Conselho como um dos órgãos-chave da formulação global de políticas. Propunha um órgão central no qual as contribuições de diversas organizações do sistema fossem fundidas numa política coerente de desenvolvimento e de cooperação econômica⁶⁶⁶. O ECOSOC teria três funções principais: (1) formulação e implementação de políticas; (2) estabelecimento de prioridades para o sistema ONU; e (3) monitoramento das atividades do sistema⁶⁶⁷. Uma seção inteira do

666 NAÇÕES UNIDAS. *Group of Experts on the Structure of the United Nations System*, p. 13.

667 *Idem*, p. 17.

relatório (de título “Reativação do Conselho”) é dedicada ao ECOSOC⁶⁶⁸. Nessa seção, o Grupo dos 25 recomendava novas responsabilidades para o Conselho na área de atividades operacionais e buscava delimitar as responsabilidades do Conselho diante da Assembleia Geral. Entre as recomendações, figuravam: 1) “a Assembleia Geral [...] deveria reafirmar o papel central do Conselho com respeito à formulação global de políticas”; 2) “o Conselho deveria organizar seu programa em base bienal, com seu calendário dividido em conjuntos de sessões curtas, voltadas para questões frequentes, esparsas ao longo do ano-calendário” no âmbito de um programa de trabalho de dois anos, do qual constaria uma sessão substantiva destinada a preparar o calendário de trabalho, uma sessão ministerial de uma semana, em junho, que examinaria as “decisões de princípio das questões econômicas internacionais”, além de duas sessões anuais para examinar, respectivamente, os planos de médio prazo do sistema da ONU (inclusive a programação orçamentária e as atividades operacionais); 3) “estabelecimento – pelo Conselho – de pequenos grupos de negociação para tratar de questões econômicas fundamentais”; “existe a necessidade de representação em nível mais elevado”; “os executivos chefes das agências especializadas e programas deveriam ser instados a participar tão ativamente quanto possível do exame de questões pelo Conselho”; e 4) “o Conselho [deveria] assumir responsabilidade direta pelo trabalho realizado pelos órgãos subsidiários que já existem”.

O ECOSOC seria consultado na preparação da agenda da nova Comissão de Desenvolvimento e Cooperação Econômica Internacional e prepararia as discussões, bem como minuteria resoluções. Não membros do Conselho poderiam participar dos grupos negociadores com os mesmos direitos dos membros. O Conselho seria o único órgão responsável pelo exame das atividades operacionais e pela formulação de orientação política. Uma Junta Operacional consolidaria as

668 *Idem*, p. 13-19.

estruturas intergovernamentais do PNUD, UNEP, FAO, WFP e do Fundo Especial, com 18 a 27 membros, distribuídos entre doadores e recipientes. Ademais, o relatório continha recomendações para modificações em alguns dos órgãos subsidiários do ECOSOC, para a reforma das comissões econômicas regionais e para o fortalecimento do apoio do Secretariado ao Conselho. Todas as comissões seriam dissolvidas, com exceção das de Estatísticas, Drogas Narcóticas e Direitos Humanos.

Dos órgãos subsidiários permanentes, restaria apenas a Comissão de Corporações Transnacionais e dos órgãos de peritos, apenas o Comitê de Planejamento do Desenvolvimento. Recomendava o fortalecimento da Comissão de Programa e Coordenação (CPC), que continuaria um órgão subsidiário comum da Assembleia Geral e do ECOSOC. O relatório propunha que o ECOSOC assumisse responsabilidade direta pelo trabalho de nove órgãos subsidiários que seriam abolidos⁶⁶⁹. Para compensar a eliminação de órgãos subsidiários, o relatório sugeria “representatividade adequada de todas as regiões e interesses” pela participação de não membros em discussão de assuntos de seu interesse, sem direito a voto, e pela reforma da Carta de forma a permitir tanto representação de blocos e regiões, quanto número de membros variável por sessão, como ainda a adição de dez membros por sessão, aprovados pelo Conselho para representarem interesses especiais⁶⁷⁰.

O relatório escalonava providências a serem tomadas por ocasião da VII Sessão Especial da AGNU, em 1975, e nos cinco anos seguintes. Na VII SE, os países em desenvolvimento, que detinham maioria na Assembleia Geral, objetaram a várias recomendações do relatório Gardner, e a AGNU limitou-se a “tomar nota” das

669 Comissão de Recursos Naturais, Comissão de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento, Comissão de Exame e Avaliação, Comissão de Prevenção e Controle de Crimes, Comissão de População, Comissão de Desenvolvimento Social, Comissão sobre a Situação da Mulher, Comissão de Habitação, Construção e Planejamento e Comissão de Aplicação da Ciência e Tecnologia.

670 NAÇÕES UNIDAS. *Group of Experts on the Structure of the United Nations System*, p. 17.

recomendações. Contudo, os países em desenvolvimento não objetaram ao estabelecimento, pela Assembleia Geral, de uma Comissão *Ad Hoc* sobre Reestruturação dos Setores Econômico e Social da ONU⁶⁷¹ “ [...] para torná-lo [o sistema ONU] mais responsivo (*responsive*) aos requerimentos das provisões da Declaração e do Programa de Ação para o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional, bem como aos da Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados”. A Comissão identificou oito áreas problemáticas prioritárias, entre as quais: o papel e funcionamento do ECOSOC para cumprir as responsabilidades atribuídas pela Carta; outros fóruns de negociação da ONU, inclusive a UNCTAD, programas, agências especializadas e conferências mundiais *ad hoc*; estruturas de cooperação regional e inter-regional; programas de assistência operacional, o financiamento destes por contribuições voluntárias, bem como seus procedimentos; harmonização e avaliação de planos de médio prazo do sistema; e coordenação entre as agências. Diante da controvérsia sobre representação no ECOSOC – que os países em desenvolvimento queriam transformar num Conselho universal – os trabalhos da Comissão *Ad Hoc* foram estendidos por um ano e o relatório final apresentado em 1977.

O processo de reestruturação do sistema das Nações Unidas, de modo a torná-lo mais capaz de lidar com problemas de cooperação e desenvolvimento internacionais, remetia a ideias dos relatórios Pearson e Jackson de 1969. Algumas das propostas do Relatório Gardner, muito mitigadas, foram retomadas pela Comissão *Ad Hoc*. Esta endossou a proposta de uma única conferência anual de compromissos com as atividades operacionais da ONU para o desenvolvimento (*pledging conference*). Também recomendou medidas para atingir a máxima uniformidade administrativa, financeira, orçamentária, de pessoal e de planejamento e para maior coerência de ação e eficácia

671 NAÇÕES UNIDAS. *Development and international economic co-operation*. Resolução 3362 (S-VII) da Assembleia Geral, de 16 de setembro de 1975.

de integração no plano nacional. A Comissão decidiu que os programas nacionais do PNUD se tornariam a base para a gestão operacional do sistema. Apenas quatro anos após a ampliação do número de membros do ECOSOC, de 27 para 54, o Comitê *Ad Hoc* também recomendou que “consideração fosse dada aos modos e meios de tornar o Conselho completamente representativo”.

O relatório da Comissão foi examinado durante duas sessões da Assembleia Geral e foi objeto de deliberação em dezembro de 1977. Apesar da versão bastante atenuada das recomendações originais, deu origem a uma resolução importante⁶⁷², que “apenas emergiu após dois anos de conflitos, afetada por disputas Norte-Sul e pelo intenso *lobby* de altos funcionários da ONU e das agências”⁶⁷³. A AGNU foi fortalecida, porém sem referência ao Banco Mundial, FMI ou GATT. Foi criada a posição de Diretor-Geral para Desenvolvimento e Cooperação Econômica Internacional, porém despida de poder e o Comitê Assessor jamais foi criado. Não foram feitas alterações no ECOSOC e na UNCTAD, nem foi reduzido o número de órgãos subsidiários. Apesar de incorporar apenas algumas das recomendações do Relatório Gardner e da Comissão – bastante mitigadas – a resolução prescrevia profundas transformações nos setores econômico e social da ONU.

A resolução procurou esclarecer o papel do ECOSOC (nos parágrafos 5 a 15 do Anexo), das comissões regionais (parágrafos 19 a 27), das atividades operacionais (parágrafos 28 a 36) e da área de planejamento, programação e orçamento (parágrafos 37 a 49). O ECOSOC deveria (*should*) se concentrar em suas responsabilidades: (a) de servir como fórum central para a discussão de questões econômicas e sociais internacionais de natureza global ou interdisciplinar; (b) monitorar e avaliar a implementação de estratégias, políticas

672 NAÇÕES UNIDAS. *Restructuring of the Economic and Social Sectors of the United Nations System*. Resolução 32/197 da Assembleia Geral, de 22 de dezembro de 1977.

673 CHILDERS, Erskine e URQUHART, Brian. *Renewing the United Nations System*. New York e Uppsala: Ford Foundation e Dag Hammarskjöld Foundation, 1994, p. 69.

e prioridades estabelecidas pela Assembleia Geral nos campos econômico, social e afins; (c) assegurar a coordenação das atividades do sistema das Nações Unidas nos campos econômico, social e afins e, para tanto, a implementação das prioridades estabelecidas pela Assembleia Geral para o sistema como um todo; e (d) se desincumbir de exames abrangentes de atividades operacionais por todo o sistema das Nações Unidas. Para tanto, o Conselho deveria ter em mente a importância de assistir na preparação do trabalho da Assembleia Geral.

A resolução recomendava que o órgão deveria organizar seu trabalho em base bienal, com sessões mais curtas e objetivas, distribuídas ao longo do ano; o Conselho deveria realizar reuniões periódicas, no nível ministerial, para examinar grandes questões econômicas e sociais do mundo; o ECOSOC deveria assumir crescente responsabilidade (*to the maximum extent possible*) pelo trabalho de órgãos subsidiários, os quais deveriam ser gradualmente abolidos; o Conselho deveria evitar (*to the maximum extent possible*) o estabelecimento de novos órgãos subsidiários; deveria ser facilitada ao máximo a participação de todos os membros da ONU nos trabalhos e deveria ser dada consideração à possibilidade de tornar o Conselho universal. Sobre atividades operacionais, recomendava que se aumentasse a coerência de ação e efetiva integração no plano nacional, sob uma única autoridade e, no plano intergovernamental, sob um único órgão de gestão e controle.

As medidas de revitalização e de reestruturação da resolução 32/1977 foram implementadas parcialmente. O ECOSOC adotou programa de trabalho bienal, sendo criada a posição de Diretor-Geral para Desenvolvimento e Cooperação Econômica Internacional (que sem recursos e poderes suficientes, foi abolida em 1992); foi estabelecida rede de coordenadores residentes, no lugar dos representantes do PNUD; foi criado o Escritório para Planejamento de Programas e Coordenação para examinar problemas de coordenação sistêmicos (foi incorporado à Divisão de Orçamento em 1987); a ACC foi reorganizada para responder pela coordenação entre agências

na área de atividades de desenvolvimento; foi criado o Escritório de Serviços do Secretariado para Assuntos Econômicos e Sociais, para prover serviços técnicos a órgãos intergovernamentais e entre Secretariados, tais como o ECOSOC, ACC e CPC; foram criados Departamentos para Cooperação Técnica e Desenvolvimento e para Cooperação Econômica Internacional; e as comissões regionais foram autorizadas a executar atividades de cooperação técnica. Contudo, não foi fortalecido o papel negociador da UNCTAD nas negociações econômicas internacionais, por resistência dos países desenvolvidos, não foi criado um órgão único para gerir e controlar as atividades operacionais, tampouco foram racionalizados os órgãos subsidiários do ECOSOC, por resistência dos países em desenvolvimento (que vincularam à questão da universalização da representação).

Nos dois anos seguintes, o ECOSOC não alcançou consenso sobre implementação da resolução 32/197 e não seguiu as diretrizes de supressão e reagrupamento que emanaram da AGNU⁶⁷⁴. O processo estendeu-se até 1989, quando a Unidade Conjunta de Inspeção submeteu à XLIV AGNU relatório final sobre a implementação da resolução⁶⁷⁵.

**Décima primeira reforma (1977-1979): Senado dos Estados Unidos
(Report to the Committee on Foreign Relations) (revitalização)**

Em 1977, o Congresso dos Estados Unidos pediu à Casa Branca relatório sobre reforma e reestruturação da ONU. O documento, concluído em março de 1978, foi distribuído também ao Secretário-Geral e aos Representantes Permanentes de todas as Missões junto à

674 Em 2 de agosto de 1979, o ECOSOC decidiu "informar a Assembleia Geral de que não fora capaz de alcançar acordo sobre a implementação da Seção II do Anexo da resolução 32/197 da Assembleia Geral". *Restructuring of the economic and social sectors of the United Nations system*. ECOSOC decisão 1979/57, de 2 de agosto de 1979.

675 NAÇÕES UNIDAS. Joint Inspection Unit. *Concluding Report on the Implementation of General Assembly Resolution 32/197 concerning the Restructuring of the Economic and Social Sectors of the United Nations System*. Documento A/44/486, de 25 de agosto de 1989. Geneva: JIU, 1989. JIU/REP/89/7.

Organização⁶⁷⁶. O relatório reflete não apenas a expectativa dos EUA quanto à reforma do ECOSOC, no âmbito de reforma abrangente da Organização, mas também indica a posição americana sobre o que se entendia por “reforma”: mais centralização e eficiência, sob maior influência dos Estados Unidos. Para o Governo dos EUA, a reforma da Carta era “impraticável”. Assim, propunha mudanças no contexto do marco legal existente, concentradas em três áreas prioritárias: papel do Conselho de Segurança; manutenção da paz; e procedimentos da Assembleia Geral. Incluía, porém, uma avaliação da implementação da resolução 32/197 que apontava pouco ou nenhum progresso na transformação do Conselho em um órgão preparatório das discussões econômicas e sociais que seriam conduzidas pela AGNU, na eliminação de órgãos subsidiários do ECOSOC, na realização de reuniões de nível ministerial, bem como na integração de programas e fundos para o desenvolvimento financiados por recursos extra orçamentários. O relatório recomendava pronta implementação da resolução, enquanto assinalava êxitos na reestruturação e reforma dos procedimentos internos da ACC para aperfeiçoar a cooperação e coordenação entre órgãos do sistema no planejamento, programação e avaliação de atividades. Outra recomendação era a de se explorar propostas para desembolsos voluntários de Estados-membros como forma de eliminar o déficit e encorajar “Estados-membros responsáveis” a cessar a inadimplência ou atraso no desembolso de suas contribuições regulares, em flagrante contradição com a postura que os EUA adotariam na década de 1980. Com base nas recomendações do relatório, em 1978 e 1979, a Missão dos EUA apresentou propostas de reforma em vários foros⁶⁷⁷, inclusive no ECOSOC. Um dos principais aspectos dessas propostas era a introdução de voto ponderado no processo decisório da ONU, proporcional ao tamanho das contribuições financeiras dos

676 UNITED STATES GOVERNMENT. *Report to the Committee on Foreign Relations*. Março de 1978. Washington, DC: Government Printing Office, 1978.

677 Para relação das propostas dos EUA, ver: UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. *Hearing before the Subcommittee on International Organizations of the Committee on Foreign Affairs*. Ninety-Sixth Congress, p. 17-32.

membros. Nas audiências no Senado e na Câmara dos EUA, em março de 1979, foi manifestado desapontamento com a falta de empenho do Governo americano para pressionar por reformas, bem como com a politização de assuntos financeiros⁶⁷⁸.

Décima segunda reforma (1979): Tentativa frustrada de ampliação (proposta Jamaica/Argentina) (radical: emenda à Carta)

Em 1979, na XXXIV AGNU, Argentina e Jamaica submeteram à II Comissão projeto de resolução sobre implementação da Seção II da resolução 32/197, de 1977, que tratava da reestruturação dos setores econômico e social das Nações Unidas⁶⁷⁹. As delegações argentina e jamaicana propuseram ampliar a composição do ECOSOC a todos os membros da ONU, por meio de emenda à Carta.

A Jamaica, ao introduzir o projeto, assinalou que a proposta derivava do parágrafo 13 do Anexo da resolução 32/197 que determinava à AGNU considerar “maneiras e meios de tornar o Conselho totalmente representativo”⁶⁸⁰. Para a delegação jamaicana, a ausência de universalidade seria o maior obstáculo à prestação, pelo ECOSOC, de assistência eficaz à Assembleia Geral e a principal causa da proliferação de órgãos subsidiários. Com a oposição soviética e dos países industrializados, a proposta não foi submetida a votação⁶⁸¹. Diante das resistências na II Comissão, os dois copatrocinadores substituíram o projeto de resolução por projeto de decisão que postergava o exame da questão para a sessão seguinte da AGNU. Por recomendação da II Comissão, a Assembleia Geral adotou essa decisão⁶⁸².

678 KILGORE, Arthur. *Cut down in the crossfire?*. In *International Relations* Vol. 33, November 1986. Aberystwyth, UK: The David Davies Memorial Institute – University of Wales, 1986, p. 592-610.

679 NAÇÕES UNIDAS. *Repertory of Practice of United Nations Organs*. Suppl. 6, vol. IV (1979-1984), Art. 61, p. 134.

680 NAÇÕES UNIDAS. Resolução 32/197 da AGNU, de 22 de dezembro de 1977. Anexo, parágrafo 13.

681 RENNINGER, op. cit., p. 16.

682 NAÇÕES UNIDAS. *Question of associating with the Council's activities the largest number of members compatible with its efficacy*. Decisão 34/453 da Assembleia Geral, de 19 de dezembro de 1979.

O exame da questão foi seguidamente protelado, tanto na Assembleia Geral quanto no ECOSOC. Em 1980, ambas as delegações voltaram a submeter o mesmo projeto de resolução à II Comissão. Outras delegações manifestaram reservas quanto ao projeto, seja porque um ECOSOC de participação universal entraria em conflito com as II e III Comissões, seja porque teria funções idênticas àquelas Comissões, seja ainda porque as responsabilidades de cooperação econômica e social internacional, investidas na Assembleia Geral pela Carta (artigo 60) perderiam o sentido⁶⁸³. Afirmou-se que o tratamento dos temas em um órgão com grande participação se “dissiparia em discussões estéreis”. A pedido de delegações que quiseram mais tempo para reflexão, a questão foi novamente remetida para a sessão seguinte da Assembleia Geral⁶⁸⁴. Aspecto importante da proposta era buscar delimitação de competências entre o Conselho e a Assembleia Geral. Se a participação no ECOSOC se tornasse universal, seria preciso evitar duplicação de funções com a AGNU e suas Comissões, razão pela qual o projeto dispunha que “a Assembleia Geral [...] considere [...] questões na agenda que poderiam ser designadas para o Conselho Econômico e Social para decisão final”⁶⁸⁵. Um Conselho universal permitiria a abolição, pela AGNU, de vários órgãos subsidiários que o ECOSOC não tem competência para dissolver. Talvez por essa razão, a proposta da Argentina e da Jamaica jamais tenha sido oficialmente endossada pelo G77⁶⁸⁶.

Em 1981, a XXXVI AGNU voltou a postergar o item para a agenda da Assembleia Geral seguinte, por meio do ECOSOC, que deveria fazer recomendação quanto ao tema⁶⁸⁷. Em 1982, o Conselho pediu a seu Presidente que prosseguisse nas consultas com Estados-membros e

683 NAÇÕES UNIDAS. *Repertory of Practice of United Nations Organs*. Suppl. 6, vol. IV (1979-1984), Art. 61, p. 135.

684 NAÇÕES UNIDAS. *Question of associating with the Council's activities the largest number of members compatible with its efficacy*. Decisão 35/439 da AGNU, de 16 de dezembro de 1980.

685 *Idem*.

686 RENNINGER, op. cit., p. 24.

687 NAÇÕES UNIDAS. *Question of associating with the Council's activities the largest number of members compatible with its efficacy*. Decisão 36/445 da AGNU, de 17 de dezembro de 1981.

as relatasse em 1983⁶⁸⁸. Em 1982, a AGNU recebeu essa resolução do ECOSOC e remeteu o exame da material para 1984⁶⁸⁹. Idêntica ação foi tomada pelo Conselho em 1983⁶⁹⁰ e, em 1984, o ECOSOC tomou nota do relatório oral do Presidente sobre as consultas⁶⁹¹. No mesmo ano, na ausência de consenso na II Comissão, a XXXIX AGNU postergou o exame da questão para 1987⁶⁹². Todas as decisões relativas à matéria foram todas adotadas por consenso, na Assembleia Geral e no Conselho. A proposta da Argentina e da Jamaica virou letra morta⁶⁹³.

**Décima terceira reforma (1980-1983): Relatório Brandt
(*Independent Commission on International Development Issues*)
(radical: emenda à Carta)**

Em janeiro de 1977, em Boston, diante do “*World Affairs Council*”, o Presidente do Banco Mundial, Robert McNamara, propôs a criação de uma comissão de pessoas eminentes que em capacidade pessoal, examinassem medidas para superar o impasse que se verificava nas negociações globais sobre cooperação econômica internacional. Sugeriu que o ex-Chanceler da República Federal da Alemanha e ganhador do Prêmio Nobel da Paz, Willy Brandt, fosse nomeado Presidente dessa comissão, que seria integrada por membros de países desenvolvidos e de países em desenvolvimento. Em 28 de setembro de 1977, Willy Brandt anunciou a constituição de uma “Comissão Independente

688 NAÇÕES UNIDAS. *Revitalization of the Economic and Social Council*. Resolução 1982/50 do ECOSOC, de 28 de julho de 1982.

689 *Question of associating with the Council's activities the largest number of members compatible with its efficacy*. Decisão 37/442, da AGNU, de 20 de dezembro de 1982.

690 NAÇÕES UNIDAS. *Revitalization of the Economic and Social Council*. Decisão 1983/181 do ECOSOC, de 29 de julho de 1983.

691 NAÇÕES UNIDAS. *Revitalization of the Economic and Social Council*. Decisão 1984/177 do ECOSOC, de 26 de julho de 1984.

692 NAÇÕES UNIDAS. *Implementation of section II of the annex to General Assembly resolution 32/197 on the restructuring of the economic and social sectors of the United Nations system*. Decisão 39/436 da AGNU, de 15 de dezembro de 1984.

693 COT e PELLET, op. cit., p. 940.

sobre Questões de Desenvolvimento Internacional” (*Independent Commission on International Development Issues*) que apesar do título, não fora comissionada por nenhum organismo internacional, mas sim financiada em grande medida pelos Países Baixos. A Comissão era composta por 18 membros, dos quais 10 de países em desenvolvimento e três membros *ex-officio*⁶⁹⁴.

Os termos de referência da Comissão eram “estudar as graves questões globais que emergem das disparidades econômicas e sociais da comunidade mundial e sugerir meios de se promover soluções adequadas para os problemas ligados ao desenvolvimento e ao ataque à pobreza absoluta”. Sua tarefa era a de convencer líderes mundiais da necessidade de profundas mudanças nas relações econômicas internacionais ao identificar direções realistas para a política internacional de desenvolvimento da década seguinte, com identificação de ações a serem empreendidas por países desenvolvidos e em desenvolvimento, em mútuo interesse. A Comissão iniciou seus trabalhos em março de 1978 e concluiu seu relatório “Norte-Sul: um programa para sobrevivência”⁶⁹⁵ em dezembro de 1979, marcado pela posição unânime dos 18 membros.

O tom do relatório é dado por sua primeira frase: “A crise pela qual passam as relações internacionais e a economia mundial apresenta grandes perigos e estes parecem se tornar cada vez mais sérios. Acreditamos que o hiato que separa países ricos dos pobres é tão amplo – nos seus extremos, as pessoas parecem viver em mundos diferentes – que ainda não foi suficientemente reconhecido como um dos principais fatores desta crise”⁶⁹⁶. Na conclusão, o relatório, após

694 Os membros eram: Willy Brandt (República Federal da Alemanha), Abdlatif Y. Al-Hamad (Kwait), Rodrigo Botero Montoya (Colômbia), Antoine Kipsa Dakoure (Alto Volta), Eduardo Frei Montalva (Chile), Katherine Graham (EUA), Edward Heath (Reino Unido), Amir H. Jamal (Tanzânia), Lakshmi Kant Jha (Índia), Khatijah Ahmad (Malásia), Adam Malik (Indonésia), Haruki Mori (Japão), Joe Morris (Canadá), Olof Palme (Suécia), Peter G. Peterson (EUA), Edgar Pisani (França, substituiu Pierre Mendès), Shirdath Ramphal (Guyana) e Layachi Yaker (Argélia). Os membros *ex-officio* eram: Jan Pronk (Países Baixos), Goran Ohlin (Suécia) e Dragoslav Avramovic (Iugoslávia).

695 INDEPENDENT COMMISSION ON INTERNATIONAL DEVELOPMENT ISSUES. *North-South: A Programme for Survival; Report of the Independent Commission on International Development Issues*. Cambridge, Mass: MIT Press, 1980.

696 *Idem*, p. 13.

ressaltar que o desemprego no Norte e a necessidade de produtos industriais no Sul demonstravam que “a economia mundial funciona hoje tão mal que prejudica tanto os interesses imediatos quanto os de longo prazo de todas as nações”, advogava uma “mudança fundamental nas relações entre o Norte e o Sul, bem como entre o Leste e o Oeste”⁶⁹⁷. Para a Comissão, os perigos que rondavam o mundo na década de 1980 eram os maiores desde a II Guerra Mundial, dado o mau funcionamento da economia mundial, que aprofundava os problemas de fome e pobreza. Inflação, subutilização de capacidade industrial, taxas de câmbio erráticas e intervenções governamentais imprevisíveis que provocavam rupturas nos fluxos comerciais e de investimentos.

O relatório da Comissão se assenta sobre seis grandes temas, a saber: 1º) as vantagens mútuas para os Governos do Norte e do Sul, da ação cooperativa com vistas a acelerar o desenvolvimento; 2º) a interdependência de um mundo que cada vez mais se deparava com problemas que afetavam a humanidade como um todo, sobretudo nas áreas de energia, commodities e comércio, agricultura e alimentação, controle da inflação, estabilidade monetária, financiamento de projetos e programas, inovações tecnológicas e comunicações, esgotamento de recursos naturais, problemas ecológicos e corrida armamentista; 3º) a responsabilidade dos países em desenvolvimento de promover seu próprio desenvolvimento, enquanto os países desenvolvidos e os socialistas contribuem para mudar o sistema econômico internacional; 4º) a necessidade de transferência maciça de recursos reais, com desembolso automático de assistência oficial ao desenvolvimento por ampla gama de países doadores; 5º) maior participação dos países em desenvolvimento no processo decisório das instituições financeiras internacionais; e 6º) necessidade de acordo imediato sobre questões

697 *Idem*, p. 296.

emergenciais que permita reformas de políticas e institucionais nos cinco anos seguintes.

O Programa de Emergência para o período 1980-1985⁶⁹⁸ teria três partes: 1^a) transferência de recursos para países em desenvolvimento, da ordem de 50 a 60 bilhões de dólares anuais, ou de 0,7% do PNB dos países ricos até 1985 para assistir os países mais pobres da África e da Ásia e para financiar déficits e a dívida externa dos países de renda média⁶⁹⁹; 2^a) assegurar oferta regular de petróleo e o desenvolvimento de fontes alternativas de energia; e 3^a) reforma do sistema monetário e financeiro internacional, bem como a melhora dos termos de troca dos países em desenvolvimento, com exame da criação de um Fundo Mundial de Desenvolvimento financiado por taxas internacionais.

Para examinar o Programa de Emergência, o relatório recomendava a realização de reunião de cúpula com líderes de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Entre as medidas de longo prazo estavam: adoção de grandes iniciativas voltadas para manutenção de transferências de recursos em larga escala, sobretudo para os PMDRs; abolição da fome e da desnutrição até o final do século; aumento da renda gerada pelo comércio de commodities; abolição do protecionismo comercial do Norte; ampliação do compartilhamento da tecnologia; reforma do sistema monetário com vistas a taxas de câmbio estáveis; novo tratamento do financiamento para o desenvolvimento, com duplicação da AOD de US\$ 20 bilhões, para atingimento da meta de 0,7% do PNB dos países desenvolvidos até o ano 2000; taxaço de comércio de armas; e aumento dos empréstimos do Banco Mundial.

O Relatório Brandt também discutiu o papel do sistema das Nações Unidas. Para a Comissão, o princípio da universalidade deveria nortear as políticas, acordos e instituições que têm relação com a cooperação internacional nos campos econômico, financeiro e monetário. O relatório indicava que o crescimento da ONU e do número

698 *Idem*, Capítulo 17 e Anexos.

699 *Idem*, p. 296.

de membros havia levado à fragmentação, difusão das atividades, superposição de responsabilidades e rivalidades entre organizações. O sistema ONU deveria ser fortalecido e tornado mais eficiente para enfrentar tarefas que se multiplicavam. Tal fortalecimento requeria melhor coordenação de orçamentos, programas e políticas de pessoal para evitar duplicação de tarefas e superposição de funções. Assinalava que o grande número de reuniões em Nova York (seis mil por ano) e a documentação (um milhão de páginas por ano) representava fardo para os pequenos países. Um órgão de assessoramento externo de alto nível, com 12 membros em capacidade pessoal (quatro de países em desenvolvimento, quatro de países desenvolvidos e quatro selecionados por experiência) *deveria* monitorar regularmente o desempenho das várias organizações multilaterais que atuam no campo do desenvolvimento internacional.

Os mecanismos de negociação deveriam ser transformados para se tornarem mais flexíveis e voltados para resultados. Ademais, deveria ser feito esforço de informação para educar a opinião pública e as novas gerações sobre a importância da cooperação internacional. Reuniões de cúpula deveriam ser utilizadas, de maneira limitada e esporádica, para avançar a causa do consenso e das mudanças necessárias. Preconizava a revisão da estrutura de votos nas instituições de Bretton Woods para dar maior participação aos países em desenvolvimento. A recomendação final era a de se realizar reunião de cúpula mundial para tratar das questões apontadas no documento, limitada a algo como 25 líderes de países desenvolvidos e em desenvolvimento para que as discussões fossem produtivas.

O Programa de Emergência foi parcialmente implementado. Pela abrangência das propostas e visão multidisciplinar do desenvolvimento, o relatório foi muito bem aceito tanto nos países do Norte quanto nos do Sul, tendo sido traduzido para 20 línguas. Na Sessão Especial da AGNU de 1981, vários participantes fizeram referência ao documento. A reunião de cúpula proposta foi realizada em Cancun, no México, em 1981. Mas, apesar de ter sido o maior evento Norte-Sul

até então, não produziu orientações claras, nem ímpeto para novas negociações.

O relatório Brandt teve destino semelhante ao relatório Pearson. O documento deparou-se com ausência de vontade política para implementar mudanças, que decorria da Guerra Fria. Em 1983, três anos após a publicação do Relatório Brandt, a Comissão preparou memorando⁷⁰⁰ que registra ausência de progressos na cooperação econômica Norte-Sul. O “Memorando Brandt” apresentava versão atualizada do Programa de Emergência, com propostas para questões de finanças, comércio, alimentação e energia, bem como para o processo de negociação entre o Norte e o Sul. Em 1989, Willy Brandt afirmava que “as relações Norte-Sul sem dúvida não melhoraram – de fato, elas se deterioraram ainda mais”. A tendência ao desenvolvimento desequilibrado se tornou mais forte [...] As negociações ‘globais’ sob os auspícios das Nações Unidas não levaram a lugar algum.

A cúpula Norte-Sul de 1981, em Cancun, que fora baseada numa iniciativa de nossa Comissão, permaneceu um episódio isolado. A UNCTAD também não logrou muito êxito⁷⁰¹. Tanto o Relatório (de 1980) quanto o Memorando (de 1983) discutiram questões afeitas à área de competência do ECOSOC sem, contudo, dar ao Conselho papel de relevo no trato dos problemas. Importante afirmação do relatório que ecoaria no final dos anos 1980 era a de que a redução da desconfiança entre o Leste e o Oeste proveria base sólida para a cooperação Norte-Sul, antecipando o que seria mais tarde conhecido como “dividendos da paz”.

700 INDEPENDENT COMMISSION ON INTERNATIONAL DEVELOPMENT ISSUES. *Common Crisis North-South: Co-operation for World Recovery; Memorandum of the Independent Commission on International Development Issues*. London / Sydney: Pan Books, 1983.

701 VIENNA INSTITUTE FOR DEVELOPMENT AND COOPERATION. *The World Ten Years After the Brandt Report*. Vienna, 1989. p. 4. Citado em MÜLLER, op. cit., p. 41.

Décima quarta reforma (1985-1987): Grupo dos 18 (*Group of High-Level Intergovernmental Experts to Review the Efficacy of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations*) (reestruturação)

As propostas de reforma da primeira metade da década de 1980 foram fortemente influenciadas por dois eventos: a comemoração dos 40 anos da ONU e a profunda crise financeira pela qual atravessou a Organização.

As comemorações do aniversário das Nações Unidas ensejaram propostas de peritos e acadêmicos, com vistas a dar maior eficiência ao sistema. Entre estas, a mais influente foi a de Maurice Bertrand, experiente alto funcionário da Unidade Conjunta de Inspeção (*Joint Inspection Unit – JIU*)⁷⁰². Numa avaliação pessoal das iniciativas de reforma, Bertrand assinalou que as deficiências da estrutura descentralizadas do sistema não poderiam ser sanadas por mera coordenação dos órgãos, dada a extrema complexidade das estruturas intergovernamentais e dos secretariados. Saliu que tentativas de reforma anteriores, voltadas para aspectos administrativos e gerenciais não haviam tratado das dimensões sistêmica e estrutural dos problemas, que reclamavam mudanças abrangentes. Sobre atividades operacionais, apontou a insuficiente coordenação no terreno e o conteúdo excessivamente ambicioso dos programas, o que resultava em fragmentação das ações e em resultados medíocres, agravados por falta de qualificação dos funcionários. Identificou três falácias que orientavam o trabalho da ONU: a manutenção da paz poderia ser alcançada por meio de uma instituição; o desenvolvimento poderia ser promovido pelo tratamento setorial de problemas; e negociações entre 159 Estados-membros seriam possíveis sem que antes se lograsse acordo sobre a estrutura em que se desenrolariam os entendimentos.

702 BERTRAND, Maurice. *Some Reflections on Reform of the United Nations*. Joint Inspection Unit. Bertrand Report. Documento JIU/REP/85/9. Documento A/40/988, de 6 de dezembro de 1985. Geneva: Nações Unidas, 1985.

Sobre essa última falácia, Bertrand sublinhou que o ECOSOC não vinha desempenhando a contento o papel de formulador central e coordenador do sistema e que importantes questões econômicas e sociais eram debatidas fora do Conselho, isto é, na AGNU, na UNCTAD e nas agências especializadas, que eram, na verdade, independentes.

Havia a necessidade de um mecanismo para alcançar consenso mais sólido entre países desenvolvidos e em desenvolvimento quanto ao papel da ONU no desenvolvimento. Depois da Liga das Nações – que via como a primeira geração de organização internacional de caráter universal – e da ONU – que seria a segunda geração – seria preciso estabelecer uma organização de terceira geração. Concentrou suas propostas nas atividades da ONU para o desenvolvimento, para que uma Organização “econômica” fosse criada ao lado da “política”. Para tanto, propunha três reformas, a saber: o estabelecimento de um novo “conselho de segurança econômico” com no máximo 23 membros, que representariam os maiores países e as regiões, para substituir o ECOSOC e a UNCTAD e constituir o fórum central global para discussão de questões econômicas e financeiras; estabelecimento de comissões semi- dependentes formadas por notáveis em capacidade pessoal para supervisionar os secretariados da ONU e das agências especializadas (inspiradas na estrutura da Comunidade Europeia); e criação de novas agências de desenvolvimento regionais e sub-regionais para substituir a organização setorial (PNUD, UNFPA, UNICEF, WFP) por coordenação local. Apesar da ampla divulgação do relatório, a resposta oficial das delegações foi moderada. A ideia das agências regionais e regionais de desenvolvimento sofreu oposição das agências especializadas, que se consideravam mais eficientes e menos politizadas do que a ONU⁷⁰³. Mesmo sem produzir resultados imediatos, o relatório influenciou propostas de reforma posteriores, sobretudo a do Grupo dos 18.

703 MÜLLER, op. cit., p. 55-57.

Na comemoração dos 40 anos da ONU, o Ministro das Relações Exteriores do Japão, Shintaro Abe, propôs a cerca de 100 chefes de Estado e de Governo que a Organização se engajasse em novo esforço de reforma. Influenciada pelas reflexões de Maurice Bertrand, a AGNU adotou, por consenso, resolução de iniciativa de países industrializados que criou o Grupo de Peritos Intergovernamentais de Alto Nível. O chamado “Grupo dos 18” recebeu mandato para, no prazo de um ano, “examinar exaustivamente questões administrativas e financeiras, com vistas a identificar medidas para melhorar ainda mais a eficiência” da Organização⁷⁰⁴.

O Grupo, constituído por ex-ministros, líderes políticos, altas autoridades e Representantes Permanentes, incluía representantes das cinco regiões, bem como os Presidentes do Movimento Não Alinhado e do G77, os cinco membros permanentes do CSNU e a maioria dos principais contribuintes do orçamento regular da ONU, entre os quais o Brasil, representado pelo Embaixador David Silveira da Motta. Maurice Bertrand também fazia parte do “Grupo dos 18”. Estabelecido em fevereiro de 1986, o Grupo tinha dois objetivos: identificar meios de fazer economias permanentes e desenvolver novo mecanismo decisório para aprovação do orçamento. Em 1986, cerca de 150 órgãos do sistema ONU atuavam nos campos econômico e social, não computadas as agências especializadas⁷⁰⁵. Em consequência, o ECOSOC passou a ter agenda sobrecarregada e o Conselho foi inundado por relatórios, o que reduziu a qualidade das deliberações. Alguns autores acreditam que esta foi a época em que a eficiência do Conselho atingiu seu ponto mais baixo⁷⁰⁶. O Grupo apresentou

704 NAÇÕES UNIDAS. *Review of the efficiency of the administrative and financial functioning of the United Nations. Resolução 40/237 da AGNU*, de 18 de dezembro de 1985.

705 NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Group of High-level Intergovernmental Experts to Review the Efficiency of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations. G18 Report. General Assembly Official Records. 41st sess., Supplement No. 49. Group of the 18 Report. Documento A/41/49*, de 15 de agosto de 1986. New York: Nações Unidas, 1986, p. 7.

706 BERTRAND, op. cit., p. 94 e RENNINGER, op. cit., p. 17.

seu relatório em agosto de 1986⁷⁰⁷. O documento, fortemente influenciado pelo Relatório Bertrand e por outros estudos⁷⁰⁸, continha 71 recomendações. Entre elas, propunha que conferências e reuniões fossem reduzidas em número e encurtadas na duração. O ECOSOC deveria realizar uma única sessão anual e, junto com a AGNU, deveria reexaminar o calendário de encontros para procurar bienalizar eventos. Como regra, a AGNU não deveria instituir órgãos subsidiários sem antes abolir os já existentes. Também recomendou integrar as funções de programação (a cargo do CPC e da Assembleia Geral) e de finanças (a cargo da ACABQ) num órgão intergovernamental.

A Recomendação 8 propunha: “um cuidadoso e profundo estudo da estrutura intergovernamental nos campos econômico e social deve ser conduzido por um órgão intergovernamental a ser designado pela Assembleia Geral”; “em termos gerais, o estudo deveria incluir uma análise comparativa das agendas, calendários e programas de trabalho da Assembleia Geral, do Conselho Econômico e Social e dos órgãos subsidiários correlatos, em particular a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento”; “o propósito do estudo deveria ser, *inter alia*, (a) identificar medidas para racionalizar e simplificar a estrutura intergovernamental, evitar duplicações e considerar a consolidação e coordenação de atividades superpostas e a fusão de órgãos já existentes para aperfeiçoar o trabalho destes e tornar a estrutura mais adequada às necessidades atuais; (b) desenvolver critérios para o estabelecimento e a duração de órgãos subsidiários; (c) definir em termos precisos as áreas de responsabilidade dos vários órgãos e (d) considerar o estabelecimento de um único órgão de governança responsável pela gestão e controle das atividades

707 NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Group of High-Level Intergovernmental Experts to Review the Efficiency of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations*. Documento A/41/49, de 15 de agosto de 1986.

708 Outro estudo que influenciou as deliberações da Assembleia Geral foi: AGA KHAN, Sadruddin e STRONG, Maurice F. *United Nations Financial Emergency: Crisis and Opportunity*. New York, August 1986. Não publicado, patrocinado pelo Dartmouth College United Nations Institute. Avaliava a emergência financeira da ONU e recomendava medidas no curto e médio prazos para consolidar e racionalizar programas, reduzir o número de funcionários e eliminar duplicação de esforços.

operacionais para o desenvolvimento”. O PNUD deveria assumir as funções da *United Nations Disaster Relief Organization* (UNDRO). Todas as atividades de planejamento de programas e de elaboração de orçamentos deveriam ser consolidadas⁷⁰⁹.

O relatório foi discutido em 1986, na XLI AGNU, num clima de “suspeita e confronto”⁷¹⁰. A Assembleia Geral adotou resolução⁷¹¹ que incorporou algumas das recomendações do relatório e transmitiu outras a diferentes órgãos para apreciação. Determinava ao ECOSOC, assistido por outros órgãos relevantes (em particular a Comissão de Programação e Coordenação), realizar o estudo indicado na recomendação 8 para examinar em profundidade a estrutura intergovernamental no campo econômico e social, para a qual foi criada Comissão Especial do Conselho. Ao invés de criar o novo órgão intergovernamental recomendado pelo Grupo dos 18, a Assembleia Geral decidiu colocar a CPC e a ACABQ no mesmo patamar e integrar seus procedimentos. O novo processo orçamentário incluía um mandato ampliado para a CPC incorporar questões financeiras e para tomar decisões por consenso, o que dava virtual poder de veto aos principais países que contribuíam para o orçamento regular. Dado o novo papel da CPC, foi proposta sua expansão de 21 para 36 membros, que resultou numa composição de 34 membros (nove Estados africanos, sete da Ásia, sete da América Latina e Caribe, sete da Europa Ocidental e outros Estados e do Leste Europeu). A expansão foi aprovada por 152 membros, com oposição dos EUA.

Durante as negociações, era visível o conflito entre Norte e Sul, em que os países em desenvolvimento viam o novo processo orçamentário, com virtual poder de veto para os principais contribuintes da ONU, como uma ameaça ao princípio da igualdade soberana. O processo

709 NAÇÕES UNIDAS. Report of the Group of High-Level Intergovernmental Experts to Review the Efficiency of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations. Documento A/41/49, p. 7-8.

710 MÜLLER, op. cit., p. 66.

711 NAÇÕES UNIDAS. *Review of the efficiency of the administrative and financial functioning of the United Nations*. Resolução 41/213 da AGNU, de 19 de dezembro de 1986.

foi encerrado em 1990, quando a Assembleia Geral adotou, por consenso, resolução que consolidou os poucos avanços obtidos nos anos anteriores, voltada para os métodos de trabalho do Conselho⁷¹². No final de 1989, os EUA retomaram o pagamento integral de suas contribuições e desembolsaram parte dos atrasados no final de 1990.

**Décima quinta reforma (1987): United Nations Association of the USA
(*The UN of Tomorrow*) (radical: emenda à Carta)**

Simultaneamente aos trabalhos do “Grupo dos 18”, outro painel, liderado pelo ex-ministro da Justiça (*Attorney General*) dos Estados Unidos, Elliot Richardson, preparou documento que procurou identificar maneiras de aumentar a eficácia das Nações Unidas⁷¹³. O painel internacional de alto nível, com 23 membros, examinou as relações entre as funções e a estrutura da ONU e propôs medidas de fortalecimento da Organização nas áreas econômica e social. Como parte do projeto de administração e processo de decisório da *United Nations Association of the United States of America* (UNA-USA), de dois anos de duração, contou com recursos da Fundação Ford.

O relatório refletia mais o clima da Guerra Fria do que o confronto Norte-Sul, ao argumentar que as superpotências precisariam atuar, cada vez mais, por intermédio de organizações multilaterais para mediar conflitos regionais nos quais não poderiam intervir diretamente, mas que ameaçavam seus interesses pela instabilidade que geravam. A *détente* do final dos anos 1980 também permeava o estudo, que acreditava serem possíveis reformas que implicavam emendas à Carta, dadas as mudanças de política nos EUA e na URSS. “Apesar da diminuição da competição ideológica entre o

712 NAÇÕES UNIDAS. *Review of the efficiency of the administrative and financial functioning of the United Nations*. Resolução 45/254 da AGNU, de 21 de dezembro de 1990.

713 UNITED NATIONS ASSOCIATION OF THE UNITED STATES OF AMERICA. *A Successor vision: the United Nations of tomorrow: final panel report, September 1987*. New York: United Nations Association of the United States of America, 1987.

Leste e o Oeste, esforços de reforma nasceram mais de crises (tanto políticas quanto financeiras) do que de novos consensos sobre como a organização deveria funcionar e o que deveria fazer”⁷¹⁴.

Os trabalhos, iniciados em 1986, foram bastante influenciados pelo estudo de Maurice Bertrand de 1985. O diagnóstico fundamental do relatório remetia à questão da superposição e duplicação de funções, ao afirmar que “uma comparação das agendas do ECOSOC, da Segunda Comissão da Assembleia Geral e da Junta de Comércio e Desenvolvimento mostra que muito frequentemente o mesmo tópico é examinado sem nenhuma diferença real de tratamento”⁷¹⁵. Para a UNA-USA, a estrutura da ONU, sobretudo na área econômica e social, não estava aparelhada para conduzir o processo de fortalecimento. Entre as deficiências estruturais, apontou coordenação e planejamento do sistema ONU precários, que agravavam a superposição entre AGNU, ECOSOC e UNCTAD. Também criticou o ECOSOC que, por um lado, seria amplo demais para consultas de alto nível e tomada de decisões flexível, ao passo que, por outro, seria demasiadamente pequeno para atuar como órgão plenário com credibilidade. Acrescentava que a representação no Conselho era de nível muito baixo.

O documento propunha uma “visão de mudança” que incluía a definição de objetivos comuns, a simplificação dos procedimentos e a busca de um tratamento comum no nível intergovernamental. O documento preconizava o fortalecimento da ONU por um processo de três etapas: identificação de questões de convergência (*global watch*); definição de visão comum dos problemas (*consensus-building*); e tradução do consenso em ação coletiva com vistas a resultado útil (*consensus-conversion*)⁷¹⁶. O sistema seria reorganizado, de forma a criar um núcleo político pequeno, que seria pré-requisito para construção

714 Müller, op. cit., p. 76.

715 UNITED NATIONS ASSOCIATION OF THE UNITED STATES OF AMERICA. *A Successor vision: the United Nations of tomorrow: final panel report, September 1987*, p. 138-140.

716 Idem, p. 150-153.

do consenso. Para tanto, o ECOSOC teria de ser aperfeiçoado. O relatório recomendava: estabelecer uma Junta Ministerial de no máximo 25 membros para conduzir consultas sobre todas as questões que recaíssem na jurisdição do Conselho de Segurança; expandir o ECOSOC para torná-lo um órgão plenário; abolir as II e III Comissões da AGNU; e estabelecer uma Junta de Assistência ao Desenvolvimento que fundisse as juntas executivas do PNUD, UNFPA, WFP e UNICEF. O relatório da UNA-USA não teve efeito imediato, mas contribuiu para as discussões no âmbito do Grupo dos 18 e do ECOSOC.

Décima sexta reforma (1988-1989): Resoluções do ECOSOC (ECOSOC Res. 1988/77 e 1989/114) (revitalização)

Em 1987, o ECOSOC, ao cumprir determinação da resolução 41/213 da AGNU, estabeleceu a Comissão Especial do Conselho Econômico e Social sobre o Estudo Aprofundado da Estrutura e Funções Intergovernamentais das Nações Unidas nos Campos Econômico e Social⁷¹⁷. A Comissão, que foi aberta à participação de todos os Estados-membros das Nações Unidas “em bases igualitárias”, contava com um bureau de cinco membros, um de cada grupo regional, e deveria apresentar seu relatório ao ECOSOC antes da segunda sessão regular de 1988, a se realizar em meados daquele ano. A Comissão se reuniu de março de 1987 a maio de 1988. Apresentou seu relatório em junho daquele ano⁷¹⁸. Durante quinze meses, a Comissão preparou “o que talvez seja o mais exaustivo estudo sobre a estrutura econômica e social das Nações Unidas jamais tentado”⁷¹⁹.

717 NAÇÕES UNIDAS. *In-depth study of the United Nations intergovernmental structure and functions in the economic and social fields*. Decisão 1987/112 do ECOSOC, de 6 de fevereiro de 1987.

718 NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Special Commission of the Economic and Social Council on the In-Depth Study of the United Nations Intergovernmental Structures and Functions in the Economic and Social Fields*. Documento E/1988/75, de 1 de junho de 1988.

719 MÜLLER, op. cit., p. 70.

Os delegados acreditavam na necessidade de reformas, já que o ECOSOC não desempenhava as funções que lhe eram atribuídas pela Carta e que havia superposição de competências entre o Conselho, as II e III Comissões da Assembleia Geral e a UNCTAD. Sugeriu-se que o papel do ECOSOC fosse fortalecido e que o Conselho atuasse como filtro para a AGNU. Não se alcançou consenso quanto à possibilidade de tornar o ECOSOC um órgão de participação universal⁷²⁰. A Comissão Especial também não obteve consenso sobre o relatório de trabalho e, por essa razão, adotou um sumário das negociações preparado pelo Presidente⁷²¹. As minutas de conclusões e de recomendações da Comissão Especial introduziram responsabilidades diferentes daquelas vislumbradas pela resolução 32/197, com mais ênfase em coordenação do que em formulação de políticas⁷²².

Após 15 meses de trabalho, o esforço mais abrangente de revisão em décadas produziu apenas “maiores suspeitas”⁷²³. Em 11 de maio de 1988, ao encerrar os trabalhos, o Presidente da Comissão afirmou que “medo residual, suspeita, desconfiança e ressentimento transbordados da quadragésima primeira sessão da Assembleia Geral mancharam (*tarnished*) a atmosfera”⁷²⁴.

Em 1987, diante das profundas divisões na Comissão Especial, o Secretário-Geral Javier Perez de Cuellar apresentou proposta de transformação do ECOSOC num Conselho de Ministros para Assuntos Econômicos e Sociais, com autoridade para examinar os planos de

720 NAÇÕES UNIDAS. *Repertory of Practice of United Nations Organs. Supplement No. 7. Volume IV. Article 61*, p. 6.

721 NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Special Commission of the Economic and Social Council on the In-Depth Study of the United Nations Intergovernmental Structures and Functions in the Economic and Social Fields*, p. 79.

722 Enquanto a resolução 32/197 afirmava que uma das principais funções do ECOSOC era “to serve as the central forum for the discussion of international economic and social issues of a global or interdisciplinary nature”, a Comissão Especial afirmava que o Conselho deve “to serve as the central forum for the substantive co-ordination of international economic and social issues of a global or interdisciplinary nature and for the formulation of policy recommendations thereon addressed to Member States and to the United Nations system as a whole”.

723 CHILDERS e URQUHART, op. cit., p. 59.

724 Presidente da Comissão Abdel Halim Badawi (Egito), no relatório *Report of the Special Commission of the Economic and Social Council on the In-Depth Study of the United Nations Intergovernmental Structures and Functions in the Economic and Social Fields*. Documento E/1988/75.

médio prazo de todas as organizações do sistema ONU⁷²⁵. Tal Conselho teria tamanho variável, em função das questões a serem debatidas, e as funções deliberativas do ECOSOC migrariam para as II e III Comissões da AGNU. Recomendava que o Conselho evitasse a criação de novos órgãos subsidiários e que estabelecesse um sistema de processamento de relatórios mais eficiente, em que documentos consolidados ressaltassem questões substantivas e problemas de coordenação, bem como indicassem medidas tomadas para implementar decisões do Conselho, além de sugerir ações que este pudesse iniciar. As propostas do Secretário-Geral não prosperaram.

O malogro do esforço de reforma empreendido entre 1986 e 1988 foi evidenciado tanto pela adoção de um sumário das negociações, no lugar de um relatório de consenso, quanto pela proposta, em 1988 e 1989, de reformas tópicas que caracterizavam o mínimo denominador comum das delegações. Foram adotadas medidas de “revitalização”, de iniciativa do G77, voltadas para a reorganização dos métodos de trabalho, para a preparação de relatórios mais analíticos e concisos, bem como para a redução do volume de informação a ser examinada pelo Conselho.

Em meados de 1988, o ECOSOC adotou a resolução 1988/77⁷²⁶ que incorporava algumas das recomendações do Grupo dos 18. A resolução, voltada para a necessidade “urgente” de revitalizar o Conselho, procurava aperfeiçoar e simplificar (*streamline*) o trabalho em cinco áreas: 1) quanto à formulação de políticas (a discussão geral sobre política econômica e social internacional passaria a se realizar nos primeiros cinco dias úteis da segunda sessão regular, com estabelecimento de programa plurianual para definir tópicos para discussões anuais aprofundadas sobre grandes temas de política e participação “ativa” dos chefes das agências especializadas); 2) quanto ao monitoramento (para o ECOSOC monitorar a implementação das

725 NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*, GAOR (42) Supp. 1 Documento A/42/1, de 9 de setembro de 1987. New York: Nações Unidas, 1987, p. 7.

726 NAÇÕES UNIDAS. *Revitalization of the Economic and Social Council*. Resolução 1988/77 do ECOSOC, de 29 de julho de 1988.

estratégias, políticas e prioridades estabelecidas pela Assembleia Geral nos campos econômico e social, o Secretário-Geral passaria a circular nota consolidada com decisões adotadas pela AGNU que requerem ação do Conselho, dos Estados-membros e do sistema ONU, bem como as agências especializadas encaminhariam informações, além de o Conselho passar a examinar “em profundidade” o plano de médio prazo proposto pelo SGNU e o orçamento dos programas); 3) quanto às atividades operacionais (para recomendar à Assembleia Geral prioridades e orientação de política das atividades operacionais, o Conselho passaria a limitar o número de questões de política que considera a cada ano e, a cada três anos, realizaria avaliação abrangente das políticas de atividades operacionais); 4) quanto à coordenação (com racionalização de relatórios, maior apoio da CPC e da ACC e consultas e recomendações às agências especializadas para assegurar que as atividades e programas do sistema são “compatíveis e mutuamente complementares”); 5) e quanto aos métodos de trabalho (com consolidação de temas correlatos num único item da agenda do programa bienal de trabalho, acompanhada da bienalização das sessões dos órgãos subsidiários, introdução de sumário analítico nos relatórios com indicação das principais questões que requeriam atenção do Conselho, observação do prazo de seis semanas para relatórios do Secretariado e oito semanas para a agenda do Conselho, e eleição do Presidente e do Bureau logo no início do ano, antes da sessão de organização). A resolução do Conselho foi endossada pela Assembleia Geral⁷²⁷.

Um ano mais tarde, ao reconhecer que a reforma dos setores econômico e social das Nações Unidas era um “processo contínuo”, o ECOSOC manifestou preocupação com a não implementação da resolução 1988/77⁷²⁸, sobretudo no que dizia respeito à preparação do programa plurianual de discussões temáticas; à documentação, que

727 NAÇÕES UNIDAS. *Revitalization of the Economic and Social Council*. Decisão 43/432 da AGNU, de 20 de dezembro de 1988.

728 NAÇÕES UNIDAS. *Further measures for the implementation of Economic and Social Council resolution 1988/77 on the revitalization of the Council*. Resolução 1989/114 do ECOSOC, de 28 de julho de 1989.

deveria ter qualidade melhorada e extensão reduzida; à organização do trabalho; e ao apoio substantivo, principalmente da CPC. Decidiu que as análises temáticas deveriam examinar atividades existentes e sua perspectiva futura (*forward-looking*). Convidou os Estados-membros a se fazerem representar nas discussões de grandes temas de política no “alto nível apropriado”.

No final de 1988, a Assembleia Geral adotou, por consenso, resolução que reconhecia o malogro da Comissão Especial em obter acordo sobre as recomendações do relatório do Grupo dos 18⁷²⁹. A resolução pedia ao Secretário-Geral que realizasse consultas com vistas à implementação de duas recomendações do relatório, a 2^a (sobre o número e duração das conferências) e a 8^a (sobre estudo em profundidade da estrutura intergovernamental da ONU nos campos econômico e social).

Algumas das recomendações da Comissão Especial do ECOSOC seriam refletidas em resolução adotada pela Assembleia Geral em 1996⁷³⁰, em particular a recomendação de distinguir o papel da Assembleia Geral, de orientação da formulação de políticas, daquele do ECOSOC, de coordenação.

Décima sétima reforma (1991): Primeiro Projeto Nórdico (*The United Nations in Development: Reform Issues in the Economic and Social Fields; A Nordic Perspective*) (reestruturação)

Em 1988, Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia lançaram projeto de quatro anos sobre reforma da ONU nos campos econômico e social. O relatório dos países nórdicos fazia distinção entre o papel

729 NAÇÕES UNIDAS. “*although the Special Commission had conducted the in-depth study entrusted to it, the Special Commission was unable to reach agreed recommendations*”. *Review of the efficiency of the administrative and financial functioning of the United Nations in the economic and social fields*. Resolução 43/174 da AGNU, de 9 de dezembro de 1988.

730 NAÇÕES UNIDAS. *Further measures for the restructuring and revitalization of the United Nations in the economic, social and related fields*. Resolução 50/227 da AGNU, de 24 de maio de 1996.

normativo da ONU (condução de discussões e negociações políticas) e o papel executivo (gestão de atividades operacionais na área do desenvolvimento). Concentrava-se nas atividades operacionais para o desenvolvimento sob o ECOSOC. O estudo, concluído em abril de 1991, apontava problemas de governança, coordenação, financiamento e de política de pessoal⁷³¹. Com o relatório, os quatro países nórdicos circularam documento que pormenorizava propostas de reforma⁷³².

Com relação à governança dos órgãos da ONU dedicados ao desenvolvimento, o relatório indicava a necessidade de maior integração dos mecanismos intergovernamentais e melhor divisão de tarefas entre os órgãos de direção. Para suprir a ausência de um centro que desse orientação de alto nível e coesão às atividades executivas, o estudo propunha um Conselho Internacional para o Desenvolvimento (*International Development Council*). Esse Conselho, que poderia, eventualmente, ser substituído por um ECOSOC fortalecido, ou pela fusão da II e III Comissões da Assembleia Geral, seria assistido por pequenas unidades executivas dedicadas às atividades operacionais (que decidiriam sobre questões financeiras, administrativas e programáticas). Também sugeria a fusão do Departamento para Assuntos Econômicos e Sociais Internacionais com o Escritório do Diretor-Geral para Desenvolvimento e Cooperação Econômica Internacional.

Quanto às atividades operacionais, o relatório assinalava a fragmentação do sistema em órgãos, organizações, programas e fundos. As recomendações para operações no nível nacional incluíam apoio para projetos de desenvolvimento integrado com iniciativa e direção nacional (*country ownership*). Para a sede, o projeto recomendava apoio integrado das operações conduzidas no plano nacional, assinalava

731 THE NORDIC UN REFORM PROJECT. *The United Nations in Development: Reform Issues in the Economic and Social Fields: A Nordic Perspective: Final Report*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1991.

732 THE NORDIC UN REFORM PROJECT. *The United Nations in Development: Strengthening the UN through Change: Fulfilling Its Economic and Social Mandate*. Stockholm: The Nordic UN Project, 1991.

que a proeminência do Banco Mundial marginalizava o sistema ONU e impedia que este adquirisse massa crítica em termos de fundos, pessoal e capacidade de pesquisa. Propunha que o PNUD fortalecesse sua capacidade analítica, ao lado do mecanismo de financiamento, enquanto as agências especializadas deveriam se tornar “centros de excelência” para definir padrões internacionais e orientar pesquisas, distanciando-se da execução de projetos à medida que estes fossem implementados pelos próprios governos.

Sobre financiamento dos programas e fundos para o desenvolvimento, os países nórdicos preconizavam estabilidade, previsibilidade e partilha equitativa entre doadores. Para substituir um mecanismo de contribuições voluntárias inadequado, propunham uma base mais ampla. Uma reforma financeira não só aumentaria o montante dos fundos, mas também tornaria os fluxos previsíveis, com uma combinação de contribuições voluntárias e regulares, compromissos (*pledges*) e mecanismos inovadores. Assinalavam que dos US\$ 50 bilhões destinados à assistência anualmente, apenas US\$ 4 bilhões eram canalizados pelo sistema ONU, que dependia de um pequeno número de doadores. No início dos anos 1990, os países nórdicos financiavam cerca de um terço das contribuições financeiras voluntárias para a área de desenvolvimento da ONU.

O relatório foi apresentado à AGNU em 1991 e os países nórdicos se lançaram em diversas ações de seguimentos, em vários fóruns da ONU. As agências especializadas resistiram à redução de sua independência para se tornarem “centros de excelência”. Contudo, a iniciativa nórdica foi, em parte, bem sucedida: sessão da AGNU de abril de 1991 que tratou da reforma do ECOSOC acatou a proposta de substituir as sessões bianuais por uma única sessão substantiva, dividida em um segmento de alto nível, de nível ministerial, seguido de segmentos de coordenação e de atividades operacionais. Em 1992, o relatório foi examinado pelo primeiro segmento de alto da sessão substantiva do Conselho, que “tomou nota” de suas recomendações.

Em dezembro de 1993, a AGNU estabeleceu novos mecanismos de governança no PNUD, UNFPA e UNICEF, pela implantação de pequenos órgãos executivos, que se reúnem regularmente para supervisionar a gestão dos organismos. Ademais, em 1994, relatório do Secretário-Geral sobre financiamento das atividades operacionais adotou sugestão do Projeto Nórdico de mecanismo misto (combinação de contribuições estipuladas para todos os Estados-membros, contribuições voluntárias e compromissos negociados semelhantes às reposições das instituições financeiras internacionais)⁷³³.

Os relatórios do Projeto Nórdico influenciaram outras iniciativas que, por sua vez, também tiveram impacto sobre o processo de reformas. Em 1991, a Mesa-redonda Norte-Sul (*North South Roundtable*), um fórum independente de intelectuais, examinou as atividades das Nações Unidas para desenvolvimento econômico e social, atuação das agências especializadas, financiamento do sistema multilateral e o relacionamento entre as instituições de Bretton Woods e a ONU. Os relatórios do Projeto Nórdico constituíram o documento principal do fórum. O relatório da mesa-redonda⁷³⁴ assinalava discrepância entre a dimensão política da ONU e a econômica e social, uma vez que, como resultado do fim da Guerra Fria e maior entendimento entre as potências, as Nações Unidas eram cada vez mais usadas para resolver conflitos políticos sem que tivessem ganhado relevância semelhante no campo do desenvolvimento.

A atuação da ONU nas áreas econômica e social padecia de fragmentação, falta de financiamento, liderança precária e coordenação frouxa, com o que as funções de assistência técnica haviam migrado para os bancos de desenvolvimento multilaterais. Preconizava que o ECOSOC deveria: adquirir relevância pela concentração de debates em temas prioritários de política; convidar pessoas notáveis, chefes

733 NAÇÕES UNIDAS. *Funding Operational Activities for Development Within the UN System*. Parágrafo 52, p. 15.

734 SOCIETY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. North South Roundtable. *Strengthening the United Nations for the 1990s*. Report of the North-South Roundtable session on strengthening the UN for the 1990s, Tarrytown, New York, 18-19 January 1991.

de agências da ONU e membros da Comissão das Nações Unidas de Planejamento do Desenvolvimento para participar dos debates; que alguns foros da ONU deveriam adotar o princípio da representação ponderada (*weighted representation*) sem, contudo, voto ponderado, para discussão de questões controversas, tais como dívida externa; que o Escritório do Diretor-Geral para Desenvolvimento e Cooperação Econômica deveria ser fortalecido como ponto de coordenação da ONU para análise, operações, monitoramento, e estatísticas de atividades econômicas e sociais; que as agências especializadas retornassem a seu mandato original de excelência para se concentrar em temas fundamentais de política; que a ACC, formal e desfocada, fosse substituída por um “gabinete” ou estrutura interligada das principais comissões e comitês; que uma parcela significativa dos dividendos da paz fosse destinada ao desenvolvimento social; que as atividades de assistência técnica retornassem dos bancos multilaterais de desenvolvimento para a ONU, no âmbito de uma nova divisão de trabalho entre as agências e a Organização.

Décima oitava reforma (1991): Assembleia Geral (res. 45/264 de 1991: *Restructuring and revitalization of the UN in the economic, social and related fields*) (revitalização)

No final de 1990, a AGNU decidiu reunir-se, em abril do ano seguinte, para “consideração e negociações aprofundadas” das propostas de reestruturação e revitalização da ONU nos campos econômico e social⁷³⁵. Em maio de 1991, a Assembleia Geral adotou, por consenso, a resolução 45/264⁷³⁶. O anexo da resolução era dividido em quatro partes. Os “princípios básicos e orientações” sublinhavam que o processo de reestruturação e revitalização era de

735 NAÇÕES UNIDAS. *Restructuring and revitalization of the United Nations in the economic and social fields*. Resolução 45/177 da AGNU, de 19 de dezembro de 1990, PO 4.

736 NAÇÕES UNIDAS. *Restructuring and revitalization of the United Nations in the economic, social and related fields*. Resolução 45/264 da AGNU, de 13 de maio de 1991.

responsabilidade intergovernamental e demandava vontade política para assegurar complementaridade entre órgãos da ONU e a AGNU, cuja posição deveria ser resguardada⁷³⁷, preservados os princípios democráticos que norteavam o processo decisório da Organização. Na segunda parte, entre as “metas para a XLV AGNU”, estava a busca de acordo sobre o papel e o funcionamento do ECOSOC como “fórum central para as grandes questões e políticas econômicas, sociais e correlatas” e centro de coordenação do sistema; a busca de maior eficiência do Conselho e eliminação de duplicação com outros órgãos assegurariam maior complementaridade com a AGNU. A terceira parte, sobre medidas, concentrou-se no calendário de reuniões do ECOSOC, que deveria realizar uma sessão de organização (de no máximo quatro dias, em Nova York, no início de fevereiro, para definir a agenda anual e selecionar temas para o segmento de coordenação), seguida de uma sessão substantiva (de quatro a cinco semanas, alternadamente entre Nova York e Genebra, entre maio e junho).

A sessão substantiva teria quatro segmentos, a saber: um segmento de alto nível (de quatro dias, aberto a todos os Estados-membros, de nível ministerial, dedicado ao exame de um ou mais temas de política econômica e sociais, que incluiria um dia de diálogo sobre situação econômica mundial e cooperação internacional); um segmento de coordenação (de quatro a cinco dias, dedicado à coordenação “de políticas e atividades” das agências especializadas e órgãos subsidiários, com vistas a formular recomendações que, submetidas à AGNU, seriam encaminhadas a estes); um de atividades operacionais (de dois ou três dias, para seguimento de recomendações de política e de decisões da AGNU); e um de comitês (com reunião simultânea dos comitês econômico e social). A última parte, sobre questões a serem tratadas no futuro, determinava, entre outros, que a XLVII AGNU, em 1992, examinasse a questão da composição

737 *Idem.* PO 3(e).

do Conselho, com vistas à representação geográfica equitativa e participação eficaz dos Estados-membros.

Para facilitar o processo de identificação de superposição e duplicação de funções, o Secretário-Geral, em 1991, publicou relatório sobre os órgãos subsidiários do ECOSOC e da AGNU, com indicação dos termos de referência, número de membros, mandatos, procedimentos de preparação de relatórios e outras informações⁷³⁸. Em 1992, foi adotada, por consenso, resolução que dava continuidade ao processo de reestruturação e revitalização⁷³⁹. O instrumento determinava o fortalecimento das comissões regionais e da participação destas nas atividades operacionais, sobretudo aquelas localizadas em países em desenvolvimento. Também identificava três órgãos que seriam objeto de reestruturação e revitalização. A Comissão Intergovernamental de Ciência e Tecnologia foi transformada na Comissão funcional de Ciência e Tecnologia, com 53 membros eleitos pelo Conselho para mandatos de quatro anos. O Comitê permanente sobre Recursos Naturais foi transformado em Comissão de peritos, com o número de membros reduzido de 54 para 24 peritos, eleitos em capacidade pessoal pelo Conselho para mandatos de quatro anos. A Comissão para Desenvolvimento e Utilização de Novas Fontes Renováveis de Energia, da qual participavam todos os membros da ONU, foi transformada na Comissão de Novas Fontes Renováveis de Energia e Energia para o Desenvolvimento, com número de membros reduzido para 24 peritos, eleitos em capacidade pessoal pelo Conselho para mandatos de quatro anos. As três Comissões se reuniam a cada dois anos. Em 1998, as Comissões de Recursos Naturais e de Energia foram em seguida fundidas numa única Comissão de Energia e Recursos Naturais para o Desenvolvimento.

738 NAÇÕES UNIDAS. *Restructuring and Revitalization of the United Nations in the Economic, Social and Related Fields: Subsidiary Bodies of the Economic and Social Council and the General Assembly in the Economic, Social and Related Fields; Report of the Secretary-General*. Documento A/46/578.

739 NAÇÕES UNIDAS. *Restructuring and revitalization of the United Nations in the economic, social and related fields*. Resolução 46/235 da AGNU, de 20 de julho de 1992.

Décima nona reforma (1992): Grupo de trabalho ad hoc do ECOSOC (reestruturação)

Em julho de 1992, realizou-se o primeiro segmento de alto nível da sessão substantiva do ECOSOC, com grande participação de Ministros. Uma das principais preocupações era o desvio de recursos liberados pelo fim da Guerra Fria da assistência ao desenvolvimento para a transição da Europa do Leste.

Na ocasião, o Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali publicou artigo na revista *Foreign Affairs* em que afirmava que a “nova era havia trazido nova credibilidade para as Nações Unidas”, acompanhada de crescentes expectativas⁷⁴⁰. Alertava que as atividades da ONU para paz e segurança não poderiam ser realizadas à custa daquelas voltadas para o desenvolvimento e defendia reforma da Organização e do sistema de agências especializadas “a partir de dentro”⁷⁴¹. O ECOSOC tinha se mostrado “excessivamente fraco” para dar coerência e forma ao sistema e, como resultado, “duplicação é generalizada, coordenação é frequentemente nominal, com batalhas burocráticas”⁷⁴². Recomendava um mecanismo flexível de alto nível que atuasse nos intervalos entre as sessões do Conselho para capacitar este a responder, de maneira contínua e tempestiva, a novos acontecimentos nas esferas econômica e social⁷⁴³. Anunciava os princípios básicos do que viria a ser a “Agenda para o Desenvolvimento”: as responsabilidades no desenvolvimento econômico e social eram centrais; a emergência de uma nova compreensão de desenvolvimento, relacionado com a coesão social nos países; uma visão mais integrada das dimensões econômica e social; talento humano era o maior recurso dos países; não existiria soberania absoluta e exclusiva; a cooperação internacional era indispensável.

740 BOUTROS-GHALI, Boutros. *Empowering the United Nations*. In *Foreign Affairs* 71 (Winter 1992/1993), New York: Council on Foreign Relations, 1992, p. 89.

741 *Idem*, p. 95 e 100.

742 *Idem*, p. 100.

743 *Idem*, p. 101.

Ressaltava a falta de coordenação entre as agências especializadas. Advogava que a AGNU, por meio da ACC, deveria atuar para guiar os chefes das agências e das organizações do sistema e preconizava o exame das instituições nas áreas econômica e social para tratar da proliferação de organismos. O ECOSOC deveria ser fortalecido por meio da cooperação com organizações regionais e ONGs.

A proposta do SGNU foi examinada no segmento de alto nível, sem que se alcançasse consenso. O Conselho estabeleceu um grupo de trabalho *ad hoc* para continuar as consultas e reiterou o papel fundamental da ACC para a coerência e coordenação do sistema⁷⁴⁴. No final de 1992, o grupo de trabalho apresentou sugestões, entre as quais figuravam conversão dos órgãos de governança do PNUD, UNFPA e UNICEF em juntas executivas menores (sugestão que já constava da proposta nórdica) e criação de dois subcomitês do ECOSOC, um sobre assuntos econômicos e outro sobre assuntos sociais, com foco na adoção de recomendações de órgãos subsidiários. Não se alcançou acordo, na AGNU, sobre o número e composição regional das juntas executivas propostas. Em dezembro de 1993, a AGNU transformou os órgãos de governança em juntas executivas com 36 membros cada⁷⁴⁵, subordinadas ao ECOSOC.

Vigésima reforma (1992): Relatório de Desenvolvimento Humano - Conselho de Segurança do Desenvolvimento (radical: emenda à Carta)

Em 1992, Mahbub ul Haq, alto funcionário do PNUD e criador do Relatório de Desenvolvimento Humano, propôs a criação de um Conselho de Segurança do Desenvolvimento.

744 MÜLLER, p. 131-132.

745 NAÇÕES UNIDAS. *Further measures for the restructuring and revitalization of the United Nations in the economic, social and related fields*. Resolução 48/162 da AGNU, de 20 de dezembro de 1993.

O Capítulo 5 do relatório, de título “Uma nova visão para o desenvolvimento humano global” (*A new vision for global human development*) criticava a governança do sistema econômico internacional e propunha reformas em vários organismos. Ao afirmar que “pela primeira vez na história da humanidade” o mundo estava próximo de criar um sistema global unificado, ressaltava que um sistema de governança global acordado e participativo continuava a ser “um sonho distante”. Assinalou o avanço da globalização. Sublinhou que o marco de governança global era “fraco, *ad hoc* e imprevisível”, com o processo decisório disperso por várias instituições e fóruns dominados pelos países desenvolvidos. O Grupo dos 7 representaria “a melhor aproximação de governança na economia global”, enquanto o FMI e o Banco Mundial teriam se afastado dos seus mandatos originais e o GATT teria competência muito limitada⁷⁴⁶.

O sistema ONU desempenhava papel “apenas periférico” na gestão da economia mundial, já que os países desenvolvidos se mostravam relutantes em se valer de um fórum em que cada Estado membro contava com um voto, razão pela qual dariam preferência às instituições de Bretton Woods. Concluía que “na prática, não há instituição de desenvolvimento que administre a nova economia global integrada – muito menos de maneira democrática”. Defendia que a ONU representava um sistema de governança global “potencialmente eficaz” por se aproximar das estruturas políticas nacionais: a Assembleia Geral seria um parlamento, o Conselho de Segurança um Gabinete de Ministros e os órgãos subsidiários, ao lado das agências especializadas, seriam semelhantes a Ministérios.

O Relatório propunha reformas em praticamente todos os órgãos envolvidos na governança do sistema econômico global. Para a ONU, propunha um Conselho de Segurança do Desenvolvimento que constituísse um “fórum administrável para coordenação de políticas

746 NAÇÕES UNIDAS. United Nations Development Programme. *Human Development Report 1992*. New York: Oxford University Press, 1992, p. 74-78.

globais”, o qual gozaria da confiança tanto de países desenvolvidos quanto em desenvolvimento. O novo órgão, que substituiria o ECOSOC, teria por funções: esboçar um quadro global de políticas para todas as áreas econômicas e sociais críticas; propiciar um foro para coordenação de políticas; e preparar um orçamento global para fluxos de recursos destinados ao desenvolvimento. Nos termos da proposta, o Conselho teria 22 membros, dos quais 11 permanentes e 11 rotativos, com secretariado próprio. Os membros seriam escolhidos em função de critérios tais como PNB, população, participação no comércio internacional, importância política estratégica e equilíbrio regional. Os 11 membros permanentes poderiam ser Alemanha, Estados Unidos, China, França, Japão, Reino Unido e Rússia, aos quais se somariam Brasil, Egito, Índia e Nigéria. No Relatório, ul Haq criticava o ECOSOC por ser “excessivamente amplo e de difícil manejo” (*too large and unwieldy*). Um Conselho de Segurança do Desenvolvimento, de tamanho limitado, asseguraria aos países desenvolvidos que “sua voz não seria afogada em reuniões inadministráveis”, ao mesmo tempo em que protegeria melhor os interesses dos países em desenvolvimento⁷⁴⁷.

Mahbub ul Haq fez recomendações iniciais para o relatório “Uma Agenda para o Desenvolvimento” em preparação pelo Secretário-Geral. Entre elas, estavam a redução do número de membros do ECOSOC (que teria funções similares às do CSNU), a transformação da ACC num gabinete do SGNU, bem como o estabelecimento de uma Junta das Nações Unidas para o Desenvolvimento que coordenaria os Estados-membros paralela à ACC⁷⁴⁸. Contudo, o documento final⁷⁴⁹ apresentado pelo Secretário-Geral à AGNU em novembro de 1994, não conteve essas recomendações iniciais.

747 *Idem*, p. 82-83.

748 MÜLLER, *op. cit.*, p. 61.

749 NAÇÕES UNIDAS. BOUTROS-GHALI, Boutros. Department of Public Information. *An Agenda for Development, 1995, with Related UN Documents*. Doc. A/48/935, de 6 de maio de 1994. DPI/1622/DEV.; Sales No. E.95.I.16. New York: Nações Unidas, 1995.

Vigésima primeira reforma (1993): Grupo Ogata-Volcker (*Financing an Effective United Nations: A Report of the Independent Advisory Group on U.N. Financing*) (reestruturação)

Em setembro de 1992, a pedido do SGNU, a Fundação Ford reuniu um grupo de peritos independentes para examinar soluções para o problema de financiamento das atividades da AGNU, bem como do PNUD, UNICEF e UNFPA, coordenados pelo ECOSOC. O estudo do grupo sobre o financiamento do sistema ONU excluiria as agências especializadas. O grupo foi encabeçado por Shijuro Ogata, ex-Vice-Governador do Banco de Desenvolvimento do Japão, e Paul Volcker, ex-presidente do Federal Reserve Bank.

Em fevereiro de 1993, o Grupo Ogata-Volcker publicou o relatório “Financiando uma Nações Unidas Eficaz” (*Financing an Effective United Nations*)⁷⁵⁰. Os principais problemas identificados pelo Grupo eram: insuficiência das contribuições ao orçamento regular da ONU; programação de desembolsos irregular; fluxo de caixa imprevisível; falta de capacidade da Organização para tomar empréstimos; a fórmula de contribuições (*assessment formula*); e financiamento das operações de manutenção da paz. Entre as recomendações, o relatório incluiu: a manutenção do procedimento de consenso para aprovar o orçamento regular; o financiamento (pelo orçamento regular) das despesas administrativas dos programas da ONU financiados por contribuições voluntárias; e maior participação de compromissos plurianuais negociados (*pledges*) no financiamento voluntário das agências. O documento reafirmava o princípio do financiamento por contribuições voluntárias para as atividades de financiamento.

O relatório vinculava o aumento da ajuda financeira à ONU ao êxito das tentativas de reforma. Concluiu que à medida que

750 INDEPENDENT ADVISORY GROUP ON U.N. FINANCING. Presidido por OGATA, Sadako e VOLCKER, Paul. *Financing an Effective United Nations: A Report of the Independent Advisory Group on U.N. Financing*. New York: Ford Foundation, 1993.

umentasse a confiança na eficácia e eficiência das Nações Unidas, os governos seriam mais favoráveis a mecanismos alternativos de financiamento, tais como o da Organização Mundial de Propriedade Intelectual, que é autorizada a cobrar por serviços relacionados com direitos de propriedade intelectual. Poucas das recomendações do relatório Ogata-Volcker foram implementadas. No entanto, a vinculação do êxito das reformas à solução dos problemas financeiros deu impulso a outras propostas que circulavam na mesma época.

Vigésima segunda reforma (1993): resolução 48/162 de 20 de dezembro de 1993 (*Further measures for the restructuring and revitalization of the United Nations in the economic, social and related fields*) (revitalização)

Em dezembro de 1993, a Assembleia Geral adotou, por consenso, resolução de iniciativa do G77 que tratava de medidas adicionais para revitalização e reestruturação da ONU nos campos econômico e social⁷⁵¹. O documento reconhecia que o final da Guerra Fria, a crescente interdependência entre os países e a globalização haviam aumentado muito a necessidade de maior papel das Nações Unidas na cooperação internacional. Também assinalava a “necessidade urgente” de capacitar as agências especializadas para cumprirem seus mandatos sob maior coordenação do ECOSOC. Reiterava que a Assembleia Geral era o “mais alto mecanismo intergovernamental” para formulação e avaliação de políticas econômicas e sociais, ao passo que as funções do Conselho eram as indicadas nos capítulos IX e X da Carta, bem como as “elaboradas nas resoluções relevantes da Assembleia Geral”.

A resolução introduzia três elementos novos. O primeiro era a criação de um “segmento geral” na sessão substantiva do ECOSOC, que substituiria o segmento dos comitês econômico e social do Conselho a partir de 1994. Ao distinguir entre questões econômicas

751 NAÇÕES UNIDAS. *Further measures for the restructuring and revitalization of the United Nations in the economic, social and related fields*. Resolução 48/162 da AGNU, de 20 de dezembro de 1993.

e sociais, o segmento geral deveria se concentrar nas conclusões e na adoção de recomendações dos órgãos subsidiários, de modo a evitar a duplicação de debates substantivos. O segundo elemento novo era a transformação dos órgãos de governança do PNUD/UNFPA e do UNICEF em juntas executivas que supervisionariam as atividades dos fundos e programas segundo as diretrizes da AGNU e do ECOSOC (a quem estariam subordinadas). Ambas as juntas executivas, bem como a do PMA, teriam 36 membros (dos quais oito de Estados africanos, sete de Estados asiáticos, quatro de Estados do Leste Europeu, cinco da América Latina e Caribe e 12 da Europa Ocidental e outros Estados). O terceiro elemento novo era o Anexo II, que determinava a divisão de trabalho entre a Assembleia Geral e o ECOSOC; recomendava medidas de revitalização (tais como bienalização e trienalização de reuniões, simplificação de documentos, bem como relatórios concisos e objetivos que evitassem repetição de discussões substantivas realizadas em órgãos subsidiários) e consultas mútuas entre o Conselho e a II Comissão antes da definição dos respectivos programas de trabalho.

A resolução também determinava revisão dos mecanismos de financiamento das atividades operacionais, com proposta de plano plurianual de compromissos (*pledges*). Para tanto, pedia relatório do Secretário-Geral sobre “Financiamento das Atividades Operacionais do Sistema das Nações Unidas para o Desenvolvimento”.

Vigésima terceira reforma (1992 - 1997): “Uma Agenda para a Paz” e “Uma Agenda para o Desenvolvimento” (reestruturação)

Entre 1992 e 1997, as questões de desenvolvimento e de cooperação foram debatidas, tanto na Assembleia Geral quanto no ECOSOC, no contexto de dois importantes relatórios do Secretário-Geral: “Uma Agenda para a Paz” e “Uma Agenda para o Desenvolvimento”.

O Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali reestruturou o Secretariado tão logo assumiu a posição. Em fevereiro de 1992, implementou reforma que fundiu as áreas econômicas e sociais num único departamento. Em março, depois de concluída a reestruturação, o SGNU buscou aprovação da AGNU⁷⁵². Poucos meses depois, a reforma do Secretário-Geral foi afetada pelo êxito da Conferência do Rio de Janeiro, que renovou a relevância da ONU e demandou maior capacidade de coordenação no sistema. A criação da Comissão de Desenvolvimento Sustentável levou ao estabelecimento, em agosto de 1992, de painel independente de peritos de alto nível que tratou da adequação das áreas econômica e social da ONU às novas diretrizes que emanaram da Agenda 21 e à densidade política do novo órgão subsidiário (em junho de 1993, a primeira sessão da CDS contou com numerosa participação de Ministros e com acreditação de cerca de 700 ONGs)⁷⁵³. Os peritos concentraram recomendações no Secretariado, não nas estruturas intergovernamentais, o que resultou na cisão do recém-criado Departamento único em três novos departamentos na área econômica e social: Departamento de Coordenação de Política e Desenvolvimento Sustentado; de Informação Econômica e Social e Análise de Políticas; e de Apoio ao Desenvolvimento e Serviços de Gestão⁷⁵⁴. Foi abolida a posição de Diretor-Geral para Cooperação Internacional e Assuntos Econômicos, um dos principais resultados das reformas dos anos 1970, de iniciativa dos países em desenvolvimento.

Em junho de 1992, o SGNU lançou “Uma Agenda para a Paz”, marcado pelo otimismo do início da década, que via “uma nova oportunidade” de o final da Guerra Fria permitisse cumprir a

752 NAÇÕES UNIDAS. *Revitalization of the United Nations Secretariat*. Resolução 46/232 da AGNU, de 2 de março de 1992.

753 NAÇÕES UNIDAS. *Agenda 21. Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992*. Documento A/CONF.151/26. Chapter 1, resolution 1, Annex. II. Capítulo 38: “*International Institutional Arrangements*”.

754 NAÇÕES UNIDAS. *Institutional arrangements to follow up the United Nations Conference on Environment and Development*. Resolução 47/191 da AGNU, de 22 de dezembro de 1992, PO 32.

“promessa original” da ONU⁷⁵⁵. Entre outras propostas, recomendava que o ECOSOC se reportasse ao Conselho de Segurança sobre questões econômicas e sociais que pudessem constituir ameaças para a paz e a segurança internacionais. Também propunha a criação de um mecanismo flexível, de alto nível, que pudesse se reunir fora das sessões do ECOSOC para reagir a novas questões. Na conclusão, o SGNU estabelecia o 50º aniversário da ONU, em 1995, como meta para a conclusão do processo de renovação da Organização.

A “Agenda para a Paz” causou alguma apreensão entre os países do G77, que viam a ONU dar maior ênfase às questões de segurança do que às de desenvolvimento. Publicada em junho, simultaneamente à Conferência do Rio, a “Agenda” não refletia o impulso que a Rio-92 dera às áreas econômica e social. Em agosto, o Secretário-Geral procurou contrabalançar essa percepção no relatório anual de 1992 em que ressaltou, no trabalho da ONU na cooperação econômica e social, o mesmo sentido de urgência das áreas política e de segurança. Preconizava o fortalecimento do ECOSOC para que desempenhasse o papel previsto pela Carta, e sugeria a reorganização do Secretariado nas áreas econômica e social⁷⁵⁶. Quatro meses depois, o artigo do Secretário-Geral Boutros-Ghali na revista *Foreign Affairs*⁷⁵⁷ retomava essas questões.

Ao examinar o relatório anual do Secretário-Geral, a AGNU solicitou uma agenda para o desenvolvimento que explicitasse o papel da ONU e a relação desta com as instituições de Bretton Woods⁷⁵⁸. No relatório intermediário (*progress report*) de novembro de 1993, que incluía a perspectiva de vários países, inclusive o Brasil, sugeria-se

755 NAÇÕES UNIDAS. Boutros-Ghali, Boutros. Department of Public Information. *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping; Report of the Secretary-General*. Documento A/47/277, de 17 de junho de 1992. DPI/1247. Sales Publication E.95.1.15. New York: Nações Unidas, DPI, 1992. Parágrafo 2.

756 NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*. *Official Records of the General Assembly, Forty-seventh Session, Supplement No. 1*. Documento A/47/1. Parágrafo 105.

757 BOUTROS-GHALI, Boutros, op. cit.

758 NAÇÕES UNIDAS. *An Agenda for Development*. Resolução 47/181 da AGNU, de 22 de dezembro de 1992.

que o objetivo predominante de uma agenda para o desenvolvimento deveria ser o aperfeiçoamento da cooperação internacional com vistas ao crescimento sustentado da economia global, sobretudo dos países em desenvolvimento⁷⁵⁹. O relatório intermediário afirmava que o documento, que não seria uma nova teoria macroeconômica, procuraria recolocar o desenvolvimento no topo da agenda da ONU, bem como complementar a “Agenda para a Paz” e ressaltar a globalização dos fluxos econômicos, a crescente interdependência, os efeitos do protecionismo sobre os países em desenvolvimento e o acesso à tecnologia. Ademais, adotaria visão integrada e multidisciplinar do desenvolvimento e buscaria papel mais efetivo para as Nações Unidas por meio de coordenação das agências.

A “Agenda para o Desenvolvimento” foi incluída entre os tópicos de discussão tanto da sessão substantiva do ECOSOC de 1994 quanto da XLIX AGNU⁷⁶⁰. Submetido à Assembleia Geral em maio de 1994, o documento⁷⁶¹ não propunha soluções, mas convidava à reflexão sobre meios para se buscar o desenvolvimento. A primeira minuta foi bastante modificada para acomodar objeções do Banco Mundial e do FMI⁷⁶². Estruturava-se ao longo de cinco dimensões do desenvolvimento: paz como fundação; economia como motor do progresso; meio ambiente como base para sustentabilidade; justiça como pilar da sociedade; e democracia como boa governança. Identificava os vários atores no processo de desenvolvimento e a forma como a ONU interligava esses atores. Sobre países desenvolvidos, o relatório mencionava resistência ao multilateralismo e relutância no fornecimento de meios financeiros.

759 NAÇÕES UNIDAS. *Development and International Economic Cooperation - Progress in the implementation of General Assembly resolution 47/181 - Note by the Secretary-General*. Documento A/48/689, de 29 de novembro de 1993, parágrafo 6.

760 NAÇÕES UNIDAS. *An Agenda for Development*. Resolução 48/166 da AGNU, de 21 de dezembro de 1993.

761 NAÇÕES UNIDAS. BOUTROS-GHALI, Boutros. Department of Public Information. *An Agenda for Development, 1995, with Related UN Documents*. Doc. A/48/935, de 6 de maio de 1994. DPI/1622/DEV; Sales No. E.95.I.16. New York: Nações Unidas, 1995.

762 MÜLLER, op. cit., p. 138.

Sobre países em desenvolvimento, o documento indicava falta de vontade de se engajar em operações difíceis e preferência por garantias de duração limitada. Ao ressaltar a “tarefa importante e difícil” da coordenação do sistema ONU, sob a autoridade da Assembleia Geral, via o ECOSOC como “veículo potencialmente poderoso” para essa função⁷⁶³; contudo, a falta de clara orientação política da AGNU e de efetiva coordenação de políticas pelo Conselho teriam resultado em “ausência generalizada de coesão e de foco no sistema”, com “firme proliferação de órgãos subsidiários”⁷⁶⁴.

A AGNU adotou a Agenda como base para as “Audiências Mundiais sobre Desenvolvimento” (*World Hearings on Development*) de junho de 1994⁷⁶⁵. As discussões foram acirradas⁷⁶⁶. O Representante Permanente do Brasil, Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, participou dos Painéis III, sobre “*Globalization: impact and required action*”, e V, sobre “*Coordination and Institutional Support: role of the United Nations System*”. Entre os peritos consultados figurou o Professor Helio Jaguaribe de Mattos, Diretor do Instituto de Estudos Políticos e Sociais. Nas discussões, voltou-se a ventilar a hipótese de transformar o ECOSOC em Conselho de Segurança Econômica ou Conselho de Segurança do Desenvolvimento, com número menor de membros⁷⁶⁷. Na conclusão, o Presidente da AGNU ressaltou a necessidade de um órgão de alto nível para desenvolvimento e política econômica, que elevasse o *status* desses temas ao mesmo patamar das questões de paz e segurança tratadas no CSNU. Tal órgão seria criado pela transformação do ECOSOC, com participação limitada e sessões contínuas no nível de ministros do desenvolvimento, comércio e finanças, cujas decisões

763 NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Secretary-General. An Agenda for Development*. Documento A/48/935, parágrafo 225.

764 *Idem*, parágrafo 227.

765 NAÇÕES UNIDAS. *Agenda for Development. Note by the President of the General Assembly*. Sumário das “Audiências Mundiais sobre Desenvolvimento” (*World Hearings on Development*) de junho de 1994. Documento A/49/320, de 22 de agosto de 1994. New York: Nações Unidas. 1994.

766 *Idem*, p. 3, parágrafo 5.

767 *Idem*, p. 28, parágrafo 81.

seriam executadas pelo sistema ONU (inclusive as instituições de Bretton Woods e a OMC). Suas decisões e recomendações passariam a vincular os membros da Organização (*legally binding*). No âmbito da ONU, deveria ser estabelecida uma única entidade para tratar de desenvolvimento e de coordenação de política econômica⁷⁶⁸.

No segmento de alto nível, em julho de 1994, o ECOSOC, que havia sido revitalizado e fortalecido em 1992, revelou-se inócuo na discussão da “Agenda para o Desenvolvimento”⁷⁶⁹. Os países em desenvolvimento manifestaram desapontamento com a falta de um plano de ação concreto, bem como assinalaram que o conceito de “desenvolvimento sustentável”, acordado dois anos antes como parte da Agenda 21, não tinha sido salientado. Os países desenvolvidos, por sua vez, ressaltaram a importância do mercado, dos direitos humanos e do sistema democrático. O Presidente do ECOSOC identificou questões das quais dependia a implementação da nova agenda: prioridade para melhorar significativamente a vida dos PEDs; deveria ser voltada para ação, com espírito de parceria e voltada para especificidades nacionais; deveria estabelecer elo entre paz, desenvolvimento e democracia; deveria reconhecer a importância do crescimento econômico com justiça social; prioridade para educação, saúde e bem-estar dos povos; deveria envolver todos os atores relevantes; voltada para a eliminação das causas da pobreza; atenção à condição das mulheres; deveria considerar o papel da ciência e tecnologia, comércio, dívida, preços de commodities e fluxos financeiros; considerar a responsabilidade dos governos; e identificar áreas em que a ONU conta com vantagem comparativa. O ECOSOC concluiu que a ONU, apesar de contar com apenas uma fração dos recursos globais relevantes para o desenvolvimento, tinha como vantagem comparativa central a construção de consenso para decisões políticas⁷⁷⁰.

768 Idem, p. 7, parágrafos 29 a 33.

769 MÜLLER, op. cit., p. 61.

770 NAÇÕES UNIDAS. *An Agenda for Development. Conclusion of the High Level Segment of the Economic and Social Council (28-29 June 1994). Summary and conclusions by Ambassador Richard Butler AM, Presidente of the Economic and Social Council.* Documento E/1994/109, de 18 de julho de 1994.

Nos debates, a delegação do Brasil reiterou os pontos do documento “*A Brazilian Approach to an Agenda for Development: a Contribution to the Current Debate at the United Nations*”, sobretudo o de que um verdadeiro consenso internacional deveria incluir questões-chave (*hard economic issues*) ligadas a comércio, regionalismo e multilateralismo econômico, fluxos financeiros e transferência de tecnologia⁷⁷¹.

As discussões eram acompanhadas por outros atores. Em junho de 1994, uma ONG canadense, a *United Nations Association of Canada*, circulou relatório sobre seis áreas de reforma da ONU⁷⁷². Sobre “Uma agenda para o desenvolvimento”, o documento assinalava que a falta de coordenação efetiva era o maior problema do sistema das Nações Unidas nas áreas econômica e social. O ECOSOC não tinha sido efetivo no desempenho desse papel e tentativas anteriores de estabelecer controle central sobre as agências especializadas haviam falhado. Para tanto, propunha o estabelecimento de um conselho de segurança do desenvolvimento sustentado com total poder de coordenação sobre as agências especializadas.

Em novembro de 1994, o Secretário-Geral circulou relatório de seguimento da Agenda⁷⁷³. Sobre o ECOSOC, as recomendações do Secretário-Geral eram de que deveria: decidir sobre a totalidade da gama de questões de desenvolvimento; servir como um comitê de exame da assistência internacional ao desenvolvimento que reunisse doadores e receptores de recursos; identificar potenciais emergências humanitárias; estabelecer um Bureau ampliado, com número de membros limitado para se reunir entre as sessões e dar continuidade aos trabalhos; e considerar a criação de um conselho de assessores

771 NAÇÕES UNIDAS. *General Assembly Official Records, Forty-ninth Session, 61st Meeting*, p. 16. Discurso da delegação do Brasil sobre o Item 92 da Agenda da XLIX AGNU. Em 21 de novembro de 1994.

772 CANADIAN COMMITTEE FOR THE FIFTIETH ANNIVERSARY OF THE UNITED NATIONS. *Canadian Priorities for United Nations Reform: Proposals for Policy Changes by the United Nations and the Government of Canada*. Ottawa: The Committee, 1994.

773 NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Secretary-General. An agenda for development: recommendations*. Documento A/49/665, de 11 de novembro de 1994.

internacionais sobre desenvolvimento⁷⁷⁴. Outras recomendações eram: a L Sessão da AGNU deveria discutir a conveniência de uma conferência sobre financiamento para o desenvolvimento; a Assembleia Geral deveria discutir questões de desenvolvimento no plenário e considerar realizar sessões especiais para discutir os principais aspectos da cooperação internacional para o desenvolvimento. O documento foi discutido pela XLIX Sessão da AGNU, que levou em consideração as discussões no ECOSOC e nas Audiências Mundiais. A Assembleia Geral não alcançou acordo. O seguimento da “Agenda para o Desenvolvimento” prolongou-se pelos anos seguintes, em grupo de trabalho *ad hoc* estabelecidos pela Assembleia Geral⁷⁷⁵.

No âmbito da Assembleia Geral, o seguimento da “Agenda para a Paz” e da “Agenda para o Desenvolvimento” foi assumido por cinco grupos temáticos intergovernamentais de alto nível sobre reforma da ONU. Os grupos de trabalho trataram de: financiamento; reforma do Conselho de Segurança; questões de paz e segurança; desenvolvimento; e o fortalecimento geral do sistema da ONU. Quatro desses grupos encerraram seus trabalhos em 1996, sem resultados conclusivos, seja por falta de vontade política, seja por não identificarem medidas que não implicassem recursos adicionais. (apenas o grupo sobre reforma do Conselho de Segurança continuou a funcionar). O grupo de trabalho sobre a “Agenda para o Desenvolvimento” foi mantido na LI Sessão (1996-1997). Em 1997, continuaram as negociações, centradas nas *Recommendations* do Secretário-Geral. A controvérsia concentrava-se em questões institucionais: enquanto o G77 advogava o fortalecimento da Assembleia Geral e da UNCTAD, a União Europeia e os EUA preconizavam uma divisão de responsabilidades em que a ONU trataria de questões ambientais, sociais e de direitos humanos, enquanto as BWIs e a OMC tratariam de questões econômicas. Também havia controvérsia quanto ao conceito de desenvolvimento:

774 Idem, p. 9, parágrafos 44 a 48.

775 NAÇÕES UNIDAS. *An Agenda for Development*. Resolução 49/126 da AGNU, de 19 de dezembro de 1994. PO 1.

o G77 defendia a necessidade de crescimento econômico contínuo, ao passo que a UE e os EUA focavam no crescimento sustentado.

Em junho de 1997, alcançou-se acordo e foi adotada, por consenso, resolução⁷⁷⁶ que, por falta de definição, cindia o conceito de desenvolvimento em quatro partes: centralidade do desenvolvimento no trabalho da ONU; importância fundamental do crescimento econômico para os PEDs; papel essencial da democracia e da liberdade; e importância fundamental do empoderamento das mulheres. A agenda, com 285 parágrafos, foi estruturada em três partes: 1ª) objetivos (*Settings and Objectives*: confirmava o conceito de desenvolvimento sustentado, introduzia o novo conceito de crescimento econômico sustentado e identificava dois objetivos, a saber: cooperação internacional fortalecida para o desenvolvimento e promoção do desenvolvimento com base em tratamento integrado); 2ª) marco político, inclusive meios de implementação (*Policy framework, including means of implementation*: um levantamento das conclusões de conferências internacionais recentes que incluía: desenvolvimento econômico, políticas macroeconômicas voltadas para o crescimento, questões de financiamento e os “dividendos da paz”; desenvolvimento social, com definição de pobreza; empoderamento das mulheres; direitos das crianças; população, desenvolvimento e migração internacional; meio ambiente e desenvolvimento; questões humanitárias; processos participatórios; países em situações especiais e meios de implementação); e 3ª) questões institucionais e seguimento (*Institutional issues and follow-up*: essa parte, ao invés de apresentar novas propostas, limitou-se a descrever o *status quo*: a ONU teria papel chave na promoção da coerência, complementaridade e coordenação da formulação de políticas macroeconômicas globais, bem como na implementação de políticas e metas acordadas internacionalmente; salientava o papel do ECOSOC na coordenação de atividades

776 NAÇÕES UNIDAS. *Agenda for Development*. Resolução 51/240 da AGNU, de 20 de junho de 1997.

operacionais e mecanismos que deveriam ser criados para capacitá-lo a dar orientação e transmitir prioridades institucionais formuladas pela AGNU; não se tocava no *status* independente das BWIs e da OMC). O documento ficou aquém das expectativas de definir prioridades para o desenvolvimento e horizontes temporais para sua implementação. Apesar de negociada numa atmosfera não confrontacional, a Agenda pareceu insuficiente tanto para o G77 quanto para a UE e os EUA, que manifestaram desapontamento⁷⁷⁷.

**Vigésima quarta reforma (1994): Relatório do Secretário-Geral de 1994
(*Funding Operational Activities for Development Within the UN System*
Doc. A/48/940, de 25 de maio de 1994) (reestruturação)**

Em maio de 1994, o Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali publicou relatório sobre financiamento das atividades para o desenvolvimento⁷⁷⁸, solicitado pela resolução 48/162 da AGNU, de dezembro do ano anterior. À primeira vista, o relatório não guardaria relação com o processo de reformas, por tratar exclusivamente da questão da obtenção de recursos, estáveis e previsíveis, em volume suficiente para financiar os fundos e programas do sistema ONU. O documento não fazia menção ao ECOSOC⁷⁷⁹. Contudo, tanto as propostas da época quanto a ação parlamentar relacionavam estreitamente as reformas à questão do financiamento das atividades operacionais. O relatório Ogata-Volcker, do ano anterior, havia vinculado o aumento do financiamento ao êxito das reformas. A resolução 48/162 também havia indicado que um “substancial aumento” dos recursos para atividades operacionais era “parte do processo mais amplo de reforma”

⁷⁷⁷ MÜLLER, op. cit. p. 97.

⁷⁷⁸ NAÇÕES UNIDAS. *Funding Operational Activities for Development Within the UN System*. Documento A/48/940.

⁷⁷⁹ Exceto por indicar que o Conselho havia aprovado as metas de compromissos (*pledges*) da conferência do PMA. Ver: NAÇÕES UNIDAS. *Funding Operational Activities for Development Within the UN System*. Documento A/48/940, parágrafo 64, p. 46.

do sistema⁷⁸⁰. O relatório do Secretário-Geral afirmava que aumento no volume de financiamento era parte do processo de revitalização e reestruturação da ONU nos campos econômico e social⁷⁸¹. Sem reformas, não haveria aumento de recursos. Sem recursos adicionais, não haveria reformas.

O relatório informava que os quatro maiores fundos e programas haviam se desenvolvido a partir de mandatos e identidades distintos, que resultaram em diferentes métodos de financiamento. O PNUD dependia cada vez mais de terceiras partes, dos próprios países recipiendários de assistência técnica e de fundos fiduciários; o UNICEF empregava ampla base de doadores públicos e privados, por meio de canais diversificados; o UNFPA se utilizava de taxas cobradas sobre outras organizações por serviços de licitação; e o PMA recebia contribuições na forma de dinheiro e de alimentos, em quantidades físicas ou no equivalente monetário⁷⁸².

O sistema de compromissos voluntários (*voluntary pledges*) era o mais amplamente utilizado pelos fundos e programas do sistema ONU, apesar de sua volatilidade. Porém, o relatório assinalava outras modalidades de obtenção de recursos, a saber: conferências da ONU para compromissos (*pledging conferences*), que eram resultado da resolução 32/197 de 1977; contribuições regulares (*assessed contributions*) que, apesar de serem previsíveis e estáveis, desencorajavam desembolsos voluntários acima do montante estipulado como desembolso regular; sistema de reposições (*replenishment system*), tal como usado por bancos multilaterais, com boa previsibilidade e estabilidade para um período fixo, sem garantia de continuidade; compromissos negociados (*negotiated pledges*), definidos por grupos de doadores; e mecanismos mistos de financiamento, como o proposto pelo Projeto Nórdico

780 NAÇÕES UNIDAS. *Further measures for the restructuring and revitalization of the United Nations in the economic, social and related fields*. Resolução 48/162 da AGNU, de 20 de dezembro de 1993. Ver PO 32.

781 *Idem*, PO 10, p. 6-7.

782 *Idem*, POs 28 a 31, p. 10-11.

de 1991 (combinação de contribuições estipuladas para todos os Estados-membros, contribuições voluntárias e compromissos negociados semelhantes às reposições das instituições financeiras internacionais)⁷⁸³.

Na conclusão, salientava que qualquer mecanismo de financiamento enfrentaria dificuldades, a menos que fosse revertida a tendência de estagnação da assistência oficial para programas e fundos, o que requeria “ação positiva” dos principais doadores. Sugeriu duas medidas: o estabelecimento de um sistema de metas trienais para recursos, o que permitiria aos Estados-membros indicarem sua disposição de transferir recursos dentro desse quadro; e tratamento das perdas resultantes das flutuações das taxas de câmbio, possivelmente pela realização de contribuições em direitos especiais de saque. Ambas as medidas acrescentariam estabilidade a um sistema que deve operar em base plurianual, mas sujeito a flutuações.

**Vigésima quinta reforma (1993-1995): Grupo Qureshi / von Weizsäcker
(*The United Nations in Its Second Half-Century*) (reforma da Carta)**

Em 1993, a pedido do Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali, a Fundação Ford reuniu um Grupo de Trabalho Independente sobre o Futuro das Nações Unidas, com 12 membros eminentes⁷⁸⁴, copresidido pelo ex-Primeiro-Ministro do Paquistão Moeen Qureshi e o ex-presidente da Alemanha Richard von Weizsäcker. O Grupo contava com representantes de quatro países em desenvolvimento (dos quais dois de ONGs). Os cinco Membros Permanentes do Conselho de Segurança estavam representados. Em 1995, o Grupo circulou relatório

783 Idem, POs 37 a 52, p. 12-15.

784 Os doze membros eram: Moeen Qureshi, ex-Primeiro-Ministro do Paquistão (copresidente); Richard von Weizsäcker, ex-presidente da República Federal da Alemanha; Alicia Bárcena Ibara, Diretora do Earth Council (Costa Rica); Muchkund Dubey, ex-Ministro das Relações Exteriores (*Foreign Secretary*) da Índia; Stéphane Hessel, Embaixadora (França); Koji Kakizawa, ex-Ministro das Relações Exteriores do Japão; Wangari Maathai, *Green Belt Movement* (Quênia); Xue Mouhong, ex-Embaixador da China; Anthony Parsons, ex-Representante Permanente do Reino Unido junto à ONU; Feliux Rohatyn, banqueiro (EUA); Roald Sagdeev, Físico (Rússia); e Hanna Suchoka, ex-Primeira-Ministra (Polônia).

conciso⁷⁸⁵ com recomendações sobre o futuro do sistema ONU, com ênfase em quatro aspectos: segurança, desenvolvimento econômico e social global, liderança e recursos.

O Grupo partiu do princípio de que o mandato da ONU abrangia as causas econômicas, sociais e culturais de conflitos, o que implicava envolver atores não governamentais e mobilizar a vontade política dos Estados-membros. A exemplo do Relatório Brandt, o Grupo apontava crescente interdependência entre as economias mundiais, com aumento do hiato de renda entre países ricos e pobres, que compartilhavam as mesmas questões de segurança. Na avaliação do Grupo Qureshi/von Weizsäcker, as Nações Unidas careciam de um órgão efetivo para coordenar questões econômicas, financeiras e comerciais – nem o ECOSOC preencheria essa função, nem as instituições de Bretton Woods eram suficientemente integradas ao sistema ONU. O grupo de trabalho observou que “ao longo do tempo, o número de membros do ECOSOC tornou-se muito grande para ser eficaz. Ele jamais foi capaz de desempenhar seu papel de coordenação” e que “não faltaram propostas para remediar essa situação, mas nenhuma melhorou a questão”⁷⁸⁶.

Para não apresentar mais um conjunto de reformas que poderiam ser implementadas sem emendas à Carta, o Grupo estimava qual seria a reação dos EUA às propostas, uma vez que nenhuma mudança radical seria implementada sem o apoio americano. Assim, buscou equilíbrio entre medidas inovadoras e conceitos controversos que pudessem despertar forte oposição nos EUA. Sublinhou que a soberania nacional vinha sendo firmemente corroída por processos globais e que a ONU podia ajudar a guiar o inevitável processo de adaptação⁷⁸⁷.

785 INDEPENDENT WORKING GROUP ON THE FUTURE OF THE UNITED NATIONS. Presidido por QURESHI, Moeen e VON WEIZSÄCKER, Richard. *Agenda for Change: New Tasks for the United Nations*. New Haven e New York: UN Studies at Yale e Ford Foundation, 1995.

786 *Idem*, p. 26.

787 MÜLLER, *op. cit.*, p. 156.

A recomendação central era a do estabelecimento de três conselhos inter-relacionados, a saber: um novo conselho econômico, um novo conselho social e um Conselho de Segurança aperfeiçoado, todos atendidos por um Secretariado comum. Os Conselhos Econômico e Social seriam órgãos menores do que o ECOSOC: coordenariam políticas e programas em encontros anuais sobre desenvolvimento sustentado, com participação no mais alto nível. Essas recomendações constavam do capítulo sobre “Melhoria das condições econômicas globais” (*Improving Global Economic Conditions*)⁷⁸⁸. Nele, o Grupo propunha uma “Aliança Global para Desenvolvimento Sustentado” (*Global Alliance for Sustainable Development*) que consistiria dos dois novos Conselhos, os quais reuniriam experiência e conhecimento sobre várias questões até então afetas ao ECOSOC, de maneira a obter “cooperação entre vários elementos da sociedade”.

O Conselho Econômico, com 23 membros rotativos eleitos pela AGNU, com base em representação geográfica e equilíbrio entre países de populações grandes e pequenas, integraria o trabalho de todas as agências e instituições, programas e fundos voltados para questões econômicas. Promoveria a harmonização de políticas fiscal, monetária e comercial dos Estados-membros, bem como incentivaria a cooperação internacional. Contaria com um comitê permanente, composto por profissionais de reconhecido conhecimento da área. Como um dos órgãos principais da ONU, consultaria o Conselho Social, o Conselho de Segurança e a Assembleia Geral para formular diretrizes para integração do trabalho de todas as agências da Organização. Entre suas funções estariam: obtenção de consenso entre todos os Estados-membros sobre políticas econômicas; discussão de questões politicamente sensíveis que pudessem ter impacto sobre a economia global; formulação de políticas de desenvolvimento, com envolvimento de Governos, ONGs e órgãos intergovernamentais, para redução da pobreza; e servir de fórum para debates de alto nível. As instituições

788 INDEPENDENT WORKING GROUP ON THE FUTURE OF THE UNITED NATIONS, op. cit., p. 25-34.

de Bretton Woods passariam a se subordinar ao novo Conselho Econômico.

O Conselho Social, por sua vez, se constituiria em fórum para discussões e busca de consenso sobre medidas que os Estados deveriam implementar para mitigar problemas sociais mundiais. Supervisionaria e integraria todas as atividades da ONU voltadas para o desenvolvimento social. O Conselho, também com 23 membros rotativos eleitos pela AGNU, trataria das questões relacionadas com proteção do meio ambiente, educação, saúde, população e migração, bem como da promoção dos direitos humanos. Algumas das questões de que trataria seriam: epidemia de AIDS; persistente desigualdade entre gêneros; falência de instituições educacionais; crescimento populacional acelerado; tráfico de drogas; e corrupção. A exemplo do Conselho Econômico, o Social contaria com comitê permanente de especialistas. Contaria com assistência de entidades não estatais e das organizações regionais.

Ao lado das reformas, o relatório afirmava que, “mais importante do que tudo”, a ONU carecia de recursos adicionais que não dependessem de “constrangimentos políticos e orçamentários”⁷⁸⁹.

A criação desses dois conselhos implicaria a abolição do ECOSOC e de órgãos do Secretariado. O relatório, submetido à AGNU por ocasião do aniversário de 50 anos da ONU, na L Sessão, não resultou em nenhuma medida concreta.

Vigésima sexta reforma (1994-1996): Erskine Childers e Brian Urquhart (*Renewing the United Nations System*) (reestruturação)

Em meados dos anos 1990, a celebração do aniversário de 50 anos da ONU ensejou o maior número de propostas de reforma até então verificado, muitas das quais de agentes externos. Os

⁷⁸⁹ Idem, p. 46.

estudos mais influentes, pela experiência dos autores, por sua visão abrangente, objetividade no diagnóstico e realismo das propostas, foram os três relatórios publicados por Erskine Childers e Brian Urquhart entre 1991 e 1994. Erskine Childers foi funcionário da ONU por 22 anos e Assessor Sênior (*Senior Adviser*) do Diretor-Geral das Nações Unidas para Desenvolvimento e Cooperação Econômica Internacional. Brian Urquhart, um dos primeiros funcionários da ONU (serviu no Secretariado de 1945 a 1986), foi Subsecretário-Geral (*Under Secretary-General*) para Assuntos Políticos Especiais de 1974 a 1986. Publicaram os três relatórios sob os auspícios da Fundação Dag Hammarskjöld.

Em 1991, o primeiro estudo tratou do papel de liderança da Organização⁷⁹⁰. Refletia a premissa básica do Relatório Brandt de 1980: o maior problema que ameaçava a humanidade era o hiato que separava países pobres dos ricos e as questões ambientais associadas a esse hiato. Para os autores, o tratamento setorial que a ONU dava a esses problemas, por meio de agências totalmente autônomas e estanques, deveria ser questionado. Ademais, porque a revitalização da ONU estaria estreitamente relacionada à qualidade de sua liderança, a racionalização da nomeação de chefes das agências deveria ser acompanhada por medidas de caráter sistêmico que transformassem a ACC num “gabinete” do sistema ONU. O impacto das recomendações foi limitado. Um grupo de 30 Representantes Permanentes debateu o estudo de Urquhart e Childers e solicitou que os autores preparassem um segundo documento, sobre gestão e organização do Secretariado e das emergências humanitárias. No segundo estudo, de 1992⁷⁹¹, os autores identificaram mais de 30 unidades que se reportavam diretamente ao Secretário-Geral. Propuseram racionalização da estrutura, com a introdução de quatro novos Subsecretários-Gerais, um dos quais responderia pelo Departamento de Assuntos Econômicos, Sociais, de

790 CHILDERS, Erskine e URQUHART, Brian. *A World in Need of Leadership: Tomorrow's United Nations*. New York: The Ford Foundation, 1996.

791 CHILDERS, Erskine e URQUHART, Brian. *Towards a more effective United Nations*. New York: Ford Foundation, 1992.

Desenvolvimento e Ambientais. Tanto propostas do primeiro estudo (que incluíam critérios objetivos de contratação de altos funcionários) quanto do segundo documento seriam incorporadas pelo Secretário-Geral Kofi Annan, a partir de 1997.

O terceiro estudo, “Renovação do Sistema ONU”⁷⁹², de 1994, concentrou-se no sistema das Nações Unidas que trata de questões econômicas e sociais. O estudo afirmava que uma visão clara do tamanho do sistema deveria preceder qualquer exame de reformas. O sistema ONU não era tão vasto, sequer tão custoso quanto “quase rotineiramente sugerido”⁷⁹³. Considerados apenas os órgãos parentais, o sistema consistia apenas nas Nações Unidas e quinze organizações, menor do que “o serviço público de qualquer país de tamanho modesto”⁷⁹⁴. De meados dos anos 1970 a meados dos anos 1980, o número de funcionários no Secretariado crescera de 9.600 para 12.200. No final de 1990, o ONU tinha cerca de 51.500 funcionários de todos os níveis. No início de 1997, o número de funcionários no Secretariado fora reduzido para 8.500. Em 2000, o Secretariado contava com 14.400 funcionários na sede em Nova York, escritórios regionais e escritórios locais, dos quais 7.400 eram pagos com recursos do orçamento regular e 7.000 por recursos extra orçamentários. Os programas e fundos contavam com 18.500 funcionários, pagos com recursos extra orçamentários⁷⁹⁵.

O relatório salientava que vários órgãos do sistema haviam se tornado muito mais autônomos do que se pretendia em 1945. A integração dos vários elementos autônomos do sistema dependia de profundas transformações constitucionais, que não seriam factíveis no contexto do início dos anos 1990. Por essa razão, o estudo não propunha mudanças radicais: suas propostas não implicavam

792 CHILDERS (1994), op. cit.

793 Idem, p. 7.

794 Idem, p. 26.

795 MÜLLER, op. cit., p. 3-4 e 83.

emendas à carta, tampouco mudanças na constituição das agências especializadas, como também não contemplavam criação de novos órgãos subsidiários. O propósito dos autores era “identificar sequência gradual de grandes opções para reforma e reorganização que sejam tanto factíveis quanto prováveis de melhorar a situação”⁷⁹⁶.

O relatório examinava as razões pelas quais reformas anteriores não haviam produzido os resultados esperados, tais como: implementação negligenciada; alterações de organograma que não consideraram problemas de coordenação; falta de liderança e autoridade; seleção inadequada de pessoal; e manutenção de instituições que não se justificavam num novo sistema⁷⁹⁷. Sobretudo, propostas anteriores teriam falhado no trato da questão de sediar as organizações nos locais em que poderiam desempenhar melhor seu trabalho. Criticavam a dispersão das atividades operacionais, com vários programas da ONU num mesmo país, escritórios descentralizados e a inoperância do Representante Residente do PNUD. Ademais, Ministros de diferentes pastas se reuniam em diferentes sedes (Ministros da Agricultura em Roma, Ministros da Saúde em Genebra, Ministros da Indústria em Viena, Ministros da Fazenda em Washington e Ministros das Relações Exteriores em Nova York), o que dificultava a coordenação⁷⁹⁸.

As análises e recomendações se concentraram em oito áreas, a saber: equidade e desenvolvimento sustentável; atividades operacionais para o desenvolvimento; direitos humanos; capacidade para emergências humanitárias; processo decisório; finanças e administração; funcionalismo público internacional; e democratização da ONU. Os autores propunham fortalecer as Nações Unidas para que esta formulasse políticas macroeconômicas globais, bem como consolidar as atividades da Organização nos planos global e local em torno de uma única autoridade dedicada ao desenvolvimento.

796 CHILDERS (1994), op. cit., p. 8.

797 Idem, p. 34 a 37.

798 Idem, p. 63.

O estudo dedicou um capítulo inteiro ao exame do ECOSOC⁷⁹⁹. Nele, os autores afirmam que a descrição das funções do ECOSOC indicaria que “os fundadores da ONU pretendiam que ele fosse o ‘conselho de segurança econômica’”⁸⁰⁰, mas o “separatismo” das instituições de Bretton Woods teria “desviado as Nações Unidas da formulação de políticas macroeconômicas para a assistência ao desenvolvimento”⁸⁰¹ e a ONU teria deixado de ser o que os governos pretendiam, isto é, “a peça central do mundo para a formulação de política macroeconômica global”. Um “conselho de segurança econômica” faria sentido por seu “tamanho gerenciável”, dada a ampliação do ECOSOC para 54 membros; por propiciar nível de representação mais alto e por evitar reformar um ECOSOC que vive sob permanente estado de “revitalização” malsucedida. Contudo, não preconizavam a abolição do ECOSOC. Advogavam o aperfeiçoamento do Conselho como foro de formulação política e de orientação, em que se realizariam encontros temáticos de alto nível. Propuseram que a Assembleia Geral recomendasse ao ECOSOC, sob o artigo 66 (1) da Carta, que se incluísse na agenda do Conselho um tema anual para discussão de alto nível em que as delegações seriam conduzidas pelo Ministro do setor relevante⁸⁰². Propunham mecanismos de tamanho gerenciável e de representação geográfica adequada, que reunisse representantes setoriais de governos para orientar o sistema, uma “Junta Consultiva do Sistema das Nações Unidas”⁸⁰³ para aperfeiçoar o funcionamento do sistema por meio de recomendações. A Junta Consultiva seria integrada pelo Bureau do ECOSOC e pelos órgãos executivos das agências especializadas, para manter a coesão do sistema.

799 *Idem*, Capítulo IV: *The Machinery for Equity and Sustainable Development*.

800 *Idem*, p. 57.

801 *Idem*, p. 58-59.

802 *Idem*, p. 63.

803 *Idem*, p. 62.

Para tratar das atividades operacionais, o estudo sugeria o estabelecimento de uma única Autoridade das Nações Unidas para o Desenvolvimento (*United Nations Development Authority*) sob o Sub-secretário-Geral para Cooperação Econômica e Desenvolvimento Sustentável, que consolidaria todos os programas e fundos para o desenvolvimento, que manteriam suas identidades apenas para fins de captação de recursos; a criação de um mecanismo permanente para monitorar a coordenação, pelas Nações Unidas, das políticas e atividades das agências especializadas; reorganização das comissões regionais para transformá-las em braços de apoio de pesquisa e de operações do sistema; a governança das atividades operacionais deveria ser descentralizada para o nível regional, em paralelo à proposta de descentralização dessas atividades para as comissões regionais; e a revisão do mecanismo de financiamento das atividades operacionais para determinar o máximo financiamento possível pelo uso de contribuições regulares (*assessed formula*).

Para fortalecer a coordenação operacional do sistema, propunham a renomeação da ACC como Comitê Executivo do sistema das Nações Unidas, a ser integrado pelos chefes dos órgãos do sistema, responsável perante a AGNU, por meio do ECOSOC, pela implementação das decisões das Nações Unidas; o Comitê de Desenvolvimento Sustentado da ACC deveria ser transformado em Junta Interagências para Cooperação Econômica Internacional e Desenvolvimento Sustentado, responsável pela manutenção da supervisão global das propostas de política formuladas pelo Secretário-Geral. Também preconizavam a reforma das instituições de Bretton Woods para estabelecer mecanismo de empréstimo de capital e fundo monetário governado de maneira equitativa, no âmbito de uma organização universal governada da mesma forma.

Outras propostas eram: o estabelecimento de uma sede comum para as organizações do sistema; unificação dos escritórios da ONU

nos países, onde haveria um único programa nacional; e a adoção, pela AGNU, de um programa abrangente de orçamento para todo o sistema ONU.

Para que suas propostas não fossem rotuladas de “utópicas e irrealistas”, os autores identificaram sequência gradual de implementação das principais opções de reforma. Contudo, as principais recomendações do estudo não foram implementadas. O ECOSOC não se converteu no centro de formulação de políticas macroeconômicas globais, muito menos num “conselho de segurança econômica”. Jamais foi criada a “Junta Consultiva do Sistema das Nações Unidas”, tampouco a “Autoridade das Nações Unidas para o Desenvolvimento” que consolidaria as atividades da ONU nos planos global. As atividades operacionais e a governança destas não foram descentralizadas para o plano regional, nas comissões econômicas e não se voltou a discutir o estabelecimento de uma sede comum para as organizações do sistema. Porém, algumas das recomendações prosperaram: passou-se a incluir na agenda do Conselho um tema anual para discussão de alto nível; foi criada a Junta dos Executivos-Chefes dos órgãos subsidiários e agências especializadas (*Chief Executives Board*); e, doze anos mais tarde, foi retomada a discussão sobre unificação dos escritórios da ONU nos países, com um único programa nacional.

Vigésima sétima reforma (1995): Relatório da Comissão de Governança Global de 1995 (*Our Global Neighbourhood*) (reforma da Carta)

Em abril de 1991, em Estocolmo, por iniciativa do ex-Chanceler da República Federal da Alemanha Willy Brandt, foi estabelecida a Comissão de Governança Global, com vistas a fortalecer a cooperação global. Reuniu 28 personalidades proeminentes, em capacidade pessoal, entre as quais a Diretora do Arquivo Nacional, Celina Vargas

do Amaral Peixoto, da Fundação Getúlio Vargas⁸⁰⁴. A Comissão era composta por 14 representantes de países em desenvolvimento, dois de economias em transição e 12 países desenvolvidos (Estados Unidos e Reino Unido tinham dois representantes cada). Os cinco Membros Permanentes do Conselho de Segurança estavam representados. A Comissão iniciou seus trabalhos em setembro de 1992, encabeçada por Ingvar Carlsson, Primeiro-Ministro da Suécia; Shridath Ramphal, Secretário-Geral da Commonwealth; e Jan Pronk, Ministro de Cooperação para o Desenvolvimento dos Países Baixos. Em novembro de 1994, a Comissão publicou o relatório “Nossa vizinhança global” (*Our Global Neighbourhood*)⁸⁰⁵, que examinava mudanças, desde 1945, nas áreas militar, econômica, social e ambiental. O documento foi publicado simultaneamente ao relatório do Grupo Qureshi/von Weizsäcker, que preconizava emenda à Carta para criação de um novo Conselho Econômico e outro Social.

Após passar em revista tendências globais, a Comissão defendeu o multilateralismo como a maneira mais eficaz de tratar tanto da segurança global quanto daquilo que chamou de “governança econômica global”. O relatório dedicava um dos sete capítulos à questão da gestão

804 Os 28 membros da Comissão eram: Ingvar Carlsson (Suécia), ex-primeiro-ministro de 1986 a 1991; Shirdath Ramphal (Guiana), Secretário-Geral da Commonwealth de 1975 a 1990; Ali Alatas (Indonésia), Ministro das Relações Exteriores; Abdlatif Al-Hamad (Kuwait), Presidente do Fundo Árabe para Desenvolvimento Econômico e Social; Oscar Arias (Costa Rica), ex-Presidente de 1986 to 1990 Prêmio Nobel sa Paz; Anna Ballebo i Puig (Espanha), parlamentar; Kurt Biedenkopf (Alemanha), Ministro-Presidente da Saxônia; Allan Boesak (África do Sul), Ministro de Assuntos Econômicos da Região do Cabo Ocidental; Manuel Camacho Solis (México), ex-Ministro das Relações Exteriores; Bernard Chidzero (Zimbábue), Ministro da Fazenda; Barber Conable (Estados Unidos), ex-Presidente do Banco Mundial de 1986 a 1991; Jacques Delors (França), Presidente da Comissão Europeia; Jiri Dienstbier (República Tcheca), Vice-Ministro das Relações Exteriores; Enrique Iglesias (Uruguai), Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento; Frank Judd (Reino Unido), Diretor da Oxfam; Hongkoo Lee (Coreia do Sul), Vice-Primeiro-Ministro; Wangari Maathai (Quênia), Kenya Green Belt Movement in Kenya; Sadako Ogata (Japão), Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados; Olara Otunnu (Uganda), ex-Ministro das Relações Exteriores; I.G. Patel (Índia), Presidente do Banco Central da Índia; Celina Vargas do Amaral Peixoto (Brasil), Diretora da Fundação Getúlio Vargas e do Arquivo Nacional; Jan Pronk (Países Baixos), Ministro de Cooperação para o Desenvolvimento; Qian Jiadong (China), Representante Permanente em Genebra; Marie-Angelique Savane (Senegal), Presidente da Association of African Women for Research and Development; Adele Simmons (Estados Unidos), Presidente da John D. and Catherine T. MacArthur Foundation; Maurice Strong (Canadá), membro da World Commission on Environment and Development; Brian Urquhart (Reino Unido), Subsecretário-Geral da ONU para Assuntos Políticos Especiais de 1972 a 1986; Yuli Vorontsov (Rússia), Embaixador junto aos Estados Unidos.

805 COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford and New York: Oxford University Press, 1995.

da interdependência econômica⁸⁰⁶. O capítulo salienta a crescente interação comercial, financeira e tecnológica entre os países, bem como a globalização acelerada pela tecnologia de telecomunicações, ambas com raízes no setor privado – fonte de dinamismo, mas também de instabilidade do sistema. Assinala a exclusão social que se aprofundou à margem do processo de globalização, para indicar que os desafios do desenvolvimento global haviam mudado desde os relatórios Pearson e Brandt: ainda que permanecesse o hiato entre Norte e Sul, esses blocos não eram homogêneos e monolíticos. Registrava a transição econômica do Leste Europeu e retomava a discussão sobre questões ambientais ligadas ao desenvolvimento. Sobre o processo decisório global, realçava o conflito entre o aumento no número de países e a necessidade de mecanismos rápidos e eficientes. Ao advogar o multilateralismo, apresentava proposta de estabelecimento de um conselho de segurança econômica que seria paralelo ao CSNU.

O novo Conselho Econômico e Social, de caráter universal, seria fundido com as II e III Comissões da Assembleia Geral. O CSE proposto seria um “foro global que forneceria liderança nos campos econômico, social e ambiental [...] Ainda que não tivesse autoridade para tomar decisões que obrigassem as partes, poderia ganhar influência por meio de competência e de relevância, para assim se equiparar, em assuntos econômicos internacionais, com o Conselho de Segurança, no que toca a questões de paz e de segurança”. Preconizava a eliminação do ECOSOC, da UNCTAD e da UNIDO, além de advogar a democratização do processo decisório das instituições de Bretton Woods. Sugeriu a realização de uma reunião de cúpula sobre governança global, similar às conferências de 1944, em Bretton Woods, e de 1945, em São Francisco. “Ali foi onde focamos nossa atenção e a razão pela qual propusemos um Conselho de Segurança Econômica que poderia, ao assumir liderança em assuntos econômicos e sociais, oferecer orientação para todo o sistema das

806 Idem, Capítulo 4: “*Managing Economic Interdependence*”.

Nações Unidas sobre políticas para esses campos”⁸⁰⁷. Outra sugestão era a imposição de um imposto global para financiar as atividades operacionais.

Um capítulo é dedicado à reforma das Nações Unidas, com uma seção sobre setores econômicos e sociais em geral⁸⁰⁸ e o ECOSOC⁸⁰⁹. Os membros da Comissão afirmam que “as Nações Unidas, em particular o ECOSOC, ficaram aquém do papel que se vislumbrava de coordenação e de direção geral nos campos econômico e social. Isto porque, em parte, esse papel ainda é contestado quase cinquenta anos após São Francisco, apesar da clara intenção da Carta”⁸¹⁰. Sob o título “Chegou o momento de aposentar o ECOSOC” (*The time has come to retire ECOSOC*), a Comissão indica que “acreditamos que, hoje, a reforma deveria ir além de reparos e começar pelo topo do sistema”⁸¹¹. O relatório continua: “muitos países expressaram preocupação sobre a eficácia desses órgãos. Mandatos superpostos que levam a debates repetitivos, longas agendas e documentação volumosa estão entre as maiores reclamações [...] Esforços recentes para reformar o ECOSOC resultaram em algumas melhorias [...] Contudo, tais esforços têm sido mais como uma operação de salvamento. O que se precisa é de um veículo melhor desenhado e equipado para conduzir questões econômicas e sociais na direção de metas práticas”⁸¹². Ao lembrar que a ONU não é uma entidade dissociada dos Estados que a integra (o Organização “somos nós”, não “são eles”), o capítulo enfatiza que reformas só terão êxito se contarem com efetivo envolvimento dos países.

Outras propostas do relatório incluíam a criação de um Exército da ONU; extensão da autoridade das Nações Unidas sobre

807 *Idem*, p. 267-268.

808 *Idem*, p. 263-285.

809 *Idem*, p. 275-279.

810 *Idem*, p. 275.

811 *Idem*, p. 267-268.

812 *Idem*, p. 276.

os bens globais (*global commons*); a eliminação do poder de veto dos representantes permanentes no Conselho de Segurança; a criação de um novo órgão parlamentar de representação de membros da sociedade civil; o estabelecimento de um Conselho de Petições; um novo Tribunal Penal Internacional; a concessão de caráter obrigatório às sentenças da Corte Internacional de Justiça (*binding verdicts*); e a expansão da autoridade do Secretário-Geral.

Quando o relatório foi submetido à AGNU, em 1995, já não mais existia o ímpeto otimista do início dos anos 1990. Examinado ao lado de outras propostas que não implicavam emendas à Carta, o relatório da Comissão de Governança Global parecia excessivamente radical e não produziu resultados concretos.

**Vigésima oitava reforma (1996): US Department of State
(Views on Reform Measures Necessary for Strengthening the
United Nations) (reestruturação)**

Como contribuição ao Grupo de Trabalho sobre fortalecimento do sistema das Nações Unidas, criado pela AGNU em setembro de 1995, os EUA apresentaram, em fevereiro de 1996, relatório do Departamento de Estado com propostas de reforma⁸¹³.

O documento do Departamento do Estado concentrava-se mais na eficiência e eficácia da ONU do que nos propósitos e no papel político da Organização. Preconizava uma instituição “com melhor foco, mais enxuta, mais eficiente e menos custosa”⁸¹⁴. Oferecia interpretação do Capítulo IX da Carta, voltada para resultados⁸¹⁵. Para tanto, o sistema deveria “evoluir” de uma configuração fragmentada para um sistema

813 UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. Bureau of International Organization Affairs. *U.S. Views On Reform Measures Necessary For Strengthening The United Nations System*, de 20 de fevereiro de 1996. Washington, DC: US Government Printing Office, 1996.

814 Idem. “A better focused, leaner, more efficient and cost-effective UN system is needed”.

815 Idem, Uma das funções da ONU seria “supporting international development by promoting environmentally sound, socially equitable, economically viable growth through results-oriented expert advice and technical cooperation”.

“interativo e totalmente integrado” caracterizado por planejamento e coordenação de políticas centralizadas, com atividades descentralizadas tocadas por entidades operacionalmente autônomas. Nesse sentido, advogava eliminação de programas e agências, consolidação de atividades e programas similares, bem como revisão e atualização de mandatos.

As críticas ao ECOSOC repetiam diagnósticos conhecidos: superposição de mandatos, coordenação inadequada, falta de definição de prioridades e funcionalismo excessivo⁸¹⁶. As propostas visavam a melhorar a coordenação e priorização das atividades, consolidar programas e agências, bem como reavaliar aqueles que já tivessem sido consolidados. O ECOSOC “deveria se concentrar em políticas, ao invés de operações”. Sugeria um Bureau ampliado, ou comitê executivo, que se reunisse entre as sessões do Conselho para dar continuidade aos trabalhos. O comitê, de 15 membros, incluiria as maiores economias mundiais e “representação geográfica adequada” rotativa. Também propunha que o ECOSOC fizesse o seguimento das grandes conferências⁸¹⁷. Nenhuma nova conferência deveria ser realizada após a de Segurança Alimentar, em Roma, e a HABITAT-II, em Istambul, ambas em 1996. As sessões do Conselho, que se realizariam apenas em Nova York, deveriam ser encurtadas e concentradas em formulação de políticas e questões de coordenação. O número de órgãos subsidiários deveria ser reduzido “significativamente”, a começar pela incorporação, na Comissão de Desenvolvimento Sustentável, das Comissões de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento e de Recursos Naturais e Energia.

Outras propostas tratavam da Assembleia Geral, da UNCTAD, de atividades operacionais e das agências especializadas. Para as II e III Comissões da AGNU, recomendava não apenas bienalização e trienalização de itens da agenda, mas também que se evitasse reabrir temas discutidos

816 Idem, sobre o ECOSOC: “*undermined by overlapping institutional mandates, inadequate coordination and priority-setting and excessive administrative overhead*”.

817 Sobretudo a Conferência do Rio, a de Viena sobre Direitos Humanos, a do Cairo sobre População, a Cúpula Social de Copenhague e a de Pequim sobre Mulheres.

anteriormente no ECOSOC e, sobretudo, que se consolidassem várias resoluções anuais num único projeto, que enfeixaria os interesses dos países em desenvolvimento. Quanto ao Secretariado, propunha a transformação da ACC numa unidade funcional equivalente a um Gabinete ministerial. A UNCTAD, cujo papel era “extremamente limitado” por tratar de toda a gama de questões afetas ao desenvolvimento, deveria complementar a recém-criada OMC, ao invés de competir com ela. As comissões econômicas regionais, que também teriam “impacto limitado”, deveriam concentrar seu trabalho nas áreas em que têm vantagens comparativas, de forma a “deixar estudos econômicos e assemelhados” para outras organizações internacionais. As atividades operacionais seriam coordenadas a partir de Nova York e implementadas sob o Coordenador Residente da ONU nos países beneficiários. O papel do PNUD seria reforçado pela consolidação de agências de desenvolvimento; os fundos fiduciários seriam geridos pelo Programa (que também incorporaria muitas das atividades de desenvolvimento da FAO, da UNIFEM e da UNIDO); e seria estabelecido um comitê de coordenação de assistência ao desenvolvimento, organizado pelo Administrador do PNUD e presidido pelo SGNU. As agências especializadas (que demandavam “mais recursos dos Estados-membros do que o próprio Secretariado”) continuariam a ser dirigidas pelos respectivos órgãos de governança, mas coordenadas pela ACC. O relatório propunha que se eliminassem as agências que haviam se tornado obsoletas, que se reavaliassem as que haviam sido reestruturadas, que se procedessem a cortes de pessoal e que se eliminassem duplicações de mandatos e de atividades.

Vigésima nona reforma (1996): resolução AGNU 50/227 (*Further measures for the restructuring and revitalization of the United Nations in the economic, social and related fields*) (reestruturação e revitalização)

Em abril de 1992, a AGNU decidira reexaminar os órgãos subsidiários do ECOSOC e da Assembleia Geral. Em dezembro de

1993, os órgãos de governança do PNUD, UNFPA e UNICEF foram transformados em juntas executivas, com 36 membros cada. Três Comissões foram bienalizadas⁸¹⁸, mas o progresso para simplificar a estrutura intergovernamental do ECOSOC era lento. As reformas de 1992 não lograram simplificar o trabalho do Conselho, tampouco revitalizaram os órgãos subsidiários. Apesar da substituição de duas sessões anuais por apenas uma, com três segmentos, o ECOSOC continuava a ser inundado por relatórios e a padecer de coordenação precária dos órgãos subsidiários e agências especializadas. Em maio de 1996, para eliminar a duplicação de trabalho e reforçar a função de coordenação do ECOSOC, a AGNU adotou resolução⁸¹⁹ que harmonizava o trabalho do Conselho com as II e III Comissões, bem como determinava exame das comissões, tanto funcionais quanto regionais, e agências especializadas.

Algumas das recomendações da Comissão Especial do ECOSOC⁸²⁰, de 1988, foram refletidas na resolução 50/227, adotada pela Assembleia Geral em 1996. Sobretudo, a recomendação de expressamente atribuir à Assembleia Geral o papel de orientação da formulação de políticas e ressaltar o papel de coordenação do ECOSOC. Quanto à Assembleia Geral, exortava-a a exercer “maior liderança política” nas questões de desenvolvimento, de acordo com o mandato que lhe dá a Carta⁸²¹. Tratou da coerência do trabalho entre as II e III Comissões, bem como da agenda de ambas. Quanto ao ECOSOC, a resolução redefiniu, em parte, as funções do Conselho como “mecanismo central de coordenação das atividades do sistema das Nações Unidas e agências especializadas, bem como de supervisão

818 Comissão Intergovernamental sobre Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento, Comissão de Recursos Naturais e Comissão sobre o Desenvolvimento e Utilização de Fontes Energias Novas e Renováveis.

819 NAÇÕES UNIDAS. *Further measures for the restructuring and revitalization of the United Nations in the economic, social and related fields*. Resolução 50/227 da AGNU, de 24 de maio de 1996.

820 NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Special Commission of the Economic and Social Council on the In-Depth Study of the United Nations Intergovernmental Structures and Functions in the Economic and Social Fields*. Documento E/1988/75, de 1º de junho de 1988. New York: Nações Unidas, 1988.

821 NAÇÕES UNIDAS. *Further measures for the restructuring and revitalization of the United Nations in the economic, social and related fields*. Resolução 50/227 da AGNU. PO 18.

dos órgãos subsidiários, em particular, as comissões funcionais”. Ademais de orientação geral e coordenação do sistema, o Conselho deveria fazer o seguimento das principais conferências internacionais sobre assuntos de sua competência⁸²². A resolução não menciona “formulação de políticas”, muito menos “harmonização de políticas” de Estados-membros, como fizeram documentos anteriores.

A resolução tratou de medidas de revitalização. Limitou a sessão substantiva do Conselho a quatro semanas, em julho, com quatro segmentos: um de alto nível (com tema para debate geral, a ser escolhido pelo ECOSOC na sessão de organização, e adoção de “conclusões acordadas”); um de coordenação (com um segundo tema, sobre “questões setoriais concretas”); um de atividades operacionais (para discussão de objetivos, prioridades e estratégias na implementação de políticas definidas pela Assembleia Geral, bem como de questões transversais e de coordenação); e um geral (para exame de relatórios e recomendações de órgãos subsidiários, voltado para decisões práticas). Ao convidar os Estados-membros a atingirem as metas acordadas para assistência ao desenvolvimento, a resolução incumbiu o ECOSOC de, no segmento de atividades operacionais, examinar o quadro abrangente do financiamento dos fundos e programas⁸²³. Dedicou particular atenção aos documentos, ao pedir que os estudos básicos da ONU fossem mais utilizados pela II Comissão⁸²⁴ e que relatórios fossem mais concisos e orientados para as ações que se esperava dos órgãos principais.

A resolução também tratou de questões de reestruturação, ao determinar ao Conselho que realizasse revisão “dos mandatos, composição, funções e métodos de trabalho” das comissões funcionais e órgãos de peritos⁸²⁵, com prioridade para quatro Comissões, a saber:

822 Idem, parágrafo operativo 37.

823 Idem, parágrafo operativo 11.

824 Seriam quatro “estudos básicos” (*background documents*): *World Economic and Social Survey, Trade and Development Report, World Development Report* e *World Economic Outlook*.

825 NAÇÕES UNIDAS. *Further measures for the restructuring and revitalization of the United Nations in the economic, social and related fields*. Resolução 50/227 da AGNU. Parágrafo operativo 70.

de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento; de Planejamento para o Desenvolvimento; de Fontes de Energia Novas e Renováveis e Energia para o Desenvolvimento; e de Recursos Naturais⁸²⁶. Dissolveu o Conselho Mundial de Alimentos, que foi absorvido pela FAO e pelo PMA. Solicitou ao Grupo de Trabalho sobre fortalecimento da ONU (*High-level Open-ended Working Group on the Strengthening of the United Nations System*) examinar os “papéis e responsabilidades” do ECOSOC e da Comissão de Programação e Coordenação no que tocava a coordenação⁸²⁷. Também determinava ao ECOSOC realizar revisão das comissões regionais para torná-las mais eficazes no contexto do “ambiente singular” em que operam⁸²⁸. Sobre os programas e fundos para desenvolvimento, recomendava a continuação do esforço para “reduzir a proliferação e a superposição de reuniões formais e informais”⁸²⁹. A questão da criação de uma posição de Vice-Secretário-Geral para Cooperação Internacional e Desenvolvimento foi remetida para o Grupo de Trabalho de alto nível⁸³⁰.

Em cumprimento ao disposto na resolução da AGNU, o ECOSOC retomou o exame das comissões funcionais e regionais, bem como de grupos de peritos⁸³¹. Como resultado, passou-se a realizar sessões substantivas mais curtas, de quatro semanas, e, a partir de 1998, um encontro anual de alto nível entre o ECOSOC e as instituições de Bretton Woods.

826 *Idem*, parágrafo operativo 71.

827 *Idem*, parágrafo operativo 73.

828 *Idem*, parágrafo operativo 74.

829 *Idem*, parágrafo operativo 76.

830 *Idem*, parágrafo operativo 89.

831 NAÇÕES UNIDAS. *Follow-up to General Assembly resolution 50/227: initiation of reviews*. Resolução 1996/41 do ECOSOC, de 26 de julho de 1996.

Trigésima reforma (1996): Segundo Projeto Nórdico (*The United Nations in Development: Strengthening the UN Through Change: Fulfilling Its Economic and Social Mandate*) (reestruturação)

Em dezembro de 1996, os países nórdicos publicaram um conjunto de reformas sobre o papel da ONU no desenvolvimento, como seguimento do projeto iniciado em 1988. O segundo relatório⁸³² se baseou nas propostas publicadas inicialmente em 1991 e nas medidas (de natureza incremental e impacto limitado) que haviam sido adotadas nos cinco anos que permearam os dois estudos.

O segundo relatório do Projeto Nórdico ressaltava a legitimidade da ONU, que deriva de sua estrutura universal e democrática. Também apontava a discrepância entre crescentes demandas sobre a Organização e seus recursos limitados, em parte pela crise de confiança entre o Norte e o Sul sobre o futuro da organização. Tal discrepância criaria um círculo vicioso, em que a marginalização da ONU a tornaria menos atraente para doadores, o que reduziria as contribuições voluntárias e afetaria ainda mais a capacidade da Organização. Para o relatório, a solução passaria pela demonstração do impacto das atividades operacionais nos países.

As propostas que afetavam o ECOSOC estavam entre as que diziam respeito à governança do sistema pelos Estados-membros⁸³³. Citado no relatório da Comissão de Governança Global, o primeiro relatório nórdico evoluíra para um segundo documento menos radical que o daquela Comissão. Ao invés de propor a extinção do ECOSOC, o segundo relatório nórdico preconizava o fortalecimento do papel de coordenação do Conselho, tanto no que toca a seus órgãos subsidiários quanto às várias partes do sistema ONU que tratam de assuntos

832 THE NORDIC UN REFORM PROJECT. *The United Nations in Development — Strengthening the UN Through Change: Fulfilling Its Economic and Social Mandate*. Relatório de 18 de dezembro de 1996. Oslo: The Nordic UN Reform Project, 1996.

833 Idem. Capítulo 3: “Governance of the UN system by Member States”.

econômicos e sociais, bem como sugeria um papel importante na coordenação do seguimento de conferências globais. O relatório propunha concentrar a formulação de políticas na Assembleia Geral, não só para aliviar os órgãos de governança de alto nível das funções de programação e de implementação, mas também para permitir aos órgãos de governança de nível mais baixo que se concentrassem em estratégias, programas e orçamentos⁸³⁴. As propostas eram: consolidar as II e III Comissões para evitar duplicações com o ECOSOC; reforçar o papel de formulação do Conselho para prover todas as partes do sistema, inclusive agências especializadas e comissões regionais, de políticas orientadas para ação, baseadas nas decisões de política da AGNU; fortalecer o papel de coordenação do ECOSOC para o exame trienal das políticas de atividades operacionais; realização de sessões especiais do Conselho para tratar de assuntos urgentes que requeiram orientação e coordenação do ECOSOC; e implementar decisões tomadas havia pouco tempo que pediam encontros das juntas executivas dos fundos e programas, para estabelecer um órgão unificado para governança do sistema das Nações Unidas para o desenvolvimento, com vistas à eventual criação de uma única agência da ONU para o desenvolvimento⁸³⁵.

As demais propostas tratavam da estrutura da ONU no plano nacional e na sede, bem como de financiamento de atividades operacionais. O principal papel da Organização seria o de advogar e apoiar a formulação de políticas nacionais de desenvolvimento e de fortalecer a capacidade nacional no marco de normas e compromissos internacionais. Entre as propostas figuravam, no nível dos países: representação comum de agências especializadas, programas e fundos; instalações e administração comuns; e priorização de atividades em poucas áreas. No nível da sede, a tarefa fundamental do sistema de

834 *Idem*, p. 32-35.

835 *Idem*, p. 11.

desenvolvimento da ONU seria a de apoiar a cooperação integrada para o desenvolvimento, bem como as recomendações formuladas para os países, num processo de consolidação gradual. As propostas eram: harmonização de procedimentos; consolidação funcional; fusão dos três departamentos que atuavam na área econômica e social; e cooperação mais estreita entre a ONU, as instituições de Bretton Woods e a OMC.

Em janeiro de 1997, os Representantes Permanentes da Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia transmitiram o relatório ao Secretário-Geral⁸³⁶. Algumas das recomendações foram implementadas nos anos seguintes, entre elas: o Conselho passou a coordenar o seguimento de conferências globais; foi fortalecido o papel do ECOSOC para o exame trienal das políticas de atividades operacionais; e o Secretário-Geral fundiu os três departamentos que atuavam na área econômica e social.

Trigésima primeira reforma (1992-1996): *South Centre (The United Nations at a Critical Crossroads: Time for the South to Act – 1992 e For A Strong and Democratic United Nations – 1996) – Visão do Sul*

Entre 1992 e 1996, quando a ONU discutia a “Agenda para a Paz” e a “Agenda para o Desenvolvimento”, a visão dos países em desenvolvimento sobre o processo se consolidou em torno do *South Centre*, o escritório de seguimento (*follow-up*) da *South Commission*. Estabelecido em Genebra desde 1990, o *South Centre* realizou reunião de peritos em agosto de 1992 para discutir estratégia de negociação das propostas de reforma.

836 NAÇÕES UNIDAS. *Strengthening of the United Nations System. Letter dated 20 January 1997 from the Permanent Representatives of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden to the United Nations addressed to the Secretary-General*. Fifty-first session. Agenda item 48. Documento A/51/785, de 27 de Janeiro de 1997.

O relatório da reunião⁸³⁷, publicado em outubro de 1992, assinalava que uma “nova ordem mundial” havia sido proclamada unilateralmente pelos países desenvolvidos, cujas propostas de mudança institucional visavam a aumentar seu controle sobre a ONU. Os peritos viam uma divisão de tarefas entre as Nações Unidas (paz e questões sociais), FMI (finanças e gestão macroeconômica), Banco Mundial (estratégias de desenvolvimento) e GATT (comércio). Em sintonia com a “Agenda para a Paz”, o relatório do *South Centre* ressaltava que a segurança coletiva dependia de se tratar de maneira integrada os problemas econômicos, sociais e ambientais subjacentes aos conflitos. O ECOSOC deveria ser fortalecido para assumir papel central na formulação de políticas para coordenação macroeconômica, ao passo que as instituições de Bretton Woods deveriam ser reintegradas ao sistema das Nações Unidas e sujeitas à coordenação de política da ONU. O documento ecoava a posição do SGNU ao sugerir que se alcançasse acordo sobre reformas até 1995, aniversário de 50 anos da Organização.

Três anos mais tarde, o *South Centre* se tornara uma organização intergovernamental permanente dos países em desenvolvimento, ligada ao G77 e ao MNA. Em 1996, quando a Assembleia Geral e o ECOSOC examinavam várias propostas de reforma, estas ganharam uma perspectiva dos países em desenvolvimento, por meio de novo relatório “Para uma Nações Unidas Forte e Democrática: uma Perspectiva do Sul sobre Reforma da ONU”⁸³⁸. O estudo advogava um papel mais ativo para a Organização em questões econômicas. Afirmava que “deve-se permitir que as Nações Unidas assumam a ampla gama de poderes e de funções previstas na Carta da ONU, de modo a habilitar todos os membros da comunidade mundial a participar e defender seus interesses nos assuntos do campo socioeconômico [...] Em particular, o

837 THE SOUTH CENTRE. *The United Nations at a Critical Crossroads: Time for the South to Act*. Geneva e Dar-es-Salaam: The South Centre, 1992.

838 THE SOUTH CENTRE. *For A Strong and Democratic United Nations: A South Perspective of UN Reform*. Geneva: The South Centre, 1996.

ECOSOC e a CNUCED requerem proteção contra a erosão forçada a partir de dentro, bem como contra demandas pela sua total abolição. Sua estatura nos níveis intergovernamental e de secretariado deve ser promovida por meio de uma série de medidas concretas com vistas a fortalecer suas funções de formulação política, de negociação e de pesquisa”⁸³⁹.

Para o *South Centre*, uma instituição de participação diversa e desigual como a ONU ensejava confronto entre países que queriam mudanças e aqueles que queriam a manutenção do *status quo*. Afirmava que o fim da Guerra Fria criara oportunidade para os países do Norte moldarem as Nações Unidas e as agências especializadas segundo seus interesses. O *South Centre* analisava as reformas sob uma ótica exclusivamente política: as propostas refletiam não apenas distintas visões dos problemas, mas, sobretudo, diferentes expectativas derivadas de desigualdades de poder e de desenvolvimento. A proliferação de órgãos subsidiários, cujo número havia quadruplicado entre 1945 e 1996, seria “modesta” no âmbito de uma organização de agenda global⁸⁴⁰.

Haveria três posições principais no debate, a saber: os críticos do Norte, os grupos de personalidades do Norte e a visão do Sul. Os críticos do Norte viam a ONU como uma instituição dominada pelos PEDs, que se tornaria mais eficiente se fosse gerida como uma corporação; a ênfase seria no aumento de eficiência, redução de custos e implementação de estruturas e procedimentos racionais, sob a pressão de uma crise financeira artificial. Tais mudanças reduziriam o papel da ONU na gestão da economia mundial e reforçariam o papel das instituições de Bretton Woods. O princípio “um Estado, um voto”, por exemplo, deveria ser substituído, já que favorecia o Sul e desencorajaria a participação dos Estados de maior peso econômico e político no processo decisório da ONU. Os grupos de

839 *Idem*, p. 226-227.

840 *Idem*, p. 45.

personalidades do Norte, por sua vez, eram essencialmente inspirados pelo pensamento dos países industrializados, de maneira que suas propostas deveriam ser julgadas segundo o potencial de trazerem países desenvolvidos e em desenvolvimento para a arena multilateral, de maneira a corrigir o desequilíbrio de poder na Organização. O estudo era particularmente crítico à Comissão de Governança Global e ao Grupo de Trabalho Qureshi/von Weizsäcker sobre o Futuro das Nações Unidas, cujas propostas, por serem implementadas de maneira seletiva, poderiam levar a mudanças indesejáveis na ONU. De maneira geral, as propostas dos grupos de personalidades advogavam: racionalização do processo intergovernamental e redução do tamanho das Nações Unidas, o que questionava a legitimidade dos órgãos universais e minava o multilateralismo; aperfeiçoamento da governança global pela substituição do ECOSOC e da Assembleia Geral por conselhos menores, de alto nível (“conselho de segurança econômico”) que o Norte dominaria; abolição de organizações que não teriam mais propósito, o que atingiria o ECOSOC, a UNCTAD, a UNIDO e as comissões regionais, que vocalizavam as preocupações e interesses do Sul; e criar espaço para a sociedade civil, de maneira a facilitar a ação de ONGs organizadas e financiadas pelo Norte, sem que o Sul contasse com organizações semelhantes. A visão do Sul, por sua vez, se baseava na Carta democrática, pluralista e universal, que dava à ONU mandato para tratar de questões globais com vistas ao progresso da humanidade como um todo. A ONU, como única organização universal que trata de questões inter-relacionadas de paz, segurança e desenvolvimento, teria sofrido erosão de seus valores, princípios e mandatos no período pós-Guerra Fria. Para essa visão, uma reforma da ONU deveria considerar: a manutenção da estrutura, mandato e princípios da Carta; o caráter democrático e pluralista, estendido aos órgãos subsidiários; a contenção do poder econômico e político do Norte; a insuficiência de recursos financeiros e de funcionários, que dava margem a alegações de ineficiência;

o fortalecimento do papel de crítico e de agente de mudanças no campo do desenvolvimento; a redução do sistema de financiamento voluntário das atividades operacionais a ser gradualmente substituído por contribuições regulares; o fortalecimento do papel de pesquisa e de formulação de políticas da ONU para atingir a coordenação de políticas macroeconômicas no plano global; a proteção do ECOSOC e da UNCTAD, com a adoção de medidas voltadas para o fortalecimento de suas funções de formulação política, negociação e pesquisa; e a reforma fundamental das BWIs, para colocá-las sob a política de desenvolvimento da ONU e para democratizar sua governança.

**Trigésima segunda reforma (1996): Cúpula do G7,
em Lyon – Visão do Norte**

A reunião do Grupo dos Sete países mais industrializados de junho de 1996, em Lyon, deu peso aos argumentos do *South Centre*. O G7 discutiu, entre outros, a reforma da ONU, com participação do SGNU e dos executivos-chefes do Banco Mundial e do FMI. Por um lado, o G7 reconheceu o importante papel de coordenação de políticas do ECOSOC, cuja sessão substantiva tinha sido encurtada e passara a ser mais bem preparada. Também registrou outros avanços, tais como: a revisão dos mandatos, composição, funções e métodos de trabalho das comissões funcionais do ECOSOC, CPC, CDP e das comissões regionais; as reuniões da ACC com a CPC haviam sido descontinuadas; a ONU e as agências especializadas adotavam orçamentos com crescimento real zero; e a UNCTAD, após a UNCTAD IX, estava sendo reorganizada em torno de prioridades chave e seus órgãos subsidiários vinham sendo reduzidos. Por outro, o Grupo preconizava que fossem esclarecidos o papel e vantagens comparativas da ONU, que fosse aumentada a eficiência do Secretariado e que se alcançasse maior coordenação entre órgãos do sistema. Para tanto, propunha: que o Subsecretário-Geral servisse como Secretário

Executivo do ECOSOC; que se procedesse ao levantamento dos fundos e programas existentes para racionalizá-los e fundi-los no PNUD; e que se racionalizasse a análise econômica da ONU, em consultas com o FMI, o Banco Mundial e a OCDE, para evitar duplicações. Também propunha encontros regulares do Secretário-Geral com o Diretor-Gerente do FMI, o Presidente do Banco Mundial e o Diretor-Geral da OMC para assegurar ação coordenada e concertada, levando em conta as vantagens comparativas de cada instituição para evitar duplicações. O que o G7 via como ganhos de eficiência e racionalização, o G77 via como divisão de trabalho que congelava o controle do Norte sobre a ONU.

Trigésima terceira reforma (1997): SGNU Kofi Annan *Renewing the United Nations: A Programme for Reform e resolução 52/12B* (Renewing the United Nations: a programme for reform, de 19 de dezembro de 1997) (reestruturação e radical: emenda à Carta)

Ao assumir a função no início de 1997, o Secretário-Geral Kofi Annan submeteu à Assembleia Geral a agenda de reformas mais abrangente e extensa dos 52 anos de história da ONU. Boa parte das propostas dizia respeito às áreas econômica e social, inclusive ao ECOSOC.

Em março de 1997, Kofi Annan apresentou uma agenda de reformas centrada em dois eixos: o das iniciativas gerenciais que recaíam na área de competência do SGNU, que poderiam ser adotadas imediatamente e o de um programa de longo prazo. As reformas de Kofi Annan foram fortemente influenciadas pelos estudos de experientes ex-funcionários da Organização, Childers e Urquhart, que vinculavam a revitalização da ONU à qualidade de sua liderança e propunham racionalização da estrutura pela criação de quatro novas

posições de Subsecretários-Gerais⁸⁴¹. As medidas introduziam novo mecanismo gerencial, pela criação de um órgão de apoio direto no estilo “gabinete ministerial” e pelo agrupamento das atividades da ONU em comitês executivos, segundo quatro missões fundamentais. Os comitês executivos (entre eles, o de assuntos econômicos e sociais e operações para o desenvolvimento) reuniam os chefes dos departamentos, programas e fundos para consultas mútuas sobre assuntos substantivos e administrativos, com vistas a aumentar a complementaridade de programas e reduzir duplicações. As demais medidas previam redução de 10% nas posições de staff, consolidação de três departamentos na área econômica e social, redução de 25% em despesas administrativas e redução do orçamento regular pelos dois anos seguintes⁸⁴². Os países desenvolvidos receberam bem as reduções em posições e despesas, ao passo que a destinação dos recursos assim economizados para as áreas econômicas e sociais agradaram aos países em desenvolvimento.

Em julho, as propostas de longo prazo foram pormenorizadas no relatório “Renovação das Nações Unidas: um Programa para Reforma”⁸⁴³. No relatório, o Secretário-Geral afirma que a ONU tinha se convertido numa instituição fragmentada e rígida, que ao duplicar funções era ineficaz em algumas áreas e supérflua em outras. Apontava a necessidade de renovação e de revitalização da instituição com recomendações para estabelecer nova liderança e estrutura de gestão e desta maneira, nova cultura institucional, com vistas a maior unidade de propósitos, coerência de esforços e agilidade para buscar as metas estabelecidas pelas grandes conferências internacionais. Agrupava as medidas de reforma em dois conjuntos: as que poderiam

841 CHILDERS, Erskine e URQUHART, Brian. *A World in Need of Leadership: Tomorrow's United Nations*, de 1991, e *Towards a more effective United Nations*, de 1992.

842 NAÇÕES UNIDAS. *Secretary-General Announces First Steps in UN Reform Plan in Address to Administrative and Budgetary Committee*. Press Release GA/AB/3137, de 17 de março de 1997.

843 NAÇÕES UNIDAS. ANNAN, Kofi. *Report of the Secretary-General. Renewing the United Nations: A Programme for Reform*. Documento A/51/950, de 14 de julho de 1997. N. 130, p. 127-145. New York: Nações Unidas, 1997.

ser implementadas por iniciativa do Secretário-Geral (29 propostas) e as que seriam submetidas aos Estados-membros (15 propostas).

O relatório propunha reforma limitada do Conselho. O fortalecimento do ECOSOC seria por meio de maior acesso a apoio técnico, sobretudo na área de política macroeconômica e de consolidação de vários órgãos subsidiários⁸⁴⁴. O ECOSOC deveria modificar seus métodos de trabalho pela realização de vários segmentos em diferentes períodos pré-estabelecidos do ano, de forma a facilitar a participação de Ministros, bem como estender o segmento de atividades operacionais e incluir um segmento de assuntos humanitários. Recomendava a integração de comitês e comissões em painéis intergovernamentais mais amplos e o estabelecimento de um secretariado para o Conselho⁸⁴⁵. A Comissão de Planejamento do Desenvolvimento seria substituída por painéis de peritos em várias questões de políticas, nomeados *ad hoc* pelo Secretário-Geral⁸⁴⁶. O relatório incorporava antigas propostas de países desenvolvidos ao propor a reestruturação de oito dos órgãos subsidiários do ECOSOC⁸⁴⁷, bem com a revisão das comissões regionais em consulta com outros órgãos.

Outras propostas mais radicais foram apresentadas, as quais implicariam emendas à Carta, afetariam órgãos principais da Organização e modificariam as relações entre esta e as agências especializadas. Entre essas propostas, figurava o estabelecimento de uma Comissão Especial, de nível ministerial, para examinar a necessidade de mudanças na Carta e nos acordos com agências especializadas, de maneira a corrigir as

844 Idem, parágrafo 69, p. 24.

845 Idem, parágrafos 127-169, p. 42-56.

846 Idem, p. 44.

847 Idem, p. 45: A Comissão de Fontes de Energia Novas e Renováveis e Energia para o Desenvolvimento e a de Recursos Naturais seriam consolidadas na Comissão de Desenvolvimento Sustentável; a Comissão de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento se tornaria órgão subsidiário da Junta de Comércio e Desenvolvimento da UNCTA; a Comissão de Prevenção de Crimes e Justiça Penal e a de Drogas Narcóticas seriam consolidadas numa única Comissão; o Grupo Intergovernamental de Peritos em Padrões Internacionais, Contabilidade e Relatórios seria mantido como corpo de peritos, mas subordinado à UNCTAD; o trabalho do Grupo *Ad Hoc* de Peritos em Assuntos Tributários seria revisto após completar o mandato em curso; e a Comissão de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais se subordinaria ao ECOSOC por intermédio do Conselho de Direitos Humanos.

fragilidades do sistema ao mesmo tempo em que manteria seu caráter descentralizado.

No plano administrativo, sugeria estabelecer um Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas para substituir o grupo setorial sobre cooperação para o desenvolvimento, liderado por um comitê executivo composto pelos chefes do PNUD (que atuaria como seu Presidente), da UNICEF e da UNFPA. As juntas executivas do PNUD/UNFPA e da UNICEF deveriam reunir comitês conjuntos e reuniões consecutivas. Propunha a criação do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais pela consolidação de três departamentos, em estreita colaboração com a UNCTAD, bem como o fortalecimento da ACC para trabalhar com outras agências e liderar o processo de reforma abrangente do sistema. Propunha a integração das atividades da ONU no plano nacional, num único imóvel (*UN House*), em que todos os fundos e programas seriam consolidados num único escritório sob o Coordenador Residente do PNUD.

O documento sugeria designar a sessão da AGNU do ano 2000 como “Assembleia do Milênio” para concentrar a preparação da ONU nos principais desafios e necessidades da comunidade internacional, a ser acompanhada de uma “Assembleia dos Povos” (*People’s Assembly*).

As propostas procuravam, por um lado, atender demanda dos EUA para favorecer o pagamento dos atrasados e, por outro, atender a demandas dos PEDs, cuja maioria na AGNU poderia barrar as reformas. Na apresentação da agenda, em julho de 1997, o G77 salientou a importância de a ONU colocar questões de desenvolvimento econômico e social no centro dos seus trabalhos. Em agosto, um grupo de 16 países, desenvolvidos e em desenvolvimento – inclusive o Brasil – manifestou, em Estocolmo, apoio ao projeto do SGNU . O *South Centre* manifestou preferência pelo exame e negociação de aspectos isolados das propostas, não do pacote. Em setembro, o G77 aprovou conjunto de princípios que norteariam as negociações, entre eles: o

fortalecimento da Assembleia Geral na área de formulação de política macroeconômica global e a reforma do processo decisório das BWIs para torná-las mais democráticas, universais e transparentes⁸⁴⁸.

O relatório do SGNU constituiu o primeiro item da agenda da LII AGNU, de setembro de 1997 a março de 1998 (a “*Reform Session*”). Nos pronunciamentos, os países desenvolvidos demonstraram disposição de aceitar a maioria das medidas que o SGNU tinha tomado sob sua própria autoridade. Os países em desenvolvimento, por sua vez, salientaram que o objetivo das reformas era o de fortalecer a Organização sob a liderança da AGNU, não apenas o de reduzir custos. Propuseram estender a duração do segmento de atividades operacionais do ECOSOC e objetaram a restrições aos mandatos de cinco órgãos subsidiários do Conselho⁸⁴⁹, bem como à fusão de outros dois⁸⁵⁰.

A primeira parte da reforma (que tratava das medidas a serem implementadas sob a autoridade do SGNU) foi adotada, por consenso, em 12 de novembro de 1997⁸⁵¹. Incluía o estabelecimento do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais e do Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas. A segunda parte foi adotada em 19 de dezembro⁸⁵². Incluía a criação de uma Conta de Desenvolvimento a ser financiada pela poupança gerada pela reforma administrativa⁸⁵³. Com respeito ao ECOSOC, convidava a estabelecer um cronograma para a reforma de seus órgãos subsidiários com vistas à sua simplificação, a rever sua organização e métodos de trabalho, com exame

848 MÜLLER, Joachim. *Reforming the United Nations. The Quiet Revolution*. The Hague (Netherlands): Kluwer Law International/UN, 2001, p. 119-123.

849 Comissão de Fontes de Energia Novas e Renováveis e Energia para o Desenvolvimento; Comissão de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Comissão de Recursos Naturais; Comissão de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento; e Comissão de Planejamento para o Desenvolvimento.

850 Comissão e Prevenção de Crimes e Justiça Penal e Comissão de Drogas Narcóticas.

851 NAÇÕES UNIDAS. *Renewing the UN: a programme for reform*. Resolução 52/12 A da AGNU, de 12 de novembro de 1997.

852 NAÇÕES UNIDAS. *Renewing the UN: a programme for reform*. Resolução 52/12 B da AGNU, de 19 de dezembro de 1997.

853 *Development Account* em que os ganhos de produtividade obtidos pelas reformas administrativas seriam depositados até atingir US\$ 200 milhões em 2002-2003, após o que a Conta seria mantida com apropriações do orçamento regular.

abrangente das comissões regionais, bem como a introduzir um segmento humanitário na sessão substantiva. Também dissolvia a Junta Assessora de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentado.

Ficaram pendentes algumas questões, tais como a definição de fontes de recursos para o desenvolvimento; a realização da Assembleia e do Fórum do Milênio; e o estabelecimento da Comissão Especial do Sistema das Nações Unidas. No final de abril de 1998, o SGNU apresentou informações adicionais sobre essas questões num documento sobre recursos para o desenvolvimento (*Core Resources for Development*) que esboçava propostas para um novo sistema, o qual combinava contribuições voluntárias com compromissos (*pledges*) negociados. Também tratava da Assembleia do Milênio, que incluiria uma Cúpula do Milênio intergovernamental e um Fórum não governamental, além de propor que uma Comissão Especial de nível ministerial (com apoio da ACC) examinasse as relações entre os vários componentes do sistema ONU.

Em setembro de 1998, um ano após a aprovação das reformas, o SGNU preparou relatório sobre o progresso da agenda. Naquele período, havia sido estabelecido o Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas (congregando PNUD, UNICEF e UNFPA, com o PMA e outros órgãos, que participavam segundo seus interesses). Também havia sido criado o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, que apoiaria o ECOSOC e secretariaria a ACC, com melhor divisão de trabalho entre o DESA e a UNCTAD (que preparariam relatório conjunto sobre a situação econômica mundial e suas perspectivas). O documento registrava a transferência de US\$ 13,1 milhões para a Conta de Desenvolvimento, cuja utilização seria decidida pela AGNU; e a decisão da Junta Executiva do PNUD/UNFPA de desenvolver marco plurianual para recursos para desenvolvimento, com criação de um Escritório de Financiamento para o Desenvolvimento. A LIII AGNU, em 1998, designou a Assembleia Geral do ano 2000 “Assembleia do

Milênio”⁸⁵⁴, com realização da Cúpula e do Fórum propostos pelo SGNU⁸⁵⁵. Contudo, a AGNU não alcançou consenso sobre algumas das questões pendentes: o estabelecimento da Comissão Especial para o Sistema das Nações Unidas, os recursos para o desenvolvimento (*core resources*) e o exame das funções das cinco comissões regionais.

Trigésima quarta reforma (1998): Alteração de mandatos, funções, composição e métodos de trabalho de órgãos subsidiários (ECOSOC Res. 1998/46 Anexo I, de 31 de julho de 1998) (reestruturação)

Em julho de 1998, ao cumprir determinação da resolução 52/12B da AGNU, o ECOSOC adotou medidas que alteraram mandatos, funções, composição e métodos de trabalho de órgãos subsidiários. A resolução do Conselho reestruturou quatro órgãos subsidiários do ECOSOC para reduzir número de membros e consolidar Comissões⁸⁵⁶. Tratou das comissões funcionais do Conselho que se encarregam do seguimento das principais conferências da ONU⁸⁵⁷. Encorajava a participação de autoridades e de peritos das capitais, bem como incentivava participação de alto nível. Definia o papel do Bureau e dava particular atenção aos relatórios (que deveriam ser concisos, coerentes, analíticos e voltados para recomendações claras orientadas para a tomada de decisões). Regulava as relações das comissões funcionais entre si, com comissões regionais e com o ECOSOC para fortalecer o tratamento integrado e multidisciplinar

854 NAÇÕES UNIDAS. *UN Millennium Assembly*. Resolução 53/202 da AGNU, de 17 de dezembro de 1998.

855 NAÇÕES UNIDAS. *Millennium Summit of the UN*. Resolução 54/254 da AGNU, de 15 de março de 2000.

856 NAÇÕES UNIDAS. *Further measures for restructuring and revitalization of the United Nations in the economic, social and related fields*. Resolução 1998/46 do ECOSOC, de 31 de julho de 1998. Reduziu a composição da Comissão de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento de 53 para 33 membros, com mandatos de 4 anos (dos quais 8 de Estados africanos, 7 de Estados asiáticos, 6 da América Latina e Caribe, 4 do Leste Europeu e 8 da Europa Ocidental e outros Estados). A Comissão de Planejamento do Desenvolvimento foi renomeada Comissão de Política de Desenvolvimento, com 24 peritos independentes. As Comissões de Fontes de Energia Novas e Renováveis e Energia para o Desenvolvimento e de Recursos Naturais foram fundidas da Comissão de Energia e Recursos Naturais, com 24 membros divididos em dois grupos de 12 peritos.

857 *Idem*. A resolução recomendava a estas adotar programa de trabalho temático plurianual, realizar reuniões entre as sessões, organizar a agenda de maneira a permitir o exame tempestivo de resultados negociados e fazer melhor uso dos painéis de peritos.

de questões transversais. Designava as comissões regionais como “postos avançados da ONU nas regiões” e outorgava a elas funções de criação de normas (*norm-setting*), disseminação e análise, bem como implementação de atividades operacionais.

Trigésima quinta reforma (2002): Report of the Secretary General. Strengthening of the United Nations: An Agenda for Further Change (Doc. A/57/387, de 9 de setembro de 2002) (revitalização)

Em 2002, no início de seu segundo mandato, o Secretário-Geral Kofi Annan circulou relatório que retomava as reformas que havia iniciado em 1997, agora com o ímpeto e as diretrizes da Cúpula do Milênio.

O documento “Fortalecimento das Nações Unidas: uma Agenda para Mais Mudanças”⁸⁵⁸ submetido à LVII Assembleia Geral, indicou a necessidade de esclarecer os papéis e responsabilidades das entidades da ONU, bem como de tornar a coordenação mais efetiva a serviço dos Estados-membros. Apresentou novo conjunto de reformas, com propostas para melhorar o desempenho de várias áreas, inclusive de direitos humanos e informação pública. O relatório estabeleceu um “painel de pessoas eminentes” para examinar as relações entre a ONU e a sociedade civil.

O documento preconizava a adaptação da Assembleia Geral e do ECOSOC para realizarem seu potencial. Identificava a necessidade de a AGNU definir suas responsabilidades diante do ECOSOC – sobretudo, diante das comissões funcionais encarregadas do seguimento das grandes conferências da ONU⁸⁵⁹. Ao reconhecer melhorias nos métodos de trabalho do Conselho (em particular, a clara delimitação

858 NAÇÕES UNIDAS. ANNAN, Kofi. Report of the Secretary-General. *Strengthening of the United Nations: An Agenda for Further Change*. Documento A/57/387, de 9 de setembro de 2002. New York: Nações Unidas, 2002.

859 Idem, parágrafo 17, p. 8.

de segmentos com foco temático e o diálogo anual com as instituições de Bretton Woods e a OMC), preconizava uma agenda mais definida e sessões melhor preparadas como meios para atrair participação de alto nível⁸⁶⁰.

O Secretário-Geral tratou extensivamente da questão dos relatórios submetidos ao Conselho e à Assembleia Geral. Ressaltou que o valor dos relatórios estava associado à profundidade da pesquisa que incorporavam, bem como à clareza de seu conteúdo e à tempestividade de sua publicação. Ao associar a qualidade do processo decisório do sistema ao conteúdo dos relatórios, advogou a redução do número de documentos e a simplificação de seu formato, com integração temática e consolidação de textos segundo os diferentes mandatos. Para a preparação de documentos, enunciou dois princípios básicos: tratamento integrado de questões interligadas e redução na quantidade, extensão e frequência dos relatórios⁸⁶¹.

O Secretário-Geral também tratou de questões de coordenação, tanto na sede da ONU quanto no plano nacional. Sugeriu melhor uso dos comitês executivos para aperfeiçoar o planejamento estratégico e interligar questões políticas, econômicas, humanitárias, de desenvolvimento e de segurança com que se defronta a Organização. Instou as comissões econômicas a trabalharem mais próximas dos fundos e programas da ONU nas respectivas regiões. Defendeu o fortalecimento do coordenador residente por meio de medidas práticas, que incluíam programação conjunta, mobilização de recursos integrada, bancos de dados comuns e redes de informação com estabelecimento, em pequenos países, de um único programa num único escritório. Reforçava a descentralização do sistema ao preconizar a delimitação de papéis e responsabilidades pela cooperação técnica segundo a entidade melhor equipada para assumi-los e melhor estabelecida nos países para realizá-los. Anunciava para setembro de 2003 um documento

860 *Idem*, parágrafo 19, p. 8.

861 *Idem*, parágrafos 87, 89 e 90, p. 17.

que identificaria “quem faz o que na área da cooperação técnica” para fortalecer a gestão e o planejamento estratégico do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais⁸⁶².

Trigésima sexta reforma (2003): resolução AGNU 57/270B (*Integrated and coordinated implementation and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic and social fields, de 23 de junho de 2003*) (revitalização)

Em maio de 2002, logo após a conclusão da Conferência de Monterrey sobre financiamento do desenvolvimento, o Secretário-Geral Kofi Annan circulou relatório sobre a implementação integrada e coordenada dos resultados das principais conferências da ONU⁸⁶³. O documento serviu de subsídio tanto para a sessão substantiva do ECOSOC quanto para a LVII AGNU. Analisava o desempenho do sistema de três esferas (AGNU, ECOSOC e comissões funcionais) no seguimento das grandes conferências. Sublinhava que a Conferência de Monterrey havia adotado mecanismo de seguimento diferente das conferências anteriores, ao fazer “uso integral” do ECOSOC para esse propósito⁸⁶⁴. Ao formular recomendações para fortalecer o papel de coordenação do Conselho, o relatório se limitava a exortar o ECOSOC a melhor desempenhar o mandato que lhe fora outorgado pela Carta. Contudo, reforçou o papel potencial do Conselho no seguimento dos resultados das conferências, que seria retomado no ano seguinte.

Em junho de 2003, a Assembleia Geral adotou, por consenso, resolução em duas partes. A primeira⁸⁶⁵, ao ressaltar que o seguimento das grandes conferências da ONU não implicaria renegociação dos

862 Idem, parágrafo 125, p. 22.

863 NAÇÕES UNIDAS. *Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcome of the major United Nations conferences and summits, including the Millennium Summit*. Report of the Secretary-General. Documento A/57/75-E/2002/57, de 7 de maio de 2002.

864 Idem, parágrafo 55, p. 13.

865 NAÇÕES UNIDAS. *Integrated and coordinated implementation and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic and social fields*. Resolução 57/270 A da AGNU, de 23 de junho de 2003.

resultados das mesmas, estabeleceu grupo de trabalho *ad hoc* para preparar “recomendações concretas” para o processo de seguimento daqueles eventos. O grupo de trabalho levaria em conta o trabalho da AGNU e das II e III Comissões, “tendo em mente” o papel do ECOSOC e de suas comissões funcionais para elaborar propostas sobre formato e periodicidade da implementação dos resultados das conferências. Por sua vez, a segunda parte⁸⁶⁶ afirmava que “depois de mais de uma década desses eventos (conferências e reuniões de cúpula das Nações Unidas) o progresso em sua implementação tem sido insuficiente e, portanto, chegara o momento de perseguir (*pursue*) vigorosamente sua efetiva implementação”⁸⁶⁷. Definiu medidas e mecanismos para implementação coordenada e integrada dos resultados das conferências e reuniões de cúpula da ONU. Decidiu que o ECOSOC deveria examinar, anualmente, a implementação dos resultados (*outcomes*) das conferências e reuniões de cúpula e avaliar seu impacto sobre o alcance das metas propostas nesses eventos.

A resolução delimitou as competências da Assembleia Geral e do ECOSOC. A AGNU seria “o mecanismo intergovernamental mais elevado para formulação e avaliação de matérias relacionadas ao seguimento coordenado e integrado das grandes conferências da ONU”. O ECOSOC, por sua vez, seria o “mecanismo central para coordenação abrangente do sistema e, portanto, deveria promover o seguimento integrado e coordenado dos resultados das grandes conferências”⁸⁶⁸. Sublinhava que as comissões funcionais do ECOSOC teriam a “responsabilidade primária” pela avaliação dos progressos feitos na implementação de resultados das grandes conferências⁸⁶⁹.

866 NAÇÕES UNIDAS. *Integrated and coordinated implementation and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic and social fields*. Resolução 57/270 B da AGNU, de 23 de junho de 2003.

867 *Idem*, parágrafo preambular 3.

868 *Idem*, parágrafos operativos 37 e 40.

869 *Idem*, parágrafo operativo 47.

Para habilitar o Conselho a desempenhar essa função, a resolução solicitava que este estabelecesse programa plurianual para o segmento de coordenação da sessão substantiva, com base em temas transversais comuns aos resultados das grandes conferências; que o tema do segmento de alto nível fosse relacionado ao tema do segmento de coordenação, de maneira a tratar tanto dos aspectos de políticas quanto dos de coordenação; e que as comissões funcionais examinassem seus métodos de trabalho para adaptá-los ao seguimento das conferências, sem que houvesse necessidade de tratamento uniforme⁸⁷⁰.

**Trigésima sétima reforma (2004): resolução AGNU 59/250
(*Triennial comprehensive policy review of operational activities
for development of the United Nations System, de 22 de dezembro de
2004*) (revitalização)**

Em 1980, a Assembleia Geral adotara resolução que previa o exame abrangente trienal de atividades operacionais a partir de 1983⁸⁷¹. Em dezembro de 2004, ao tratar da mesma matéria, a AGNU adotou resolução que fortaleceu o papel do ECOSOC nesse exame trienal⁸⁷². A resolução se refere ao papel do ECOSOC como agente de coordenação e orientação do sistema da ONU para assegurar que diretrizes políticas sejam implementadas de maneira abrangente. Também tentou conciliar a posição dos países em desenvolvimento com a dos desenvolvidos em matéria de reformas ao definir que o propósito destas é, por um lado, tornar o sistema de desenvolvimento das Nações Unidas mais eficaz no apoio a países em desenvolvimento para atingir as metas acordadas internacionalmente com base nas estratégias nacionais de desenvolvimento; por outro, reformas também devem

870 Idem, parágrafos operativos 42, 43 e 46.

871 NAÇÕES UNIDAS. *Comprehensive policy review of operational activities for development*. Resolução 35/81 da AGNU, de 5 de dezembro de 1980. Parágrafo operativo 13.

872 NAÇÕES UNIDAS. *Triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations System*. Resolução 59/250 da AGNU, de 22 de dezembro de 2004.

melhorar a eficiência organizacional e atingir resultados concretos⁸⁷³. Retomou conclusões de relatórios do início dos anos 1990, quando o relatório Ogata-Volcker vinculava o aumento dos recursos para financiamento da ONU à implementação de reformas⁸⁷⁴ e o Secretário-Geral Boutros-Ghali afirmava que aumento no volume de financiamento era parte do processo de revitalização e reestruturação da ONU nos campos econômico e social⁸⁷⁵. Nesse sentido, a resolução assinalava “vínculo de reforço mútuo” entre maior eficiência e coerência do sistema ONU e aumento no volume de recursos destinados às atividades operacionais⁸⁷⁶. A resolução pedia ao SGNU que preparasse estatísticas sobre atividades operacionais com perspectiva plurianual, bem como pedia ao Conselho que procedesse a exame trienal abrangente de tendências e perspectivas do financiamento dessas atividades. Advogava maior participação da ONU na construção de capacidade em países em desenvolvimento. Também pedia aos fundos, programas e agências especializadas que ao buscar a simplificação de suas regras de procedimento, dessem prioridade à harmonização entre si, por meio de: racionalização da presença da Organização nos países em um único imóvel; implementação do modelo do escritório único; uso conjunto de serviços comuns, tais como segurança, tecnologia de informação, telecomunicações, viagens, operações bancárias e licitações⁸⁷⁷. O segmento de atividades operacionais da sessão substantiva do ECOSOC de 2006 deveria examinar a implementação da resolução. Ao examinar a relação entre volume de assistência oficial ao desenvolvimento e doações para sistema da ONU, concluía que este não

873 NAÇÕES UNIDAS. Idem, parágrafo operativo 10.

874 NAÇÕES UNIDAS. *Financing an Effective United Nations: A Report of the Independent Advisory Group on U.N. Financing*, de 1993.

875 NAÇÕES UNIDAS. Relatório do Secretário-Geral. *Funding Operational Activities for Development Within the UN System* Documento A/48/940, de 25 de maio de 1994. New York: Nações Unidas, 1994.

876 NAÇÕES UNIDAS. *Triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations System*. Resolução 59/250 da AGNU, PO 14.

877 Idem, parágrafo operativo 36.

se beneficiou do aumento da AOD e pedia relatório do SGNU sobre a relação entre diferentes formas de doações (bilaterais e multilaterais).

Trigésima oitava reforma (2004-2005): Relatório SGNU *A More Secure World: Our Shared Responsibility: Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change* (A/59/565, de dezembro 2004) e Relatório SGNU *In larger freedom: towards development, security and human rights for all* (A/59/2005, de 21 de março de 2005). (reestruturação)

Às vésperas da celebração do aniversário de 60 anos das Nações Unidas, o Secretário-Geral Kofi Annan acreditava que a Organização havia “chegado a uma encruzilhada”. Em setembro de 2003, instituiu o Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança (*High-level Panel on Threats, Challenges and Change*) para examinar como a ONU poderia ser reformada para empregar ação coletiva na solução das grandes ameaças que pesavam sobre a humanidade. O Painel foi presidido pelo ex-Primeiro-Ministro da Tailândia Anand Panyarachun e composto por 16 chefes de Governo, Ministros das Relações Exteriores e chefes de agências da ONU, na sua maioria aposentados, entre eles o Embaixador João Baena Soares⁸⁷⁸.

O relatório final do Painel, “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada”⁸⁷⁹, publicado em dezembro de 2004, reiterou o vínculo entre desenvolvimento e segurança coletiva. Identificava novas ameaças que não poderiam ter sido antecipadas quando a ONU foi fundada, em 1945. Na apresentação do documento, o Secretário-Geral singularizou o desenvolvimento como “a principal fundação de uma nova segurança coletiva”⁸⁸⁰. O relatório sublinhava

878 Os demais 14 membros eram: Robert Badinter (França), Gro Harlem Brundtland (Noruega), Mary Chinery Hesse (Gana), Gareth Evans (Austrália), David Hannay (Reino Unido), Enrique Iglesias (Uruguai), Amre Moussa (Egito), Satish Nambiar (Índia), Sadako Ogata (Japão), Yevgeny Primakov (Rússia), Qian Qiqian (China), Salim Salim (Tanzânia), Nafis Sadik (Paquistão) e Brent Scowcroft (Estados Unidos).

879 NAÇÕES UNIDAS. *A more secure world: our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*. Documento A/59/565, de 2 de dezembro de 2004. New York: Nações Unidas, 2004.

880 Idem, parágrafo 7, p. 2.

a indivisibilidade entre segurança, desenvolvimento e liberdade. O combate à pobreza iria não apenas salvar milhões de vidas, mas também fortalecer os Estados contra terrorismo, crime organizado e proliferação de armas. Para tanto, a comunidade internacional contava com marcos como a Declaração do Milênio e o Consenso de Monterrey.

O documento fazia recomendações para todos os órgãos principais da ONU, concentradas, porém, no Conselho de Segurança. Dedicava apenas duas páginas ao ECOSOC⁸⁸¹, em grande medida porque transferia atribuições do Conselho ao novo órgão que propunha – a Comissão de Construção da Paz. Para o Painel, as estruturas globais de governança econômica e social eram inadequadas para os desafios com que se deparava a comunidade internacional, marcadas pela ausência de fórum de alto nível que criasse “oportunidade regular a líderes de grandes economias, tanto as industriais quanto as em desenvolvimento para diálogo franco, deliberação e solução de problemas”⁸⁸². O relatório afirmava que o “processo decisório sobre assuntos econômicos internacionais, em particular aqueles ligados a comércio e finanças, há muito deixara as Nações Unidas e nenhuma reforma internacional deve trazê-lo de volta”. Ao permitir a criação de agências especializadas independentes, a Carta havia “reduzido o papel do ECOSOC à coordenação”, o que seria uma “proposta difícil no melhor dos tempos”, dada à fragmentação do sistema. Por essa razão, não seria realista buscar converter o Conselho no centro do processo decisório mundial sobre questões econômicas; tampouco no diretor de programas das agências especializadas e de instituições financeiras internacionais⁸⁸³.

A relevância do ECOSOC poderia ser realçada por meio de três estratégias: exercer liderança normativa e analítica; prover uma arena

881 *Idem*, parágrafos 274-281, p. 72-73.

882 *Idem*, parágrafo 56, p. 28.

883 *Idem*, parágrafo 274, p. 72. “...decision-making on international economic matters, particularly in the areas of finance and trade, has long left the United Nations and no amount of institutional reform will bring it back; ...”

em que se pudesse examinar, de maneira transparente, o cumprimento de compromissos dos Estados com objetivos de desenvolvimento; e converter-se num “fórum de cooperação para o desenvolvimento” de alto nível. Para tanto, a agenda do ECOSOC deveria se concentrar mais nos temas da Declaração do Milênio; deveria ser instituído um pequeno comitê executivo para orientar os trabalhos; os encontros anuais com as BWIs deveriam se dedicar ao exame de questões ligadas às Metas do Milênio e ao Consenso de Monterrey; deveria dar orientação sobre cooperação para o desenvolvimento às juntas executivas dos fundos, programas e agências; e deveria apoiar o SGNU no fortalecimento da coerência das ações da ONU no terreno, bem como da coordenação com as BWIs e doadores bilaterais⁸⁸⁴.

Na prática, as recomendações do Painel enfraqueciam o Conselho. Algumas das propostas subtraíam competências do ECOSOC. Uma vez que as várias comissões *ad hoc* do Conselho, voltadas para casos específicos de países em situação pós-conflito, tinham produzido “resultados mistos” e não haviam gerado os recursos necessários para assistir “transições frágeis”, o Painel recomendava a criação de um único órgão intergovernamental para construção da paz⁸⁸⁵, a ser estabelecido pelo Conselho de Segurança após consulta ao ECOSOC⁸⁸⁶. Recomendava também que a Comissão de Direitos Humanos deixasse de ser órgão subsidiário do Conselho e se convertesse num Conselho de Direitos Humanos⁸⁸⁷. Ademais, ao salientar as limitações do ECOSOC como órgão de coordenação, o Painel assinalava que “persiste a necessidade de um órgão que reúna os países desenvolvidos e em desenvolvimento mais importantes para tratar das inter-relações entre comércio, finanças e meio ambiente, bem como do manejo de

884 *Idem*, parágrafo 273, p. 72.

885 *Idem*, parágrafo 225, p. 61.

886 *Idem*, parágrafo 263, p. 69.

887 *Idem*, parágrafo 291, p. 75.

pandemias e do desenvolvimento econômico e social”. Para ser eficaz, concluía, esse órgão deveria operar no nível de líderes nacionais⁸⁸⁸. O Grupo dos 8 (G8) preencheria “algumas dessas características”, mas a transformação do G20, de Ministros da Fazenda num grupo de líderes seria mais adequada, por cobrir 80% da população mundial e 90% da atividade econômica⁸⁸⁹.

Tais recomendações ignoravam que o Conselho não fora concebido para ser fórum de coordenação de políticas globais, tampouco estaria equipado para tanto, caso se transformasse o G20 de Ministros da Fazenda num órgão de cúpula. Ignorava também que o ECOSOC contribuía para o pensamento econômico e sobre desenvolvimento, em parte graças às discussões durante o segmento de alto nível. Contudo, importantes recomendações do Painel seriam implementadas em 2006, quando a Assembleia Geral adotou, após extensa negociação, resolução que fortalecia o ECOSOC⁸⁹⁰. Entre tais recomendações, destacam-se a criação do Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento no âmbito do segmento de alto nível da sessão substantiva, a criação de novo órgão subsidiário do Conselho (a Comissão sobre Aspectos Sociais e Econômicos de Ameaças à Segurança) e de novos órgãos subsidiários da Assembleia Geral, a Comissão de Construção da Paz (com participação do ECOSOC) e o Conselho de Direitos Humanos.

Em 2005, no contexto do “Ano do Desenvolvimento”, em resposta ao relatório do Painel e influenciado pelo “Projeto do Milênio” do Professor Jeffrey Sachs⁸⁹¹, o Secretário-Geral Kofi Annan preparou pacote abrangente de reformas a ser discutido durante a Cúpula

888 Idem, parágrafo 280, p. 73.

889 Idem, parágrafo 281, p. 73.

890 NAÇÕES UNIDAS. *Strengthening of the Economic and Social Council*. Resolução 61/16 da AGNU, de 20 de novembro de 2006.

891 MILLENNIUM PROJECT. *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millenium Development Goals*. London: Earthscan, 2005.

Mundial de 2005. A adoção das MDMs, no início do século, representou um marco para as Nações Unidas no tratamento de questões globais. Pela primeira vez, a comunidade internacional, com notável unidade, chegara a um acordo sobre um plano abrangente para redução da pobreza. O estabelecimento de metas claras e monitoráveis colocou as Nações Unidas no papel de liderança do processo de criação de novas parcerias na cooperação para o desenvolvimento. Contudo, a avaliação dos cinco anos anteriores à Conferência de Cúpula de 2005 indicou que o mundo não estava a caminho de alcançar as metas propostas para 2015. Uma vez que as Nações Unidas desempenham papel crucial na agenda do desenvolvimento, seu empenho para renovar o ímpeto na busca das MDMs passou a depender de reformas que tornassem seu papel mais eficaz.

Com o título “Com maior liberdade: rumo ao desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos”, o relatório cobria ampla gama de questões críticas, entre elas a ameaça do terrorismo, os meios de financiamento do desenvolvimento e a ampliação do Conselho de Segurança⁸⁹². O documento era dividido em quatro seções principais, das quais uma dedicada ao ECOSOC⁸⁹³. Ao tratar dos três Conselhos da ONU, o relatório realçava a importância crescente do CSNU, sobretudo após o fim da Guerra Fria, em contraste com um ECOSOC “relegado às margens da governança econômica e social global” e com um Conselho de Tutela “reduzido a uma existência puramente formal”⁸⁹⁴. O ECOSOC “ainda não havia feito justiça” às funções cruciais de coordenação, exame de políticas e diálogo que lhe conferira à Carta – mais críticas do que

892 NAÇÕES UNIDAS. ANNAN, Kofi. Report of the Secretary-General. In *Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. Documento A/59/2005, de 21 de março de 2005. New York: Nações Unidas, 2005.

893 “*Freedom from Want*”, dedicada à implementação do Consenso de Monterrey; “*Freedom from Fear*” sobre novo conceito de segurança coletiva; “*Freedom to Live in Dignity*” sobre fortalecimento do império da lei, democracia e direitos humanos; e “*Strengthening the UN*” sobre fortalecimento do ECOSOC e criação do Conselho de Direitos Humanos.

894 NAÇÕES UNIDAS. In *Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. Documento A/59/2005, de 2005, parágrafo 165, p. 41.

nunca na era da globalização⁸⁹⁵. A descentralização do sistema, decidida pelos fundadores na Conferência de Bretton Woods e na criação de agências especializadas, aumentava a importância do “papel potencial do Conselho como coordenado, agregador, fórum de diálogo político e construtor de consenso”⁸⁹⁶. Contudo, o ECOSOC deveria melhor preencher cinco funções: 1) integrar, coordenar e examinar a agenda do desenvolvimento emanada das principais conferências, por meio de reuniões de nível ministerial; 2) examinar tendências na cooperação internacional para o desenvolvimento, o que deveria se converter num fórum bienal de alto nível de cooperação para o desenvolvimento; 3) realizar reuniões para tratar de questões emergenciais; 4) monitorar sistematicamente as dimensões econômica e social de conflitos pela cooperação com a Comissão de Construção da Paz e com o Conselho de Segurança; e 5) direcionar os esforços dos vários órgãos intergovernamentais do sistema ONU. Para tratar dessas funções, o ECOSOC poderia ou ampliar seu Bureau, ou estabelecer um comitê executivo⁸⁹⁷. O SGNU anunciou a intenção de criar um Conselho de Assessores para o Desenvolvimento (*Council of Development Advisers*), cujas recomendações também estariam disponíveis para o ECOSOC⁸⁹⁸. O relatório tratou, ademais, do fortalecimento dos coordenadores residentes e solicitou aos Estados-membros que aperfeiçoassem a coordenação entre seus representantes em vários órgãos. Também solicitava aos Estados-membros que considerassem uma estrutura mais integrada para gestão de questões nas áreas de estabelecimento de padrões ambientais, discussão científica e monitoramento do cumprimento de tratados.

Entre as propostas dos dois relatórios está a gênese de duas mudanças significativas feitas na estrutura da ONU após a Cúpula

895 Idem, parágrafo 171, p. 43.

896 Idem, parágrafo 172, p. 44.

897 Idem, parágrafos 175 a 180, p. 44-45.

898 Idem, parágrafo 201, p. 49.

de 2005: a criação da Comissão de Construção da Paz, cujas deliberações se iniciaram em junho de 2006, e do Conselho de Direitos Humanos⁸⁹⁹.

**Trigésima nona reforma (2005): World Summit Outcome (WSO)
(A/RES/60/1, de 16 de setembro de 2005) (revitalização)**

Entre 14 e 16 de setembro de 2005, em Nova York, mais de 170 chefes de Estado e de Governo se reuniram na Cúpula do Milênio, o maior encontro de líderes mundiais realizado até aquela data. A agenda da Cúpula se baseava no conjunto de reformas proposto pelo Secretário-Geral Kofi Annan em março daquele ano, no relatório *In Larger Freedom*, que fora objeto de consultas informais conduzidas pelo Presidente da AGNU, Jean Ping. Os Estados-membros concordaram em reorganizar as Nações Unidas sobre três pilares, a saber: desenvolvimento; paz e segurança; e direitos humanos e democracia. Para o Secretário-Geral, havia um quarto pilar: a reforma administrativa. A Cúpula de 2005 trouxe vários resultados concretos, entre os quais a revisão de mandatos, o exame da coerência ampla do sistema e a criação da Comissão da Construção da Paz e do Conselho de Direitos Humanos. O evento retomou a questão das reformas na ONU no contexto da avaliação do progresso feito na redução da pobreza desde a Declaração do Milênio. O documento final argumentava em favor de maior Coerência Ampla do Sistema, defendia vínculos mais fortes entre as atividades normativas e operacionais da ONU, sublinhava a necessidade de coordenação entre os vários órgãos e departamentos dedicados ao desenvolvimento e pedia ao Secretário-Geral que lançasse um esforço voltado para o fortalecimento da gestão e da coordenação das atividades operacionais com vistas a uma presença nos países mais eficaz, coerente e coordenada.

899 NAÇÕES UNIDAS. *Human Rights Council*. Resolução 60/251 da AGNU, de 3 de abril de 2006. Substituiu a Comissão de Direitos Humanos, com sede em Genebra, por um Conselho de Direitos Humanos com 47 membros. O novo Conselho, cujos trabalhos se iniciaram em 19 de junho de 2006, trata de violações dos direitos humanos e promove a coordenação das atividades do sistema ONU que tratam de direitos humanos.

A Declaração da Cúpula (*World Summit Outcome*)⁹⁰⁰ constituiu longo documento, de 178 parágrafos, cobria quatro grandes áreas: desenvolvimento (*Development*); paz e segurança coletiva (*Peace and collective security*); direitos humanos e império da lei (*Human rights and the rule of law*); e fortalecimento das Nações Unidas (*Strengthening the United Nations*). A Declaração sublinha que as três primeiras áreas “são interligadas e se reforçam mutuamente”⁹⁰¹. O capítulo sobre desenvolvimento, com 52 parágrafos (parágrafos 17 a 68) afirma que esta é “uma meta central em si mesma” e o desenvolvimento sustentável (com suas dimensões econômica, social e ambiental) é um elemento-chave do quadro mais amplo das atividades da ONU⁹⁰². Ao tratar de dezenove tópicos⁹⁰³, o capítulo sobre desenvolvimento retoma compromissos do Consenso de Monterrey, aos quais associa conceitos e metas da Declaração do Milênio. Esse capítulo, declaratório, não menciona o Conselho.

O ECOSOC é objeto de dois parágrafos no capítulo sobre fortalecimento das Nações Unidas, em que é apontada a necessidade de um Conselho mais eficaz, cujas competências seriam as de “um órgão principal para coordenação, exame e diálogo sobre políticas e recomendações sobre questões de desenvolvimento econômico e social, bem como para implementação das metas de desenvolvimento

900 NAÇÕES UNIDAS. *World Summit Outcome*. Resolução 60/1 da AGNU, de 16 de setembro de 2005.

901 *Idem*, parágrafo operativo 9.

902 *Idem*, parágrafo operativo 10.

903 *Idem*. O capítulo II *Development* trata de: Parceria global para o desenvolvimento (*Global partnership for development*, parágrafos 20 – 22); financiamento para o desenvolvimento (*Financing for development*, parágrafo 23); mobilização de recursos domésticos (*Domestic resource mobilization*, parágrafo 24); investimentos (*Investment*, parágrafo 25); dívida (*Debt*, parágrafo 26); comércio (*Trade*, parágrafos 27 – 32); “commodities” (*Commodities*, parágrafo 33); iniciativas de impacto rápido (*Quick-impact initiatives*, parágrafo 34); questões sistêmicas e processo decisório global (*Systemic issues and global economic decision-making*, parágrafos 35 – 39); cooperação Sul-Sul (*South-South cooperation*, parágrafos 40 – 42); educação (*Education*, parágrafos 43 – 45); desenvolvimento rural e agrícola (*Rural and agricultural development*, parágrafo 46); emprego (*Employment*, parágrafo 47); desenvolvimento sustentável: gestão e proteção de nosso meio ambiente comum (*Sustainable development: managing and protecting our common environment*, parágrafos 48 – 56); HIV/AIDS, malária, tuberculose e outras questões de saúde (*HIV/AIDS, malaria, tuberculosis and other health issues*, parágrafo 57); igualdade de gêneros e empoderamento das mulheres (*Gender equality and empowerment of women*, parágrafos 58 – 59); ciência e tecnologia para o desenvolvimento (*Science and technology for development*, parágrafos 60 – 63); países com necessidades especiais (*Countries with special needs*, parágrafos 64 – 67); e satisfação das principais necessidades da África (*Meeting the special needs of Africa*, parágrafo 68).

internacional acordadas nas grandes conferências das Nações Unidas, inclusive as Metas de Desenvolvimento do Milênio”. Para tanto, o ECOSOC deveria: servir de plataforma de alto nível para diálogos globais sobre políticas e tendências nas áreas econômica, social, ambiental e humanitária – com participação de Estados-membros, instituições financeiras internacionais, setor privado e sociedade civil; realizar Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento bienal para examinar tendências, estratégias, políticas e financiamento da cooperação internacional, de modo a fortalecer os vínculos entre atividades normativas e operacionais da ONU; fazer o seguimento das principais conferências da Organização, por meio de sessão ministerial anual para exame de questões substantivas; apoiar e complementar esforços mundiais voltados para emergências humanitárias; e coordenar fundos, programas e agências de modo a assegurar coerência entre eles e evitar duplicação de mandatos e de atividades. Essas funções reclamavam a adaptação da organização, da agenda e dos métodos de trabalho do Conselho⁹⁰⁴.

Na Declaração, o Conselho é mencionado em três outras passagens. No capítulo sobre paz e segurança coletiva, o documento realça a importância da ação coordenada do ECOSOC com o Conselho de Segurança e a Assembleia Geral para prevenir conflitos armados⁹⁰⁵. Ao tratar do comitê organizacional da Comissão de Construção da Paz, a Declaração recomenda que inclua membros do ECOSOC, com atenção para grupos regionais e para países que tenham experiência de recuperação pós-conflito⁹⁰⁶. Na parte sobre fortalecimento do Alto Comissariado para Refugiados, o documento preconiza cooperação com o Conselho⁹⁰⁷.

Em junho de 2006, a Assembleia Geral adotou, por consenso, resolução de seguimento dos resultados da Cúpula de 2005 na área

904 NAÇÕES UNIDAS. *World Summit Outcome*. Parágrafos operativos 155 e 156.

905 *Idem*, parágrafo operativo 75.

906 *Idem*, parágrafo operativo 101.

907 *Idem*, parágrafo operativo 124.

do desenvolvimento⁹⁰⁸. A resolução oferece panorama geral das questões do desenvolvimento, na esteira do ímpeto de transformação criado pela reunião de líderes mundiais. Contudo, diante dos avanços pouco animadores na implementação da Declaração do Milênio e do Consenso de Monterrey, a resolução, ao cobrar o cumprimento de compromissos, transpirava frustração. Reiterava que as metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente, inclusive as MDMs, oferecem base para planejamento, exame e avaliação das atividades da ONU para o desenvolvimento. Pedia esforços concertados e tradução de compromissos em ação, bem como implementação plena da parceria para o desenvolvimento. Resolvia “acelerar a implementação” das medidas e mecanismos definidos na resolução 57/270B sobre implementação integrada e coordenada dos resultados das conferências. Pedia maior volume de AOD, mais investimentos e melhor governança por parte dos receptores (com adesão à Convenção contra Corrupção).

Por um lado, a resolução reiterava que o ECOSOC deve continuar a fortalecer seu papel de mecanismo central de coordenação sistêmica e a promover a implementação integrada e coordenada do seguimento dos resultados das principais conferências e reuniões de cúpula das Nações Unidas nos campos econômico, social e afins. Sublinhava a responsabilidade primária das comissões funcionais por examinar e avaliar o progresso feito na implementação desses resultados⁹⁰⁹. Por outro, decidia “fortalecer os mecanismos existentes e, da forma apropriada, quando for necessário, considerar o estabelecimento de mecanismos efetivos para monitorar, examinar e acompanhar a implementação dos resultados das principais conferências e reuniões de cúpula das Nações Unidas nos campos econômico, social

908 NAÇÕES UNIDAS. *Follow-up to the development outcome of the 2005 World Summit, including the Millennium Development Goals and the other internationally agreed development goals*. Resolução 60/265 da AGNU, de 30 de junho de 2006.

909 *Idem*, parágrafos operativos 49 e 50.

e afins”⁹¹⁰. Ademais, salientava que a Assembleia Geral era “o mais elevado mecanismo intergovernamental para formulação e avaliação de assuntos relacionados à coordenação e ao seguimento integrado das grandes conferências”⁹¹¹. Até este ponto, a redação explicitava a subordinação do ECOSOC à AGNU, que aparece em resoluções da Assembleia Geral desde o início da década de 1990. Contudo, a resolução enfraquece ainda mais o Conselho ao afirmar que a UNCTAD seria o “ponto focal no âmbito das Nações Unidas para o tratamento integrado de questões de comércio e desenvolvimento, bem como de questões inter-relacionadas nas áreas de finanças, tecnologia, investimentos e desenvolvimento sustentado”, razão pela qual convidava a Junta de Comércio e Desenvolvimento a contribuir para a implementação e para o exame dos resultados das grandes conferências⁹¹².

Quadragésima reforma (2006): *Comprehensive Review of Governance and Oversight within the UN and its Funds, Programmes and Specialized Agencies (A/60/883/Add.1 & 2, de 28 de agosto de 2006) (revitalização)*

A Cúpula do Milênio, seguida de eventos importantes como a Conferência de Monterrey e a Cúpula de 2005, teve reflexos não só nas estruturas intergovernamentais da ONU, mas também na qualidade da governança da Organização. O aprimoramento dos instrumentos de fiscalização, ainda que tenha ocorrido no plano essencialmente administrativo, fortaleceu o ECOSOC ao aumentar a transparência dos fundos, programas e agências especializadas que o órgão coordena.

Em 2002, a LVII AGNU adotou, por consenso, resolução que pedia ao Secretário-Geral e aos executivos chefes dos fundos e programas que “examinassem princípios de governança a serem relatados à LXI AGNU”, em 2006, bem como fortalecessem mecanismos de

910 Idem, parágrafo operativo 5.

911 Idem, parágrafo operativo 48.

912 Idem, parágrafo operativo 52.

controle interno com base em pareceres dos comitês de auditoria⁹¹³. A solicitação foi reiterada em 2004⁹¹⁴ e na Cúpula de 2005⁹¹⁵, quando os líderes mundiais pediram uma avaliação independente externa do sistema de auditoria e controle da ONU, inclusive agências especializadas.

Em 2006, o Secretário-Geral estabeleceu grupo de trabalho independente constituído por seis peritos internacionais⁹¹⁶ na área de governança, controle e administração (*Steering Committee for the Comprehensive Review*) que, por sua vez, contrataram consultores com base em processo de seleção competitivo internacional. Entre os seis peritos, figurou o brasileiro Guy Almeida Andrade, membro da Junta Diretora da Federação Internacional de Contadores, ex-presidente do Instituto dos Auditores Independentes do Brasil (IBRACON) e membro do Conselho Fiscal do Programa “Fome Zero”. Em agosto de 2006, o grupo apresentou relatório estruturado em duas grandes partes: governança e exame de controle (*Governance and Oversight Review*) e exame do Escritório das Nações Unidas para Serviços de Controle Interno (*Review of the UN Office of Internal Oversight Services – OIOS*), com cinco volumes⁹¹⁷.

O grupo independente identificou problemas de governança que diziam respeito ao ECOSOC: os órgãos de governança são frequentemente grandes e seus processos decisórios são complexos;

913 NAÇÕES UNIDAS. *Financial reports and audited financial statements, and reports of the Board of Auditors*. Resolução 57/278 da AGNU, de 20 de dezembro de 2002. PO 6.

914 NAÇÕES UNIDAS. *Financial reports and audited financial statements, and reports of the Board of Auditors*. Resolução 59/264 da AGNU, de 23 de dezembro de 2004. PO 9.

915 NAÇÕES UNIDAS. *2005 World Summit Outcome*. Resolução 60/1 da AGNU, de 16 de setembro de 2005. PO 164 (b).

916 Guy Almeida Andrade (Brasil), Shinji Hatta (Japão), Jean-Pierre Halbwachs (Ilhas Maurício), Mervyn King SC (África do Sul), Sir Andrew Likierman (Reino Unido) e Kamlesh S. Vikamsey (Índia).

917 NAÇÕES UNIDAS. ANNAN, Kofi. *Report of the Secretary-General. Comprehensive Review of Governance and Oversight within the UN and its Funds, Programmes and Specialized Agencies*. Documentos A/60/883/Add.1 e A/60/883/Add.2, de 28 de agosto de 2006. New York: Nações Unidas, 2006. Os volumes são: Volume I – *Executive Summary and Project Scope, Background and Context*; Volume II – *Governance and Oversight Principles and Practices*; Volume III – *Governance – UN Current Practices, Gap Analysis and Recommendations*; Volume IV – *Oversight – UN Current Practices, Gaps Analysis and Recommendations*; e Volume V – *Review of the Office of Internal Oversight Services – OIOS*.

os processos decisórios sobre objetivos estratégicos e alocação de recursos são desconectados; necessidade de maior responsabilidade (*accountability*) nos processos de governança e controle; a integração e vinculação de direção estratégica, alocação de recursos, monitoramento e avaliação é inconsistente no sistema da ONU; mandatos que envolvem várias entidades são extremamente complexos e insuficientemente coordenados; o uso de peritos para assistir comissões tem aumentado lentamente e ainda é muito limitado; há importantes hiatos entre os termos de referência e o nível dos peritos de várias comissões.

O relatório apresentava 37 recomendações, das quais sete sobre governança⁹¹⁸, sete sobre controle e 23 sobre o fortalecimento do Escritório para Serviços de Controle Interno, que afetavam tanto métodos de gestão quanto estruturas de governança. Para o Conselho, três das recomendações sobre governança eram particularmente importantes: fortalecer mandatos e qualificações das comissões de peritos, bem como a independência de seus membros; aperfeiçoar a coordenação entre decisões de programas e alocação de recursos; e fortalecer a eficácia, transparência e independência de todas as comissões. O grupo concluiu que a CPC precisava ser fortalecida e seus procedimentos alterados; também recomendou a eliminação da Unidade Conjunta de Inspeção, que trata da eficiência de serviços e uso de recursos, a qual não estaria sujeita ao controle de nenhum dos órgãos de governança da ONU.

918 Recomendações sobre governança: (1) fortalecer orçamentos administrativos com base em resultados e relatórios; (2) fortalecer a responsabilidade (*accountability*) da administração executiva do Secretariado da ONU; (3) fortalecer mandatos e qualificações das comissões de peritos, bem como a independência de seus membros; (4) reforma da V Comissão, pela criação de órgão menor e mais representativo; (5) aperfeiçoar a coordenação entre decisões de programas e alocação de recursos; (6) fortalecer a eficácia, transparência e independência de todas as comissões; (7) estabelecer políticas apropriadas de transparência (*disclosure*) ética e denúncias internas (*whistleblower*).

Quadragésima primeira reforma (2006): Painel de Alto Nível sobre Coerência Ampla do Sistema (*System-wide Coherence*) (reestruturação)

A importância de um representante da ONU no terreno é realçada desde 1965⁹¹⁹. Em 1992, o Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali apresentara ao ECOSOC documento que preconizava presença unificada da ONU nos países, sob um único representante, como já se realizava tentativamente em seis ex-Repúblicas soviéticas⁹²⁰. A partir daquela data, a ideia de aprofundar a coerência ampla do sistema apareceu em várias propostas de reforma (por exemplo, em 1994, 1997, 2002 e 2004)⁹²¹. A criação do Grupo de Desenvolvimento (*UN Development Group* – UNDG) contribuíra para aproximar fundos, programas e agências especializadas na formulação de políticas comuns. A partir de 1997, foram introduzidas medidas voltadas para a consolidação da rede da ONU no terreno, entre as quais o fortalecimento do papel do Coordenador Residente e a instituição de 60 “Casas das Nações Unidas” (*UN Houses*).

A Declaração da Cúpula de 2005 convidava o Secretário-Geral a “iniciar os trabalhos para continuar a fortalecer a gestão e a coordenação das atividades operacionais das Nações Unidas de forma que estas possam dar contribuição ainda mais eficaz ao atingimento das metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente, inclusive as de

919 Em 1965, com base em relatório da Comissão Administrativa de Coordenação (*Administrative Committee on Co-ordination*) que ressaltava o papel central do representante residente na coordenação, no terreno, da assistência técnica do sistema ONU, resolução do ECOSOC reforçava esse papel. Ver: *General review of the development, co-ordination and concentration of the economic, social and human rights programmes and activities of the United Nations, the specialized agencies and the International Atomic Energy Agency as a whole*. Resolução 1090(XXXIX) do ECOSOC, de 31 de julho de 1965. Parte B: *Co-ordination at the country level: the role of resident representatives*.

920 NAÇÕES UNIDAS. *Enhancing International Cooperation for Development: the Role of the United Nations System*. Documento E/1992/100, de 29 de junho de 1992. *Official Records of the Economic and Social Council, 1992. Plenary Meetings*. 10th meeting.

921 Ver: NAÇÕES UNIDAS. *Renewing the United Nations: A Programme for Reform*. UN Doc. A/51/950, de 14 de julho de 1997; *Strengthening of the United Nations: An Agenda for Further Change*. Report of the Secretary General. Documento A/57/387, de 9 de setembro de 2002; e resolução AGNU 59/250 (*Triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations System*, de 22 de dezembro de 2004, PO 36.

Desenvolvimento do Milênio”⁹²². Em 29 de novembro de 2005, o Secretário-Geral Kofi Annan enviou carta ao Presidente da Assembleia Geral com os termos de referência de estudo sobre coerência ampla do sistema da ONU (*system-wide coherence*). O painel sobre coerência ampla do sistema nas áreas de desenvolvimento, assistência humanitária e meio ambiente foi o último Painel de Alto Nível do Secretário-Geral Kofi Annan. Com 15 membros, foi copresidido pelo Primeiro-Ministro Shaukat Aziz (Paquistão), Primeira-Ministra Luísa Dias Diogo (Moçambique) e Primeiro-Ministro Jens Stoltenberg (Noruega). Cinco representantes de países em desenvolvimento e oito de países desenvolvidos se somavam a dois representantes do sistema ONU⁹²³.

Em 9 de novembro de 2006, foi lançado o relatório do Painel de Alto Nível do Secretário-Geral sobre Coerência Ampla do Sistema das Nações Unidas nas Áreas de Desenvolvimento, Assistência Humanitária e Meio ambiente⁹²⁴. O relatório propunha a simplificação das atividades de um sistema amplo e diversificado que, ao manter sua descentralização e a identidade própria dos diferentes órgãos, deveria produzir resultados como se fosse uma única entidade (*deliver as one*). Para tanto, o sistema teria que ser profundamente alterado, sobretudo no plano dos países. A maior parte dos fundos, programas e agências mantêm representantes no terreno para interagir com Governos.

922 NAÇÕES UNIDAS. *World Summit Outcome*. Resolução 60/1 da AGNU, de 2005. Parágrafo operativo 169.

923 Os membros do Painel eram: ex-presidente Ricardo Lagos (Chile), ex-presidente Benjamin W. Mkapa (Tanzânia), Ministro da Fazenda Gordon Brown (*Chancellor of the Exchequer* – Reino Unido), ex-presidente da Global Environment Facility Mohamed T. El-Ashry (Egito), Presidente da Canadian International Development Agency Robert Greenhill (Canadá), ex-diretora-geral de Cooperação para o Desenvolvimento Ruth Jacoby (Suécia), Comissão da União Europeia para Desenvolvimento e Assistência Humanitária Louis Michel (Bélgica), Diretor-Geral da Agência Francesa de Desenvolvimento Jean-Michel Severino (França), Subsecretária para Assuntos Econômicos, de Negócios e Agrícolas do Departamento de Estado Josette S. Sheeran (Estados Unidos), ex-secretário de Estado para Relações Exteriores Keizo Takemi (Japão) e, como representantes do sistema ONU, Kemal Derviş (Turquia) e Lennart Båge (Suécia).

924 NAÇÕES UNIDAS. ANNAN, Kofi. *Report of the Secretary-General. Delivering as one. Report of the High-level Panel on United Nations System-wide Coherence in the areas of development, humanitarian assistance and the environment*. Documento A/61/583, de 20 de novembro de 2006. New York: Nações Unidas, 2006.

O Painel assinalava que o Coordenador Residente da ONU, apesar de tentar coordenar as agências nos países por meio das equipes da ONU e do Quadro das Nações Unidas de Assistência para o Desenvolvimento (*U.N. Development Assistance Framework*), não possuía autoridade para gerenciar o programa geral da Organização no plano nacional. Sublinhava que “o *status* das Nações Unidas como ator central do sistema multilateral é solapado pela falta de foco em resultados”⁹²⁵ para ressaltar que a ONU, cujo papel foi crucial na articulação dos MDMs, precisaria agir para atingir essas e outras metas acordadas internacionalmente. Afirmava que “governança ineficiente e ineficaz e financiamento imprevisível contribuíram para incoerência de políticas, duplicação e ineficácia operacional em todo o sistema”⁹²⁶. A premissa básica do relatório é a de que a ONU poderia ter impacto muito maior, sobretudo no plano dos países, se fosse menos fragmentada. Entre as razões pelas quais as Nações Unidas teriam se tornado uma instituição “fragmentada e fraca”, o relatório lista mensagens incongruentes entre capitais e representantes de Estados-membros em vários órgãos; proliferação de agências, mandatos e escritórios que criara duplicação e reduzira o foco em resultados; e a incapacidade de eliminar “entidades moribundas”⁹²⁷. Superar a fragmentação sistêmica é, assim, o “tema central” do relatório⁹²⁸. Para obter esse impacto, propunha que as operações nacionais de fundos, programas e agências especializadas fossem colocadas sob direção dos próprios países (*country ownership*) e enfeixadas sob a liderança de um Coordenador Residente fortalecido, independente da agência. Nos países, as atividades operacionais teriam um líder, um programa, um orçamento e um escritório. Propunha que cinco países piloto fossem

925 *Idem*, p. 9.

926 *Idem*, p. 10.

927 *Idem*, parágrafo 10, p. 18.

928 *Idem*, p. 10.

selecionados para implantação desse modelo até 2007, 20 países até 2009, 40 países até 2010 e todos até 2012.

O relatório submete 47 recomendações nas áreas de desenvolvimento, assistência humanitária, meio ambiente, administração e financiamento, com a ressalva de que não constituem um cardápio, mas sim um pacote que asseguraria que o “sistema seja maior do que a soma de suas partes”⁹²⁹. As recomendações são baseadas em cinco linhas estratégicas: (1) coerência e consolidação das atividades da ONU, segundo o princípio de controle nacional (*country ownership*); (2) estabelecimento de mecanismos apropriados de governança, gestão e financiamento para vincular desempenho e resultados à organização e financiamento da ONU; (3) atualização de práticas administrativas para conferir foco em resultados, medidos contra as MDMs; (4) exame em profundidade de oportunidades para consolidação de uma “ONU Única” eficaz (*One UN*); e (5) urgente implementação de medidas não pode implicar falhas de planejamento que comprometam mudanças permanentes e efetivas. Essas estratégias estariam fundamentadas em três princípios centrais, a saber: controle nacional (*country ownership*) de planos de desenvolvimento, o que implica realinhar o sistema ONU para atender às demandas e para produzir resultados mais próximos possíveis das pessoas beneficiárias; exploração de vantagens comparativas do sistema no plano dos países; e melhora de desempenho, com ganhos de eficiência obtidos por melhores práticas e maior responsabilidade (*accountability*), medidos por resultados⁹³⁰.

A supervisão da “ONU Única” (*One UN*) ficaria a cargo de uma Junta de Desenvolvimento Sustentado que reuniria as juntas executivas do PNUD, do PNUFA, do UNICEF e do PMA, subordinada ao ECOSOC. A Junta teria essencialmente quatro funções: supervisionar o programa

929 *Idem*, p. 16.

930 *Idem*, parágrafo 12, p. 20.

unificado da ONU nos países (*One UN Country Programme*); assegurar coerência ampla do sistema e coordenação; monitorar o desempenho das atividades operacionais; e manter visão estratégica abrangente do sistema, com atenção tanto para superposições quanto para hiatos de competências, para direcionar coordenação e planejamento conjunto de fundos, programas e agências especializadas. A Junta seria assistida por um Grupo de Políticas e Operações de Desenvolvimento, que substituiria o Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas. O PNUD, que transferiria várias de suas atividades e programas para outros órgãos da Organização, assumiria a liderança na coerência de políticas e apoio às equipes nos países; seu Administrador, como Coordenador de Desenvolvimento, encabeçaria o Grupo, subordinado à Junta e Desenvolvimento Sustentável. O Grupo de Políticas e Operações de Desenvolvimento serviria como fórum para o processo decisório estratégico, para melhorar o desempenho das atividades operacionais no plano dos países pelo fortalecimento do Coordenador Residente e facilitação do trabalho coletivo das agências; também forneceria o marco para vincular atividades normativas, analíticas e técnicas da ONU aos programas desenhados pelos países. O Grupo contaria com uma Unidade de Financiamento ao Desenvolvimento e Desempenho e com uma Unidade Independente de Avaliação.

As equipes nos países operariam com orçamentos unificados, financiados por um novo Mecanismo de Financiamento das MDMs, de caráter plurianual, que asseguraria a previsibilidade dos recursos financeiros. O mecanismo, gerido pela Junta, receberia contribuições voluntárias e “específicas”⁹³¹. Recursos adicionais estariam à disposição da Junta para premiar organizações que apresentassem bom desempenho e para financiar hiatos nos programas e prioridades do sistema. Os órgãos do sistema que demonstrassem ter implementado reformas receberiam a totalidade dos recursos regulares plurianuais

931 O relatório utiliza a expressão “específicas” (*specific*) para evitar confundi-la com “regulares” (*assessed*), de modo a fazer distinção entre esse tipo de contribuição para o Mecanismo de Financiamento das MDMs e as feitas para o orçamento regular da ONU.

previstos para eles (*full, multi-year core funding*). Os ciclos orçamentários e financeiros dos fundos e programas seriam alinhados para facilitar a coordenação estratégica, ao passo que os orçamentos das agências especializadas seriam revistos para assegurar que estas contariam com recursos regulares para cumprir seus mandatos. O Secretário-Geral, o Presidente do Banco Mundial e o Diretor-Gerente do FMI revisariam e atualizariam os acordos de relacionamento da ONU com as instituições financeiras para redefinir seus papéis nos planos global e nacionais. O relatório sublinha que o *status* e a participação da ONU no Comitê de Desenvolvimento do Banco Mundial/Fundo Monetário Internacional deveriam ser fortalecidos⁹³².

Quanto ao ECOSOC, o relatório recomenda a “implementação fiel” da visão do Conselho enunciada no documento final da Cúpula de 2005 e o fortalecimento do órgão pelo envolvimento dos Estados-membros no nível político mais alto possível⁹³³. Sugere que o Conselho estabeleça um segmento de desenvolvimento sustentável e que se reforme a Comissão de Desenvolvimento Sustentável para que esta tome decisões integradas sobre questões econômicas, sociais e ambientais⁹³⁴. Afirma que o mandato do ECOSOC é maior do que o exercício que o Conselho tem feito dele. Segundo o relatório, apesar de várias tentativas para fortalecer seu papel, o Conselho careceria de eficácia e de influência. Sua supervisão de fundos e programas seria perfunctória e praticamente inexistente para agências especializadas⁹³⁵. Enfatiza que muito pode ser feito para melhorar o ECOSOC no âmbito de seu mandato atual, mas isto requer novas formas de funcionamento⁹³⁶.

932 NAÇÕES UNIDAS. *Delivering as one*. Documento A/61/583, de 2006, p. 48.

933 *Idem*, p. 30.

934 *Idem*, p. 23.

935 *Idem*, parágrafo 58, p. 41.

936 *Idem*, p. 30.

No âmbito do ECOSOC, seria estabelecido um Fórum Global de Líderes, de 27 membros (metade da atual composição do Conselho), de composição regional rotativa, que trataria da coordenação de políticas em questões econômicas e sociais. Composto por chefes de Estado e de Governo, o Fórum daria diretrizes à comunidade global em matéria de desenvolvimento e de bens públicos globais (*global public goods*). O FGL também estabeleceria o marco estratégico que daria consistência às metas políticas das principais organizações internacionais que contribuem para se atingir as MDMs, bem como promoveria consenso entre governos para questões econômicas, sociais e ambientais.

O relatório do Painel introduz conceito fundamental para nortear futuras operações do ECOSOC: o desempenho dos órgãos do sistema pode ser avaliado tendo por referência as metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente⁹³⁷. Com isto, as menções à coordenação, coerência, eficácia e eficiência ganham concretude. Uma metodologia comum seria a base do estabelecimento de sistema conjunto de avaliação até 2008 e facilitaria cooperação mais efetiva entre as entidades da ONU que tratam de desenvolvimento sustentável, em torno de temas compartilhados e parcerias centradas em uma única agência competente.

Os órgãos das Nações Unidas que tratam de questões de gênero seriam consolidados numa única entidade e o PNUMA passaria a coordenar o trabalho de cerca de 20 órgãos da ONU voltados para questões ambientais. O Painel também propunha o estabelecimento de uma força-tarefa independente para eliminar duplicações no sistema e consolidar órgãos, sempre que necessário. A força-tarefa teria a função de delinear os papéis dos fundos, programas, agências especializadas, entidades regionais e o Secretariado da ONU para fazer recomendações concretas, a serem implementadas rapidamente.

937 *Idem*, p. 4.

O relatório estimava que 20% dos recursos destinados ao sistema poderiam ser economizados anualmente como resultado dessas consolidações, o que geraria recursos a serem reciclados nos programas unificados nacionais.

**Quadragésima segunda reforma (2006): resolução AGNU 61/16
(*Strengthening of the Economic and Social Council*, de 20 de novembro
de 2006) (revitalização)**

Em 2006, paralelamente à elaboração do relatório “*Delivering as One*”, também foram realizados esforços de fortalecimento do ECOSOC, decorrentes do documento final da Cúpula de 2005. Os líderes mundiais adotaram algumas das recomendações de dois relatórios do Secretário-Geral, o “*A more secure world*” de dezembro de 2004 e o “*In Larger Freedom*” de março de 2005. Propuseram a realização de reuniões ministeriais anuais de exame para avaliar progressos feitos nos resultados das conferências e cúpulas da ONU dos 15 anos anteriores. Essas reuniões ministeriais constituiriam fórum para discussão de políticas e tendências globais de questões econômicas, sociais, ambientais e humanitárias, complementadas por um Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento bienal para examinar tendências na cooperação internacional para o desenvolvimento⁹³⁸.

Quase um ano depois, as recomendações do documento final da Cúpula de 2005 sobre reforma do ECOSOC foram adotadas, por consenso, em resolução da Assembleia Geral⁹³⁹. As negociações foram complexas. No final de 2005, o Presidente da Assembleia Geral encarregou grupo de trabalho do estudo dos artigos da Declaração da Cúpula de 2005 que tratavam do ECOSOC, copresidido pelos Representantes Permanentes da Bélgica, Embaixador Johan C. Verbeke,

938 NAÇÕES UNIDAS. *World Summit Outcome Document*. Resolução 60/1 da AGNU. POs 55 e 156.

939 NAÇÕES UNIDAS. *Strengthening of the Economic and Social Council*. Resolução 61/16 da AGNU, de 20 de novembro de 2006.

e do Mali, Embaixador Cheick Sidi Diarra. Ambos apresentaram conjunto de propostas, a que os Estados-membros responderam até 22 de novembro de 2005. Após cinco rodadas de discussões, em janeiro de 2006 foram preparadas duas minutas de resolução sobre acompanhamento de conferências e reuniões de cúpula voltadas para o desenvolvimento e reforma do ECOSOC. Não houve progresso até 30 de junho, quando a Assembleia Geral adotou a resolução sobre o seguimento de resultados para o desenvolvimento do “2005 World Summit”⁹⁴⁰. Os Estados-membros não alcançavam consenso quanto à alocação de recursos adicionais, quanto à colaboração do ECOSOC com a Comissão de Construção da Paz e ao papel do Conselho em assuntos humanitários. Havia marcadas diferenças de visão quanto à ênfase nas soberanias nacionais: a União Europeia argumentava que problemas de desenvolvimento e humanitários tinham caráter internacional que requeria mecanismos internacionais para tratar deles, ao passo que o G77 e a Rússia preferiam que Estados-membros requisitassem assistência internacional quando necessária⁹⁴¹.

A resolução, adotada em novembro de 2006, contém cinco elementos principais: (1) realização de reuniões ministeriais anuais de exame (*Annual Ministerial Review*) para avaliar os progressos feitos na implementação da agenda de desenvolvimento das Nações Unidas, incluindo as Metas de Desenvolvimento do Milênio, o que cria novo mecanismo para acompanhar progressos, com foco multissetorial e programa de trabalho plurianual que enriqueceria a preparação dos encontros; (2) realização de Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento bienal para examinar tendências e avanços na cooperação econômica internacional e fazer recomendações de políticas; (3) lançamento da RMA e do FCD em 2007 em Genebra,

940 NAÇÕES UNIDAS. *Follow-up to the development outcome of the 2005 World Summit, including the Millennium Development Goals and the other internationally agreed development goals*. Resolução 60/265 da AGNU, de 30 de junho de 2006.

941 REFORM THE UN. *General Assembly Adopts Resolution on Strengthening ECOSOC, Follow-up by ECOSOC Begun This Week*. <<http://www.reformtheun.org/index.php/eupdate/2883>>.

com realização bienal do FCD em Nova York a partir de 2008; (4) mandato para reuniões *ad hoc* para tratar de questões humanitárias emergenciais; e (5) mensagem à recém-criada Comissão de Construção da Paz para que se beneficie da experiência do Conselho em países pós-conflito. A resolução 61/16 indicava o enfraquecimento do Conselho, ao criticar os meios colocados à disposição deste para a realização de seus encontros⁹⁴².

942 NAÇÕES UNIDAS. *Strengthening of the Economic and Social Council*. Resolução 61/16. PO 18.



ANEXO C

Entrevistas

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – SECRETARIA DE ESTADO

Ministra Ana Lucy Gentil Cabral Petersen (Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais – DHS)

Ministro Carlos Sérgio Sobral Duarte (Departamento de Organismos Internacionais – DOI)

Ministro Carlos Márcio Bicalho Cozendey (Departamento Econômico – DEC)

Ministro Silvío José Albuquerque e Silva (Divisão de Temas Sociais – DTS)

Ministro Luís Antônio Balduino Carneiro (Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros – CGFIN)

Conselheira Gilda Motta Santos Neves (Divisão das Nações Unidas – DNU)

Conselheiro Milton Rondó Filho (Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome – CGFOME)

Primeiro-Secretário Celso de Arruda França (Coordenação-Geral de Organizações Econômicas – CORG)

OUTROS ÓRGÃOS DO GOVERNO BRASILEIRO

Sra. Esther Bemergui Albuquerque, Secretária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República.

Sr. Ronaldo Küfner, Diretor de Gestão do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República.

Dr. Pedro Sampaio Malan, ex-ministro de Estado da Fazenda.

Deputado Antônio Palocci Filho, ex-ministro de Estado da Fazenda.

Dr. Otaviano Canuto, ex-secretário de Assuntos Internacionais, Ministério da Fazenda.

Embaixador Marcos Caramuru de Paiva, ex-Secretário de Assuntos Internacionais, Ministério da Fazenda.

Paulo Nogueira Neto, Diretor da Secretaria Especial do Meio Ambiente (1974-1986), membro da Comissão Brundtland. <http://revistagalileu.globo.com/EditoraGlobo/componentes/article/edg_article_print/1,3916,444027-1718-1,00.html>

EX-PRESIDENTES DO ECOSOC

Embaixador Léo Mérorès, Representante Permanente do Haiti (2008).

Embaixador Dalius Čekuolis, Representante Permanente da Lituânia (2007).

Embaixador Munir Akram, Representante Permanente do Paquistão (2005).

Embaixador Gert Rosenthal, Representante Permanente da Guatemala (2003).

**ALTOS FUNCIONÁRIOS DO DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS
ECONÔMICOS E SOCIAIS – SECRETARIADO DA ONU**

José Antonio Ocampo, former Under-Secretary-General for Economic and Social Affairs.

Mr. Nikhil Seth , Director, Office for ECOSOC Support and Coordination .

Mr. Navid Hanif, Chief, Policy Coordination Branch.

Mr. Rob Vos, Director, Development Policy and Analysis Division.

Mrs. Marion Barthelémy, Chief, Development Cooperation Policy.



Lista das Teses de CAE publicadas pela FUNAG

- 1. Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro**
O Brasil e o novo Direito do Mar: mar territorial e a zona econômica exclusiva (1989)
- 2. Luiz Henrique Pereira da Fonseca**
Organização Marítima Internacional (IMO). Visão política de um organismo especializado das Nações (1989)
- 3. Valdemar Carneiro Leão Neto**
A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1943). Contornos diplomáticos (1990)
- 4. Synesio Sampaio Goes Filho**
Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia (1991)
- 5. José Antonio de Castello Branco de Macedo Soares**
História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia de interesse para a informação diplomática (1992)

- 6. Pedro Motta Pinto Coelho**
Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado (1992)
- 7. Adhemar Gabriel Bahadian**
A tentativa do controle do poder econômico nas Nações Unidas – estudo do conjunto de regras e princípios para o controle das práticas comerciais restritivas (1992)
- 8. Regis Percy Arslanian**
O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil (1993)
- 9. João Almino de Souza Filho**
Naturezas mortas. A filosofia política do ecologismo (1993)
- 10. Clodoaldo Hugueney Filho**
A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue (1993)
- 11. Maria Stela Pompeu Brasil Frota**
Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro (1993)
- 12. Renato Xavier**
O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional (1994)
- 13. Georges Lamazière**
Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não-proliferação de armas de destruição em massa (1998)
- 14. Antonio de Aguiar Patriota**
O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva (1998)

- 15. Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves Corrêa**
Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao Selo Verde (1998)
- 16. Afonso José Sena Cardoso**
O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas (1998)
- 17. Irene Pessôa de Lima Câmara**
Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994 (1998)
- 18. Ricardo Neiva Tavares**
As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas (1999)
- 19. Miguel Darcy de Oliveira**
Cidadania e globalização – a política externa brasileira frente à emergência das ONGs como novos atores internacionais (1999)
- 20. Fernando Simas Magalhães**
Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica (1999)
- 21. Ernesto Otto Rubarth**
A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde (1999)
- 22. Enio Cordeiro**
Política indigenista brasileira e programa internacional dos direitos das populações indígenas (1999)
- 23. Fernando Paulo de Mello Barreto Filho**
O tratamento nacional de investimentos estrangeiros (1999)
- 24. Denis Fontes de Souza Pinto**
OCDE: uma visão brasileira (2000)

- 25. Francisco Mauro Brasil de Holanda**
O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira (2001)
- 26. João Solano Carneiro da Cunha**
A questão de Timor Leste: origens e evolução (2001)
- 27. João Mendonça Lima Neto**
Promoção do Brasil como destino turístico (2002)
- 28. Sérgio Eduardo Moreira Lima**
Privilégios e imunidades diplomáticos (2002)
- 29. Appio Cláudio Muniz Acquarone**
Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção do relacionamento bilateral brasileiro (2003)
- 30. Susan Kleebank**
Cooperação judiciária por via diplomática: avaliação e propostas de atualização do quadro normativo (2004)
- 31. Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura**
O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas (2005)
- 32. Paulo Estivallet de Mesquita**
Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC (2005)
- 33. Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo**
Bolívia: a criação de um novo país (2006)
- 34. Maria Clara Duclos Carisio**
A política agrícola comum e seus efeitos para o Brasil (2006)
- 35. Eliana Zugaib**
A Hidrovia Paraguai-Paraná (2006)

- 36. André Aranha Corrêa do Lago**
Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas (2007)
- 37. João Pedro Corrêa Costa**
De decasségui a emigrante (2007)
- 38. George Torquato Firmeza**
Brasileiros no exterior (2007)
- 39. Alexandre Guido Lopes Parola**
A ordem injusta (2007)
- 40. Maria Nazareth Farani de Azevedo**
A OMC e a reforma agrícola (2007)
- 41. Ernesto Henrique Fraga Araújo**
O Mercosul: negociações extra-regionais (2008)
- 42. João André Lima**
A Harmonização do Direito Privado (2008)
- 43. João Alfredo dos Anjos Júnior**
José Bonifácio, primeiro Chanceler do Brasil (2008)
- 44. Douglas Wanderley de Vasconcellos**
Esporte, poder e Relações Internacionais (2008)
- 45. Silvio José Albuquerque e Silva**
Combate ao racismo (2008)
- 46. Ruy Pacheco de Azevedo Amaral**
O Brasil na França (2008)

47. Márcia Maro da Silva

Independência de Angola (2008)

48. João Genésio de Almeida Filho

O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análise e perspectivas (2009)

49. Paulo Fernando Dias Feres

Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil (2010)

50. Gilda Motta Santos Neves

Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – perspectiva brasileira (2010)

51. Alessandro Warley Candeas

Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro (2010)

52. Eduardo Uziel

O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas (2010)

53. Márcio Fagundes do Nascimento

A privatização do emprego da força por atores não-estatais no âmbito multilateral (2010)

54. Adriano Silva Pucci

O estatuto da fronteira Brasil – Uruguai (2010)

55. Mauricio Carvalho Lyrio

A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos (2010)

56. Carlos Alfonso Iglesias Puente

A cooperação técnica horizontal como instrumento da política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005 (2010)

57. Rodrigo d’Araujo Gabsch

Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil (2010)

58. Michel Arslanian Neto

A liberalização do comércio de serviços do Mercosul (2010)

59. Gisela Maria Figueiredo Padovan

Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque (2010)

60. Oswaldo Biato Júnior

A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (2010)

61. Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes

A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia (2010)

62. Sarquis J. B. Sarquis

Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil (2011)

63. Neil Giovanni Paiva Benevides

Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do Mecanismo de Consultas sobre Cooperação Energética ao Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis (2003-2007). Desafios para a construção de uma parceria energética (2011)

64. Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos

A arquitetura de paz e segurança africana (2011)

65. Rodrigo de Azeredo Santos

A criação do Fundo de Garantia do Mercosul: vantagens e proposta (2011)

66. José Estanislau do Amaral

Usos da história: a diplomacia contemporânea dos Estados Bálticos. Subsídios para a política externa brasileira (2011)

67. Everton Frask Lucero

Governança da internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática (2011)

68. Rafael de Mello Vidal

A inserção de micro, pequenas e médias empresas no processo negociador do Mercosul (2011)

69. Bruno Luiz dos Santos Cobuccio

A irradiação empresarial espanhola na América Latina: um novo fator de prestígio e influência (2011)

70. Pedro Escosteguy Cardoso

A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África (2011)

71. Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva

A nova rota da seda: caminhos para presença brasileira na Ásia Central (2011)

72. Ibrahim Abdul Hak Neto

Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo. O paradigma da iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI) (2011)

73. Paulo Roberto Ribeiro Guimarães

Brasil – Noruega: construção de parcerias em áreas de importância estratégica (2011)

74. Antonio Augusto Martins Cesar

Dez anos do processo de Kimberley: elementos, experiências adquiridas e perspectivas para fundamentar a atuação diplomática brasileira (2011)

75. Ademar Seabra da Cruz Junior

Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido (2011)

76. Alexandre Peña Ghisleni

Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2011)

77. Ana Maria Bierrenbach

O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário (2011)

78. Fernando Pimentel

O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira (2011)

79. Luiz Eduardo Pedroso

O recente fenômeno migratório de nacionais brasileiros na Bélgica (2011)

80. Miguel Gustavo de Paiva Torres

O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império (2011)

81. Maria Theresa Diniz Forster

Oliveira Lima e as relações exteriores do Brasil: o legado de um pioneiro e sua relevância atual para a diplomacia brasileira (2011)

82. Fábio Mendes Marzano

Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática (2011)

83. Breno Hermann

Soberania, não-intervenção e não-indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro (2011)

84. Elio de Almeida Cardoso

Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil (2012)

85. Maria Feliciano Nunes Ortigão de Sampaio

O Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT): perspectivas para sua entrada em vigor e para a atuação diplomática brasileira (2012)

86. André Heráclio do Rêgo

Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira (2012)

87. Felipe Costi Santarosa

Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul (2012)

88. Emerson Coraiola Kloss

Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira (2012)

89. Elias Antônio de Luna e Almeida Santos

Investidores soberanos: implicações para a política internacional e os interesses brasileiros (2013)

90. Luiza Lopes da Silva

A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira (2013)

91. Guilherme Frazão Conduru

O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização (2013)

92. Luiz Maria Pio Corrêa

O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional (2013)

93. André Chermont de Lima

Copa da cultura: o campeonato mundial de futebol como instrumento para a promoção da cultura brasileira no exterior (2013)

94. Marcelo P. S. Câmara

A política externa alemã na República de Berlim: de Gerhard Schröder a Angela Merkel (2013)

95. Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak

O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): Objetivos e interesses do Brasil (2013)

96. Gustavo Rocha de Menezes

As novas relações sino-africanas: desenvolvimento e implicações para o Brasil (2013)

97. Erika Almeida Watanabe Patriota

Bens ambientais, OMC e o Brasil (2013)

Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3 cm
Papel	pólen soft 80 g (miolo), cartão supremo 250 g (capa)
Fontes	Frutiger 55 Roman 16/18 (títulos), Chaparral Pro 12/16 (textos)