

# Notas sobre a forma de atuação do PNUD no Brasil

João Guilherme Rocha Machado

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) se autodefine como uma rede global de desenvolvimento que conecta os países a conhecimento, experiência e recursos para ajudar as pessoas a construir uma vida melhor. Ele mantém atividades em 166 países e sua missão passa por ajudar os países em seus esforços para alcançar o desenvolvimento humano sustentável. Em seus 40 de existência, o PNUD passou por diversas alterações, refletindo as mudanças econômicas, sociais e políticas apresentadas pelo mundo ao longo desses anos.

O PNUD foi criado pela resolução 2029 da XX Assembleia Geral, de 22 de novembro de 1965, que estabeleceu a fusão de duas entidades já existentes: o *United Nations Special Fund* (Fundo Especial das Nações Unidas) e o *Expanded Programme of Technical Assistance* (Programa Estendido de Cooperação Técnica). A responsabilidade do primeiro era realizar estudos e análises de investimento para detectar oportunidades de grandes projetos de desenvolvimento com viabilidade econômica. Já o segundo fornecia assistência técnica aos países menos privilegiados. Essa resolução entrou em vigor no início de 1966, estabelecendo assim o começo efetivo das atividades do PNUD.

Atualmente, o foco do Programa se dá em cinco dimensões: governança democrática, redução da pobreza, prevenção e recuperação de crises, meio ambiente e ener-

gia e HIV/AIDS. O orçamento total do Programa em 2004 chegou a US\$ 4 bilhões (UNDP, 2005, p. 40). Para entender a distribuição de gastos entre as cinco dimensões enfocadas pelo PNUD, é possível tomar os dados de 2005: 47% (ou US\$ 1,395 bilhão) dos recursos foram gastos na área de governança democrática, 25% (US\$ 744 milhões) foram utilizados em redução da pobreza, 12% (US\$ 374 milhões) foram usados na área de prevenção e recuperação de crises, 11% (US\$ 326 milhões) dos recursos foram empregados em energia e meio ambiente e 5% (ou US\$ 161 milhões) foram gastos na área de HIV/AIDS (UNDP, 2006, p. 4).

O PNUD atua no Brasil desde a década de 60 e, durante este período, mudou diversas vezes seu foco e suas formas de atuação, até chegar à modalidade utilizada atualmente. No entanto, apesar da importância que o PNUD tem no sistema das Nações Unidas e de sua presença no país há mais de 40 anos, poucos estudos independentes deram atenção à atuação do Programa no Brasil. Assim, o objetivo deste artigo é identificar, traçar a origem e interpretar a modalidade de cooperação utilizada atualmente pelo PNUD no País. Para isso, o processo metodológico é a pesquisa bibliográfica que tem como fontes a literatura internacional e também os documentos e os relatórios do próprio PNUD.

O presente artigo está organizado em 4 seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção é tratada rapidamente a origem e evolução da ideia de cooperação para o desenvolvimento. Na seção 2.1 é definida a execução nacional como norma para a implementação dos projetos do PNUD em todo o mundo, bem como suas origens

---

João Guilherme Rocha Machado é mestre em Economia Política pela PUC/SP.

e implicações. Já na seção 2.2 é traçado um histórico da evolução do montante de recursos internacionais para o desenvolvimento, bem como suas implicações para a distribuição de recursos regulares e não-regulares no PNUD, dando especial ênfase ao financiamento pelo governo. Na seção 3, o foco se volta à atuação específica do PNUD no Brasil. A seção 3.1 apresenta a modalidade de cooperação utilizada pelo PNUD no Brasil, ou seja, uma combinação de execução nacional e financiamento pelo governo, bem como o contexto no qual passa a ser utilizada e suas consequências. Finalmente, a quarta seção conclui o artigo.

### Cooperação para o desenvolvimento

Antes de começar a tratar especificamente das modalidades de cooperação utilizadas pelo PNUD, é relevante analisar rapidamente a evolução conceitual e histórica da idéia de cooperação para o desenvolvimento. Nesse sentido, para Fukuda-Parr, Lopes e Malik (2002, pp. 2-3), quando a idéia de desenvolvimento foi estabelecida em meados do século XX, parecia possível que os países pobres alcançassem os ricos, bastando imitar suas ações passadas. Na verdade, poderia até ser mais fácil, uma vez que eles pode-

### Podem ser apontadas duas tendências no contexto do “mercado” de cooperação para o desenvolvimento: uma diminuição relativa do fluxo de recursos e a ênfase em resultados e concorrência das agências e de suas atividades.

riam se beneficiar tanto da experiência dos países já ricos quanto do fluxo de ajuda destes países em direção aos países pobres. Como consequência dessa visão, milhares de consultores, projetos e programas se espalharam por todo o mundo. Partia-se do pressuposto de que os países em desenvolvimento não tinham as habilidades e os conhecimentos necessários e que, portanto, os consultores externos poderiam preencher esse vazio. De acordo com os autores, em um contexto em que o Plano Marshall no pós-guerra havia sido um sucesso e os tigres asiáticos haviam conseguido utilizar seletivamente a cooperação para o desenvolvimento para se lançar em seu crescimento baseado nas exportações, parecia haver grandes possibilidades de este instrumento efetivamente funcionar. No entanto, no resto do mundo e especialmente nos últimos anos, a regra parece ter sido outra: “the uneven record of countries in achieving economic and social transformations has left many questioning *how effective development cooperation has been or can be.*” (Fukuda-Parr, Lopes, Malik, 2002, p. 3, grifo nosso).

Finalmente, é válido destacar que, de acordo com Fukuda-Parr, Lopes e Malik (2002, pp. 2-3), o próprio vocabulário relacionado à ajuda internacional para o desenvolvimento mudou com o passar do tempo. Dessa maneira, nas primeiras décadas, a ajuda como um todo era chamada de “assistência para o desenvolvimento”, e a parte

específica da transferência de habilidades e sistemas era chamada de “assistência técnica”. No entanto, os profissionais na área do desenvolvimento criticavam bastante o uso da palavra “assistência”, uma vez que refletia uma noção de dependência e desigualdade entre os países “doadores” e os “receptores”, em vez de uma idéia de parceria. Depois de algumas décadas, esses profissionais começaram a se referir à ajuda internacional como “cooperação para o desenvolvimento”. Muitos se referem à transmissão de conhecimento como “cooperação técnica”, mas outros (incluindo o Banco Mundial) chamam de “assistência técnica” quando acompanhados de investimento de capital. Uma definição sintética de “cooperação técnica” é dada por Klingebiel (1999, p. 36), que a define como “development cooperation activities that seek to improve the skills of people and institutions.” Ele ainda observa que algumas instituições doadoras de recursos distinguem a “assistência técnica” da “cooperação técnica” :

Where the choice of term is based on a conscious distinction, *technical assistance* means an activity intended to support and accompany investment, especially through financial cooperation [...] *Technical cooperation*, on the other hand, places the emphasis on the independent role and function of measures designed to develop human resources (Klingbiel, 1999, p. 37, grifo nosso).

Neste artigo, sempre que possível, será utilizado o termo mais geral “cooperação<sup>1</sup> para o desenvolvimento” para abranger a ajuda ao desenvolvimento realizada por instituições multilaterais ou países desenvolvidos (por meio de relações bilaterais) para países em desenvolvimento. No entanto, como será possível observar a seguir, muitos autores fazem suas reflexões em termos de cooperação técnica ou ajuda para o desenvolvimento.

### 2.1 A Execução Nacional

De acordo com Murphy (2006, p. 212), durante a primeira geração da assistência técnica no âmbito da ONU, eram suas agências especializadas as responsáveis pela execução dos projetos. Elas se responsabilizavam, portanto, pela contratação dos especialistas, a supervisão de seu trabalho, bem como com a avaliação do projeto. No início dos anos 1990, a grande maioria dos projetos do PNUD era levado a cabo por instituições dos próprios países nos quais o Programa mantinha programas e projetos. O cuidadoso estudo de Andic, Huntington e Maurer (1995)<sup>2</sup> também chama a atenção para essa mudança na modalidade de execução dos projetos, mas lembra que esse foi um processo difícil e que gerou muitas controvérsias. Cabe aqui definir mais claramente o conceito de *execução nacional*. Essa modalidade de cooperação implica uma maior responsabilidade na formulação e na execução de proje-

tos e programas por parte de instituições nacionais. Dessa forma, tais instituições tomam para si o controle de todo o processo, ao contrário do que ocorria nas atividades de cooperação técnica que geralmente se davam no passado.

Partir das críticas recorrentes em relação à forma com que as atividades de cooperação técnica eram geralmente feitas pode ajudar a entender o processo que culminou na maior utilização da execução nacional. A literatura sobre cooperação técnica é rica em críticas nesse sentido, mas, em geral, há certa coincidência nos principais pontos. Aqui, especificamente, parte-se de Fukuda-Parr, Lopes e Malik (2002, pp. 5-8). Segundo os autores, a cooperação técnica era freqüentemente criticada por minar as capacidades locais, distorcer as prioridades (porque o financiamento para a cooperação técnica, em geral, se dava em paralelo aos processos normais do orçamento) e escolher as atividades que trouxessem muita visibilidade, deixando de lado questões importantes porém menos visíveis. Era criticada ainda pelo fato de que cada doador ofereceria um pacote com os recursos necessários para determinados programas e exigiria que os países receptores adotassem procedimentos específicos. Além disso, as atividades dos diferentes doadores não eram coordenadas, o que fazia com que os países receptores tivessem de utilizar tempo e recursos escassos para cumprir as obrigações com os diferentes doadores. Ademais, seriam utilizados métodos caros, por causa da compra de bens importados e do uso dos serviços de consultores estrangeiros, em vez da utilização dos recursos locais. No mesmo sentido, a cooperação técnica era criticada por ignorar os desejos locais, desconsiderando as opiniões das próprias comunidades que seriam as beneficiárias de seus programas e projetos. De acordo com os autores, esse modelo de cooperação técnica era criticado por se basear em dois pressupostos equivocados. O primeiro, de que seria possível ignorar as capacidades locais nos países em desenvolvimento e substituí-las por conhecimentos e habilidades desenvolvidas em outro lu-

## O PNUD Brasil se encontra entre os maiores escritórios do Programa no mundo. Somente em financiamento pelo governo, o PNUD Brasil levantou US\$ 180,7 milhões em 2000.

gar. O segundo, de que na relação assimétrica por natureza entre doador e receptor seria possível, para o primeiro, controlar todo o processo e ainda considerar o segundo como um parceiro.

De forma semelhante, Browne (2002, pp. 7-8) aponta que no pós-guerra a cooperação técnica (caracterizada como habilidades e *know-how*) começou a ser considerada um instrumento para transferir conhecimentos dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento, preenchendo a lacuna de conhecimentos que existiria nesses pa-

íses. Para o autor, esse conceito era conveniente porque:

for as independence progressed, *the rich countries sought to extend post-colonial patronage* through transfers of capital and skills into the gaps that appeared to hamper development progress. (Browne, 2002, p. 7, grifo nosso).

Ainda de acordo com Browne (2002, pp. 7-8), nesse modelo de cooperação técnica, a demanda pela cooperação não era gerada pelos países a serem beneficiados, e sim pelos doadores, que detinham o controle de todo o processo. Além disso, a cooperação técnica era dominada por uma visão burocrática por parte dos países doadores, que detinham pouco conhecimento das características e do contexto dos países receptores de recursos. Cada um dos países doadores criava seus próprios procedimentos na administração da cooperação técnica, aumentando a burocracia, uma vez que, em geral, doadores diferentes atuavam em um mesmo país, e as intervenções eram realizadas com projetos específicos, sem considerar atividades mais amplas. Finalmente, os *stakeholders*<sup>3</sup> da ajuda internacional estavam nos países doadores (por exemplo, os contribuintes) enquanto os beneficiários estavam nos países receptores, gerando uma tensão potencial entre os objetivos dos diferentes grupos. E, muito importante, “the criteria of success were often commercial, political or in other ways strategically significant, rather than developmental”. (Browne, 2002, p. 8).

Da mesma forma, vale a pena apresentar, ainda que rapidamente, algumas das idéias defendidas por Easterly (2006, pp. 3-33) em seu controverso, porém bem fundamentado, estudo. Para o autor, além de haver no mundo de hoje bilhões de pessoas enfrentando a pobreza extrema, existe também uma segunda tragédia que recebe menos atenção: o fato de que o Ocidente gastou US\$ 2,3 trilhões e não conseguiu chegar a resultados para as pessoas mais necessitadas. No entanto, ele não se posiciona contra a ajuda internacional *per se*, mas considera que, tal como ela, em geral, vem sendo formulada e implementada, não consegue obter resultados efetivos para os indivíduos mais pobres do mundo. Em sua crítica, afirma que existe uma mentalidade, dominante na ajuda ao desenvolvimento, de criar grandes planos de desenvolvimento, com metas muito ambiciosas. No entanto, o autor defende

que essa mentalidade gera expectativas muito grandes, que nunca são atendidas, e seus formuladores não assumem a responsabilidade pelos resultados. Além disso, acreditam poder impor soluções aos países receptores, a partir de conhecimentos gerados externamente a eles. Para o autor, é devido a essa mentalidade que a ajuda internacional, salvo exceções, gerou e continua a gerar grandes planos e poucos resultados.

Como conseqüência dos muitos questionamentos em relação à maneira como se dava a ajuda ao desenvolvi-

to, Lopes (2005, p. 63) afirma ter havido um reconhecimento, tanto entre os doadores quanto entre os receptores, de que era necessário realizar mudanças e redefinir a cooperação técnica. Assim, houve um aumento de novas experiências que tentassem devolver aos países receptores a responsabilidade pela tomada de decisão, pelo gerenciamento e pela implementação dos projetos, entre essas experiências estava exatamente a Execução Nacional.

No mesmo sentido, Andic, Huntington e Maurer (1995) apontam que a adoção da Execução Nacional se deu pelo crescente apoio dos países membros, tanto na Assembléia Geral das Nações Unidas quanto no *Governing Council* do PNUD<sup>4</sup>, para que os países receptores tivessem maior envolvimento nos projetos e programas realizados em seus

## Diante de leis, regulamentos e estruturas burocráticas que dificultavam a execução de certos projetos, o PNUD foi visto pelo governo brasileiro como um instrumento para formular e executar projetos e programas de maneira mais rápida e transparente.

próprios países. Embora não fosse apresentado como a solução para todos os problemas “crônicos” da cooperação técnica internacional, acreditava-se que essa modalidade de cooperação poderia ser um grande passo adiante.

De acordo com Andic, Huntington e Maurer (1995), a gênese da Execução Nacional pode ser considerada uma decisão de 2 de julho de 1976 do *Governing Council* para que começasse a haver testes com a Execução Nacional. Murphy (2006, pp. 212-213) defende que essa modalidade já existia na prática, mesmo antes da resolução de 1976, uma vez que, ainda em 1970, um projeto para a criação do Banco de Desenvolvimento do Caribe foi executado justamente por seus países membros. De qualquer forma, o certo é que após a resolução de 1976 se seguiram outras resoluções no mesmo sentido, tanto no âmbito do *Governing Council* quanto no da Assembléia Geral. No entanto, ainda de acordo com Andic, Huntington e Maurer (1995), a resolução 211 da 44<sup>a</sup> Assembléia Geral da ONU (1989) representou um marco ao formalizar as regras e os procedimentos para maximizar a utilização das capacidades nacionais, permitindo aos governos aproveitar o conhecimento técnico existente no âmbito da ONU. Apenas três anos depois, a Assembléia Geral definiu a Execução Nacional como a norma para implementação de todos os projetos da ONU:

15. Reitera que a execução nacional seja a norma para os programas e projetos apoiados pelo Sistema das Nações Unidas, tomando em consideração as necessidades e capacidades dos países receptores. [...] (AGNU, citado por Agência Brasileira de Cooperação, 2005, pp. 53-54, grifo nosso).

Da mesma forma, a Execução Nacional foi definida

como a norma para os programas e projetos apoiados pelo PNUD em todos os países receptores, exceto em circunstâncias especiais.

É importante notar que a Execução Nacional não quer dizer necessariamente execução realizada pelo governo e com uma equipe formada somente por nacionais do país em questão. Embora frequentemente esta modalidade sofra esse tipo de simplificação, na verdade, como apontam Andic, Huntington e Maurer (1995), a Execução Nacional pode ser realizada pelo governo, por ONGs, pelo setor privado e por grupos da sociedade civil. Ainda que o PNUD tenha interesse em ampliar a base de instituições que executam projetos nos países, os autores sinalizam que a maioria dos governos prefere ter essa função centralizada em suas mãos. Os autores indicam também que, com a mudança da execução pelas agências especializadas para Execução Nacional, o papel dessas agências foi relegado a um segundo plano, uma vez que tal modalidade é entendida como a utilização somente de pessoal nacional. No entanto, os autores defendem uma integração do conhecimento e da experiência internacional das agências nos projetos de Execução Nacional, sem que sua base seja descaracterizada.

É interessante apontar o rápido crescimento da Execução Nacional no âmbito do PNUD. Ainda segundo Andic, Huntington e Maurer (1995), a porcentagem de projetos no âmbito do PNUD implementados por Execução Nacional foi mínimo, no início. Em 1982, por exemplo, somente 4% do IPF<sup>5</sup> eram de Execução Nacional. No final de 1990, essa porcentagem já havia chegado a 25% e depois, finalmente, a 50% no período de 1991 a 1992. Após as decisões tomadas em 1992, esse número chegou finalmente a 75% em 1993. De acordo com o estudo, esse número poderia chegar em pouco tempo a 100% em muitos países<sup>6</sup>. Finalmente, é relevante observar que a tendência de maior utilização da Execução Nacional não foi uniforme em todas as regiões. Essa mudança na América Latina e Caribe se deu de maneira muito mais rápida. Basta notar que, em 1990, a Execução Nacional na região já representava 57% do IPF. Em 1993, esse número já quase alcançava 90%.

### Fontes de recursos do PNUD (recursos regulares e não regulares) e financiamento pelo governo

Os recursos para o orçamento do PNUD são disponibilizados pelos diferentes países membros. Esses recursos podem ser divididos em dois tipos distintos: recursos regulares e não regulares<sup>7</sup>. De acordo com Klingebiel (1999, p. 118), a principal diferença entre eles é que os recursos regulares são disponibilizados pelos países de maneira voluntária e não estão sujeitos a nenhuma restrição específica à sua utilização por parte dos países doadores. Dessa

## Gráfico 1

# Ajuda oficial ao desenvolvimento líquida dos países do *Development Assistance Committee (DAC)*

Em US\$ milhões constantes de 2004



Fonte: OECD (2006a)

forma, estes podem ser utilizados para processos e prioridades definidos pelo próprio Programa. Por sua vez, os recursos não regulares estão sujeitos a certas condições e restrições em relação a sua utilização, de acordo com as prioridades definidas pelos países que contribuem com estes recursos.

Para tratar dos recursos regulares e não regulares no âmbito do PNUD, é útil voltar-se rapidamente para o contexto geral do fluxo de recursos de cooperação para o desenvolvimento. Partindo de análise da base de dados disponível no sítio (OECD, 2006a) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ou *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), é possível notar uma tendência crescente do fluxo de recursos de ODA (*Official Development Assistance*) ou AOD (Ajuda Oficial ao Desenvolvimento)<sup>8</sup> fornecido pelos países do DAC (*Development Assistance Committee*)<sup>9</sup> de 1976 até 1992. No entanto, entre 1992 e 2002, observa-se uma pequena redução. A partir de 2003, continua a tendência crescente, já acima do nível de 1992. Tal tendência pode ser observada no Gráfico 1.

Como foi visto, dentro do AOD estão incluídos também os recursos para a Cooperação Técnica. Considerando somente os dados de Cooperação Técnica, é possível observar uma tendência bastante semelhante à tendência observada no AOD em geral. Dessa maneira, de 1976 a 1992, é possível ver uma tendência ascendente do volume de recursos

financeiros destinados à Cooperação Técnica<sup>10</sup> fornecida pelos países do DAC. Já de 1992 a 2001, pode-se ver uma relativa estagnação dos valores. A partir de 2002, os números de Cooperação Técnica voltam a subir, como é possível ver no Gráfico 2.

Também partindo de dados retirados do sítio da OCDE, Easterly (2006, pp. 182-183) chega a resultados semelhantes. Assim, ele afirma que o fluxo de recursos de ajuda internacional caiu na primeira metade da década de 1990, provavelmente devido ao fim da Guerra Fria e à impaciência em relação aos resultados deficientes. No entanto, ele lembra que no início deste milênio houve uma nova onda de expansão no fluxo de ajuda, que não mostra sinais de diminuição em um contexto da guerra internacional ao terrorismo. É interessante notar que o autor é extremamente crítico à ênfase no aumento do volume de recursos da ajuda internacional. Ele coloca essa questão no contexto mais amplo de sua crítica à ajuda para o desenvolvimento tal qual ela vem sendo realizada, ou seja, sem o foco e a responsabilização diante dos beneficiários finais nos países pobres. Assim, ele defende que a atenção deveria estar voltada para os resultados e não para o nível de recursos utilizados.

Contudo, alguns estudos analisam outras variáveis ou índices e chegam a conclusões distintas. Fukuda-Parr, Lopes e Malik (2002, p. 4), por exemplo, afirmam que nas últimas três décadas houve considerável redução dos re-

## Gráfico 2

### Cooperação técnica líquida dos países do *Development Assistance Committee* (DAC)

Em US\$ milhões constantes de 2004



Fonte: OECD (2006a)

curso de cooperação técnica para os países de baixa renda, para os países menos desenvolvidos e para os países da África Subsaariana. Eles utilizam como variáveis tanto os desembolsos totais quanto os desembolsos *per capita* e a proporção do total de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento. Dessa forma, segundo esses autores, ao desagregar a cooperação técnica nas diferentes regiões que receberiam os recursos, haveria uma tendência de redução da cooperação técnica para as regiões mais necessitadas do mundo. Mas os autores indicam o crescimento de recursos para países de alta renda e para os países da Ásia e da Europa Oriental.

No mesmo sentido, o *Development Effectiveness Report* (Relatório da Efetividade do Desenvolvimento) de 2001 do PNUD utiliza um outro índice para analisar o fluxo de recursos dos países do DAC. Segundo o relatório (UNDP, 2001b, pp. 7-9), há uma redução do nível de recursos fornecido pelos países do DAC para a AOD como porcentagem do PIB deste grupo de países (DAC) nas últimas décadas. O relatório ainda observa que em 1999 a AOD fornecida de maneira multilateral chegou ao seu valor mais baixo da década, ou seja, apenas um quarto do total, sendo o resto disponibilizado bilateralmente. Essa tendência significou para o PNUD uma redução em seus recursos regulares em comparação com os não regulares. Ainda, de acordo com o relatório, “this shift is affecting both the core and the non-core segments of UNDP funding, and is *putting pressure*

*on the organization to emphasize effectiveness and results.”* (UNDP, 2001b, p. 9, grifo nosso).

Assim, como foi observado antes, muitos estudos chegam à conclusão de que há uma tendência de queda no fluxo de recursos, principalmente se tomadas outras variáveis e índices (AOD como porcentagem do PIB ou desagregando a AOD para as diferentes regiões do mundo, por exemplo). No entanto, a análise realizada no início da seção (partindo da base de dados da OCDE na internet) aponta uma tendência diferente. Vale destacar que essa foi uma análise de longo prazo, levando em conta o montante absoluto de recursos financeiros. Assim, partindo dos dados expostos nos gráficos anteriores, há uma tendência ascendente nos últimos 30 anos nos valores fornecidos pelos países do DAC, tanto na Ajuda Oficial ao Desenvolvimento como na Cooperação Técnica. A única exceção para essa tendência seria a década de 1990. Vale dizer que o Relatório sobre a Efetividade do Desenvolvimento de 2003 (UNDP, 2003, p. 39) defende que os valores de AOD publicados pela OCDE são superestimados. Além disso, o declínio apontado na década de 1990 seria muito mais acentuado do que as tabelas da OCDE sugerem. Isso se daria porque a AOD foi relatada de maneiras diferentes e porque os dados não foram corrigidos pela OCDE. Assim, o relatório chama a atenção para a necessidade de os países desenvolvidos seguirem procedimentos corretos, transparentes e consistentes para relatar a AOD.

Paralelamente a essa tendência de redução de recursos, UNDP (2001c, p. 6) aponta também uma mudança no ambiente da ajuda internacional ao desenvolvimento. Assim, a partir do início de 1990, a ajuda ao desenvolvimento teria começado a deixar de ser vista como uma obrigação dos países ricos e um direito dos países pobres. Nesse sentido, passou a haver então uma ênfase e uma preocupação maiores nos resultados e na performance atingidas por esses recursos disponibilizados pelos países doadores. Essa mudança afeta não só os recursos regulares, mas também os não regulares do PNUD. Faz também com que haja

## Um dos fatores que desgastaram a modalidade de cooperação por execução nacional e financiamento pelo governo foi a existência de distorções na contratação de consultores.

uma pressão para a mudança da organização no intuito de enfatizar os resultados e a efetividade de suas atividades. Reforçando essa tendência está o fato de que os países possuem diversas opções na escolha das organizações às quais se associarão para perseguir seus objetivos de desenvolvimento. Da mesma forma, os doadores de recursos possuem também maior escolha entre quais agências canalizarão seus recursos. Como resultado, há uma pressão para que o PNUD seja mais “competitivo” no “mercado” da ajuda para o desenvolvimento. Nesse sentido, “the elements that make an agency more attractive or competitive are responsiveness to clients’ needs, technical ability, speed for delivery, cost-effectiveness, transparency and accountability.” (UNDP, 2001c, p. 6).

Resumindo, podem-se apontar duas tendências (que se reforçam mutuamente) no contexto do “mercado” de cooperação para o desenvolvimento: uma diminuição relativa do fluxo de recursos e a ênfase em resultados e concorrência das agências e de suas atividades. Como resultado dessas tendências, no âmbito específico do PNUD, houve uma grande queda nos recursos regulares do Programa, de US\$ 1,1 bilhões em 1990 para US\$ 538 milhões em 2000. Porém, os recursos não regulares tiveram um grande aumento, chegando a mais de US\$ 1,6 bilhões, alcançando 75% do orçamento em 2000<sup>11</sup> (UNDP, 2001c, p. 9). Embora mais recentemente os recursos regulares tenham tido um pequeno aumento, os recursos não regulares continuam a ser a principal fonte. Por exemplo, em 2004, os recursos regulares alcançaram os US\$ 842 milhões, de um orçamento total de US\$ 4 bilhões, sendo o resto representado por recursos não regulares (UNDP, 2005, p. 40).

É relevante entender o porquê da maior preocupação do PNUD com o nível dos recursos regulares, uma vez que os não regulares aumentaram consideravelmente nos últimos anos. A preocupação se justifica devido ao fato de que os dois tipos de fundo não são intercambiáveis entre si. Como ficará claro nos próximos parágrafos, eles têm naturezas e utilizações distintas. Como já foi apresentado, Klingebiel

(1999, pp. 118-123) defende que os recursos regulares são importantes porque podem ser utilizados sem restrições e condicionalidades, enquanto no caso dos recursos não regulares o PNUD e o *Executive-Board* têm pouca influência na utilização desses recursos. De acordo com o autor, esse fato poderia acarretar efeitos adversos nos princípios da imparcialidade e multilateralidade do Programa. No mesmo sentido, UNDP (2001c, pp. 19-20) afirma que a vantagem comparativa do PNUD (universalidade de sua presença, neutralidade e experiência) está intimamente ligada à sua habilidade em contar com recursos regulares. Dessa forma, o Programa pode responder às necessidades específicas dos diferentes países, bem como a questões globais negligenciadas pelo mercado. Os recursos

regulares servem como fundo inicial para projetos-piloto, além de apoiar também as atividades nos países que não conseguem levantar altos níveis de recursos não regulares para seus projetos e programas. Dessa maneira, pode-se dizer que a falta de recursos regulares põe em risco a capacidade do Programa em perseguir o seu próprio mandato:

The erosion of core funding can seriously jeopardize the organization’s role as a trusted partner and its ability to pursue its SHD [desenvolvimento humano sustentável] mandate in programme countries. (UNDP, 2001c, p. 19).

É importante notar também que os recursos regulares têm papel fundamental para manter a própria infraestrutura do Programa:

Beyond programme activities, *core funds are also essential to finance an adequate ‘infrastructure’ for UNDP. An inappropriate level of core funding jeopardizes the substantive and technical strength of the organization* and, ultimately, its ability to mobilize non-core resources. (UNDP, 2001c, p. 20, grifo nosso).

Resumindo, embora os recursos regulares sejam relativamente pequenos diante dos recursos não regulares, fica clara sua importância para as atividades de desenvolvimento, bem como para a própria existência futura da organização.

Até esse momento, os recursos não regulares vinham sendo tratados como se fossem parte de um todo homogêneo. No entanto, é fundamental segmentar tais recursos em três fontes diferentes, definir claramente cada uma delas e, por fim detalhar uma delas, a saber, o financiamento pelo governo.

De acordo com UNDP (2001c, pp. 9-12), existem três fontes principais para os recursos não regulares. A primeira delas é o financiamento pelo governo (*government cost-sharing*<sup>12</sup>). Trata-se das contribuições feitas pelos governos dos próprios países nos quais os projetos e programas de desenvolvimento serão realizados, podendo vir tanto de

seus próprios recursos como de empréstimos dados ao governo junto às instituições financeiras internacionais. Outra fonte é o financiamento por terceiros (*third party cost sharing*), que inclui os recursos fornecidos pelos doadores (tanto multilaterais quanto bilaterais) ou instituições financeiras internacionais. Finalmente, a terceira fonte são os fundos globais (*trust funds*), como o *Global Environmental Facility* (GEF) e o programa de assistência ao povo palestino. Para que se tenha uma idéia de como são distribuídos esses recursos, basta ver, por exemplo, sua configuração em 2000. Dos US\$ 1,6 bilhões de recursos não regulares naquele ano, 54% (US\$ 866 milhões) vieram de financiamento pelo governo, enquanto que 11% (US\$ 183 milhões) provieram de financiamento de terceiros. Finalmente, os fundos globais contribuíram com 28% (US\$ 461 milhões) para os recursos não regulares<sup>13</sup>.

Ainda de acordo com UNDP (2001c, pp.10-11), os re-

## **A pressão da Justiça do Trabalho e do Ministério Público forçou a assinatura de um “Termo de Ajuste de Contas”, que definia regras mais claras para a ação do governo brasileiro com relação à cooperação internacional.**

ursos não regulares são distribuídos de maneira desigual entre as diferentes regiões do mundo. A região com maior concentração desse tipo de recursos é a América Latina e o Caribe (cerca de 61% de todos os recursos não regulares), região na qual os recursos regulares são praticamente nulos (aproximadamente 4% de todos os recursos regulares)<sup>14</sup>. Do mesmo modo, as diferentes regiões do mundo atraem diferentes fontes de recursos não regulares. A América Latina e o Caribe atraem majoritariamente o financiamento pelo governo. Em 2000, essa modalidade representou 85% de todos os gastos na região. Esse fenômeno é particularmente marcante em cinco países: Argentina, Brasil, Colômbia, Panamá e Peru, uma vez que, em 1999, 78% de todo o financiamento pelo governo da região se deu nesses países<sup>15</sup>.

Porém, a erosão dos recursos regulares pode limitar a atuação do PNUD nos países mais pobres. Isso porque regiões como África e Ásia e Pacífico são mais dependentes dessa fonte de financiamento, haja vista suas dificuldades em atrair níveis altos de recursos não regulares.

### **A atuação do PNUD no Brasil**

A atuação do PNUD no Brasil, bem como a de todas as agências de cooperação<sup>16</sup>, tanto multilaterais quanto bilaterais, é coordenada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). A ABC é parte do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e a ela cabe:

coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação técnica para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, sejam em parceria com

governos estrangeiros (de países desenvolvidos e em desenvolvimento) ou com organismos internacionais. (Agência Brasileira de Cooperação, 2005, p. 11).

Assim, a cooperação técnica internacional (CTI) poderia ser definida como uma intervenção transitória com o objetivo de realizar mudanças (que podem ser qualitativas ou mesmo estruturais) ou para resolver problemas específicos identificados como para explorar oportunidades e novos paradigmas de desenvolvimento.

A principal diretriz para os programas de cooperação técnica é que estes estejam vinculados às prioridades nacionais de desenvolvimento. Para o caso de programas na esfera multilateral, estes devem ainda ser inspirados nos preceitos básicos do multilateralismo, como a universalidade e a neutralidade. Devem, portanto, além de atender às prioridades nacionais, estar de acordo com o mandato dos organismos multilaterais participantes. Atendendo

a esses dois requisitos, a aprovação dos projetos<sup>17</sup> e programas dependerá tão somente da qualidade das propostas e dos recursos disponíveis para os mesmos. Qualquer iniciativa de

cooperação técnica deve ser embasada por um “Acordo Básico de Cooperação Técnica” entre o governo brasileiro e o organismo multilateral em questão. No caso do PNUD, o acordo que respalda sua relação com o governo brasileiro é o “Acordo Básico de Assistência Técnica entre os Estados Unidos do Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas agências especializadas, a Agência Internacional de Energia Atômica e a União Postal Universal”<sup>18</sup> (ABC, 2005, p. 10). A relação entre o Programa e o governo brasileiro se dá no âmbito do *Country Cooperation Framework* (CCF)<sup>19</sup>, que identifica quais devem ser os objetivos e as estratégias de desenvolvimento a serem perseguidos por meio da parceria, para que sejam cumpridos seus objetivos e metas.

É importante notar que o PNUD Brasil se encontra entre os maiores escritórios do Programa no mundo. Para uma idéia do montante dos valores envolvidos, basta lembrar que, somente em financiamento pelo governo (isto é, sem contar os outros recursos não regulares e também as transferências de recursos regulares), o PNUD Brasil levantou US\$ 180,72 milhões em 2000 (UNDP, 2001c, p. 61).

De acordo com o “Relatório Sintético de Atividades do PNUD no Brasil: 1960-2002” (PNUD, 2006, p. 1), o PNUD trabalha em parceria com o Brasil há mais de 40 anos, mudando seu perfil de atuação de acordo com as demandas do país. Neste sentido, em um contexto de processo de industrialização acelerado, o Programa nas décadas de 1960 e 1970 apoiou o país nos setores de infra-estrutura básica e de alta tecnologia. A partir dos anos 1980, o modelo de assistência técnica foi substituído pelo de cooperação técnica, atribuindo aos governos maior responsabilidade na execu-

ção e no controle dos projetos. No final dos anos 1980, a parceria do PNUD com o governo brasileiro evoluiu para um conceito de “Cooperação para o Desenvolvimento”, na qual os países passam a ser responsáveis não só pela execução, mas também pelo financiamento de seus projetos. A partir de 1990, o governo brasileiro passou a utilizar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como instrumento na definição de suas metas e prioridades. Atualmente, o foco da atuação do Programa no país é o combate à pobreza e à exclusão social, o uso sustentável de recursos ambientais e a modernização do Estado (PNUD, 2006, p. 1).

### **A modalidade de cooperação no Brasil**

Conforme exposto, a América Latina e Caribe se caracteriza como uma região com a maior concentração de financiamento pelo governo<sup>20</sup> e com o crescimento mais rápido na utilização da Execução Nacional. O PNUD no Brasil entra exatamente nesse contexto ao combinar ambos em uma modalidade de cooperação única.

De acordo com UNDP (1997, pp. 4-5), com a redução de fluxo de recursos de doadores para a região, o governo brasileiro embarcou em uma iniciativa inovadora para financiar e gerenciar seus próprios programas de desenvolvimento em parceria com o PNUD. Em 1976, um acordo entre o governo brasileiro e o PNUD abriu o caminho para o que é hoje conhecido como a modalidade utilizada pelo Brasil: financiamento pelo governo e Execução Nacional (*cost-sharing/national execution modality*). Com o passar do tempo, o PNUD no Brasil se transformou em um dos maiores de todo o mundo no tocante ao montante de recursos para seus projetos e programas. O segundo CCF corrobora essa informação ao reafirmar a atuação do PNUD no Brasil como um dos maiores do mundo e com atividades quase totalmente financiadas pelo governo e com Execução Nacional (UNDP, 2001a, p. 3).

Como seria de se esperar, diferentes fatores criaram as condições para a utilização dessa modalidade de cooperação. Pode-se dizer ainda que essa modalidade se consolidou porque interessava não só ao governo brasileiro, mas

### **A modalidade de cooperação execução nacional/financiamento pelo governo foi implementada no Brasil de forma a se moldar às necessidades dos dois parceiros e a criar uma relação simbiótica entre eles.**

também ao escritório local do PNUD. Murphy (2006, pp. 214-216) e Galvani e Morse (2004, pp. 315-316) apontam como esse arranjo atendia diferentes interesses de ambos os parceiros. No entanto, outros autores como Gaetani (2004, pp. 2-3) e UNDP (2001c, pp. 21-22) preferem destacar os outros fatores que contribuíram para a criação das condições para a utilização dessa modalidade de cooperação.

Assim, Gaetani (2004, pp. 2-3) destaca que, no contexto

da redemocratização, diversos fatores contribuíram para criar as condições para a utilização dessa modalidade na América Latina<sup>21</sup>, tanto do ponto de vista dos países quanto do ponto de vista do PNUD. Do ponto de vista do país, cinco fatores são destacados: o processo hiperinflacionário, a desorganização do aparato estatal, as dificuldades em dar continuidade aos programas do governo, o déficit de capacidades institucionais do governo que seriam necessárias para atender as demandas populares contidas durante a ditadura e as políticas neoliberais adotadas na década de 1990, que levaram a uma redução do papel do Estado em diversos países latino-americanos. Já do ponto de vista do PNUD, os principais fatores foram: propensão da instituição em adotar arranjos inovadores, seu compromisso de apoiar iniciativas em andamento e a necessidade de encontrar novas formas de financiar a instituição. Gaetani (2004, pp. 2-3) destaca ainda duas importantes parcerias. A primeira com instituições financeiras, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que perceberam que o PNUD poderia cumprir o papel de acelerar a implementação de seus empréstimos. A segunda, com altos funcionários do governo que consideraram que o PNUD poderia prestar serviços qualificados e baratos para a implementação de seus programas. Após algum tempo, o PNUD passou a implementar os programas diretamente com os recursos do governo, sem a participação das instituições financeiras internacionais:

The Brazilian government and the UNDP office established a dynamic symbiosis with the interference of the international financial institutions. A short period later, a new refinement was introduced: UNDP began to implement government programs without the participation of international financial institutions. [...] UNDP Brazil became the biggest office of the agency in the world and the model was exported to other countries and regions. Financial resources poured into the office in a moment that UNDP was facing funding problems at global level. (Gaetani, 2004, p. 3).

Embora se referindo especificamente ao financiamento pelo governo, UNDP (2001c, pp. 21-22) aponta fatores políticos, econômicos e gerenciais para a grande utilização da modalidade no Brasil. Do ponto de vista político, com o processo de redemocratização, houve a necessidade de definir os objetivos nacionais de desenvolvimento, e o PNUD foi chamado para auxiliar o governo em articular tais objetivos e transformá-los em projetos e programas. Considerando o lado econômico, houve aumento dos empréstimos das instituições financeiras internacionais, sem que estas tivessem presença local adequada, então o PNUD assumiu a posição de ligação entre as instituições e o governo. Diante de legislações, regulamentações e es-

estruturas burocráticas que dificultavam a execução de certos projetos, o PNUD foi visto como um instrumento para formular e executar projetos e programas de maneira mais rápida e transparente. Finalmente, houve grande esforço e liderança do escritório regional para América Latina e do próprio escritório do PNUD no Brasil para mobilizar recursos por meio dessa nova modalidade.

Como lembram Galvani e Morse (2004, pp. 314-316), as vantagens para o PNUD da utilização do financiamento pelo governo são facilmente identificáveis, uma vez que o PNUD cobra uma taxa de 3% para administrar os recursos utilizados nos projetos e programas. Os recursos levantados com essa taxa são utilizados para cobrir as despesas do escritório local, sendo que 20% deles são enviados à sede do PNUD<sup>22</sup>. De acordo com os autores, as vantagens para o governo brasileiro devem ser vistas à luz do contexto da redemocratização, de forma semelhante aos outros autores citados anteriormente. Dessa forma, de um lado o governo iniciou reformas e redução do papel e do tamanho do Estado e, de outro lado, havia uma grande pressão interna para que demandas sociais fossem atendidas, com ações rápidas e efetivas. O governo detinha recursos financeiros, uma vez que a economia começava a se recuperar e também as instituições financeiras internacionais voltavam a operar no país, mas suas fracas instituições, a legislação obsoleta, a burocracia e a falta de recursos humanos adequados dificultava a implementação de programas importantes. Nesse sentido, o governo voltou-se para as agências internacionais para que estas auxiliassem na tarefa, cabendo ao PNUD<sup>23</sup> um papel de destaque. Diante desse contexto, Galvani e Morse (2004, pp. 316-317) afirmam que aparentemente essa modalidade de cooperação criou uma estrutura em que tanto o PNUD quanto o governo brasileiro eram beneficiados<sup>24</sup>. No entanto, os autores defendem que essa modalidade, na verdade, é incompatível com o mandato e com os objetivos do Programa:

a closer look reveals that UNDP's work and modus operandi in Brazil are actually incompatible with many of the principles [...] inherent in its mandate. By serving as a 'shortcut' to allow government institutions to bypass some of the legislation regarding recruitment and procurement of goods and services, UNDP is allowing the government to delay certain fundamental reforms and in the meantime is creating friction among different sectors of the government, infringing labour laws, creating a two-track civil service, reducing its capacity to influence decision makers, and creating competition and lack of coordination within the 'UN family'. (Galvani e Morse, 2004, p. 317).

A tese defendida por Galvani e Morse (2004) apresentada anteriormente se apóia em uma série de indícios trazidos à tona pela imprensa<sup>25</sup> e pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Embora haja reconhecimento de abusos na utilização da modalidade de cooperação execução nacional/financiamento pelo governo no Brasil, é fundamental

definir se foram excessos pontuais passíveis de serem sanados ou se são inerentes a essa modalidade de cooperação.

Gaetani (2004, pp. 4-5) também destaca as distorções ocorridas na contratação de consultores. O autor coloca esta questão como um dos fatores<sup>26</sup> que desgastaram e acabaram por minar a modalidade tal qual ela estava sendo executada. A partir de 2003, (Gaetani, 2004, pp. 7-11) houve uma mudança de gestão no governo federal, bem como também a chegada de Carlos Lopes, o novo Representante-Residente, que liderou um processo de reforma no PNUD Brasil<sup>27</sup>. Sua análise era de que a organização no Brasil sofria de problemas em duas questões interligadas: posicionamento e credibilidade. Nesse sentido, iniciou uma coordenação mais próxima junto às outras agências da ONU presentes no Brasil, promoveu uma reorganização interna do PNUD, aproximando o escritório local do sistema ONU como um todo e também às redes de conhecimento do PNUD ao redor do mundo. Lopes também redefiniu a relação com o governo federal, de forma a ser mais pró-ativo e tentar conectar as prioridades governamentais com questões e acordos realizados no âmbito da ONU, como os Objetivos do Milênio.

Do lado do governo brasileiro, a pressão da Justiça do Trabalho e do Ministério Público forçou a assinatura de um "Termo de Ajuste de Conduta", que definia regras mais claras para a ação do governo brasileiro em relação à cooperação internacional. De acordo com Gaetani (2004, p. 5), o termo limitou a possibilidade de contratação de pessoal, e mecanismos de transição foram definidos. Ainda de acordo com Gaetani (2004, p. 12), alguns ministérios resistiram às mudanças de prioridades e mentalidades trazidas pelas reformas no âmbito do PNUD e também às limitações impostas por outras áreas do governo. De acordo com o autor, tal resistência era inteligível, uma vez que eles não contavam com servidores públicos para substituir os consultores, e as autorizações para contratações eram lentas e insuficientes. Finalmente, a ABC, pelo menos teoricamente no âmbito de suas novas Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação técnica Internacional Multilateral e Bilateral (Agência Brasileira de Cooperação, 2005, p. 9), tenta deixar clara a diferenciação entre a cooperação técnica internacional e as políticas públicas do governo: "Um projeto de cooperação técnica não tem a função de substituir a administração pública na execução de programas governamentais." (Agência Brasileira de Cooperação, 2005, p. 25).

## Conclusão

Está claro que a modalidade de cooperação execução nacional/financiamento pelo governo foi implementada no Brasil em um contexto específico. Do lado do governo brasileiro, tratava-se de um contexto de redemocratização e reorganização do Estado. Do lado do PNUD, caracterizava-se uma redução de recursos regulares e a conseqüente necessidade de novas formas de financiamento para o

Programa. Como resultado desse contexto, a modalidade foi implementada de forma a se moldar às necessidades dos dois parceiros e a criar uma relação simbiótica de forma a atender ambos os interesses. Do lado do governo brasileiro, a relação permitiu a manutenção da máquina pública funcionando em um momento em que o governo enfatizava seu enxugamento, tanto retoricamente quanto na prática. Do lado do PNUD, a relação garantiu um grande fluxo de recursos e a possibilidade de se transformar em um dos maiores escritórios do mundo, apontado em diversos estudos como modelo a ser seguido no tocante a novas formas de financiamento pelos outros escritórios do Programa.

Porém, a relação tal como foi montada permitiu uma série de abusos que minaram as possibilidades da cooperação técnica realizada no âmbito dessa parceria, além de arranhar a imagem do Programa no Brasil. Justamente por causa dos excessos ocorridos, é difícil separar a maneira pela qual foi organizada a execução nacional/financiamento pelo governo no Brasil da modalidade de cooperação em si. Portanto, partindo do caso brasileiro, é possível dizer que há relevantes indícios de que a modalidade de cooperação de execução nacional/financiamento pelo governo não leva necessariamente a melhores resultados.

Para chegar a conclusões definitivas em relação à efetividade desta modalidade de cooperação seriam necessários estudos de caso que analisassem projetos e programas específicos implementados pelo PNUD no Brasil<sup>28</sup>.

## Referências bibliográficas

- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica Internacional multilateral e bilateral*. 2ª. ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2005.
- ANDIC, Fuat, HUNTINGTON, Richard, MAURER, Ralf. *National Execution: Promise and Challenges*. 1995. Nova York: UNDP, 1995. Disponível em: <<http://www.undp.org/eo/documents/netoc.htm>>. Acesso em 28 out. 2006.
- BROWNE, Stephen (ed.). *Developing Capacity Through Technical Cooperation: Country Experiences*. Londres: Earthscan, 2002.
- CAMARGO, Cláudio et al. “Faxina na Casa (Entrevista com Carlos Lopes)”. *Istoé*, São Paulo, n. 1817, 4 ago. 2004.
- EASTERLY, William. *The White Man’s Burden: Why the west’s efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. Nova York: The Penguin Press, 2006.
- FUKUDA-PARR, Sakiko, LOPES, Carlos, MALIK, Khalid. “Institutional innovations for capacity development”. In: FUKUDA-PARR, Sakiko, LOPES, Carlos, MALIK, Khalid (eds.). *Capacity for Development: New Solutions to old problems*. Londres: Earthscan, 2002.
- GAETANI, Francisco. “Reinventing capacity development: organizational change and policy entrepreneurship in UNDP Brazil”. In: *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 10., 2004, Madri. Disponível em <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0049715.pdf>>. Acesso em 18 out. 2006.
- GALVANI, Flavia, MORSE, Stephen. “Institutional sustainability: at what price? UNDP and the new cost-sharing model in Brazil”. *Development in Practice*. v. 14, n. 3, Apr. 2004.
- KLINGEBIEL, Stephan. *Effectiveness and Reform of the United Nations Development Programme (UNDP)*. Londres: Frank Cass Publishers, 1999.
- LOPES, Carlos. *Cooperação e Desenvolvimento Humano: A Agenda Emergente para o Novo Milênio*. São Paulo: Editora Unesp, 2005.
- MACHADO, João Guilherme Rocha. *O Desenvolvimento Econômico e as Nações Unidas: Uma Análise da Atuação do PNUD no Brasil*. 2007. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. *Acordo Básico de Assistência Técnica com a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica*. 1966. Disponível em <<http://www2.mre.gov.br/dai/acordonu.htm>>. Acesso em 10 out. 2006.
- MURPHY, Craig N. *The United Nations Development Programme: A Better Way?* Nova York: Cambridge University Press, 2006.
- OECD. *Statistics*. Disponível em <<http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx>> Acesso em 14 ago. 2006. 2006a.
- OECD. *DAC Members and Date of Membership*. Disponível em <[http://www.oecd.org/document/38/0,2340,en\\_2649\\_33721\\_1893350\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/38/0,2340,en_2649_33721_1893350_1_1_1_1,00.html)> Acesso em 11 ago. 2006. 2006b.
- OECD. *DAC’s Glossary*. Disponível em <[http://www.oecd.org/glossary/0,2586,en\\_2649\\_33721\\_1965693\\_1\\_1\\_1\\_1,00.htm](http://www.oecd.org/glossary/0,2586,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.htm)> Acesso em 07 ago. 2006. 2006c.
- PARDINI, Flavia, WEBER, Luiz Alberto. “A ONU Verde-Amarela”. *Carta Capital*, São Paulo, ano X, n. 301, 28 jul. 2004.
- PNUD. *Relatório Sintético das Atividades do PNUD no Brasil: 1960-2002*. Disponível em <[http://www.pnud.org.br/pdf/Rel%20Sint%20Ativ%20PNUD%20BR%201960\\_2002.pdf](http://www.pnud.org.br/pdf/Rel%20Sint%20Ativ%20PNUD%20BR%201960_2002.pdf)> Acesso em 03 out. 2006
- SILVA, Adriana Souza, DINIZ, Weiller. “Trenzinho Federal”. *Istoé*, São Paulo, n. 1697, p. 34-36, 10 abr. 2002.
- UNDP. *First Country Cooperation Framework for Brazil (1997-1999)*. 1997. Disponível em <<http://www.undp>>

org/execbrd/archives/sessions/eb/3rd-1997/DP-CCF-BRA-1.pdf> Acesso em 01 out. 2006.

UNDP. *Second Country Cooperation Framework for Brazil (2002-2006)*. 2001a. Disponível em < <http://www.pnud.org.br/pdf/ccf.pdf>>. Acesso em 01 out. 2006.

UNDP. *Development Effectiveness Report: Review of Evaluative Evidence*. Nova York: Evaluation Office, 2001b.

UNDP. *Evaluation of Non-Core Resources*. Nova York: Evaluation Office, 2001c.

UNDP. *Handbook on Monitoring and Evaluating for Results*. Nova York: Evaluation Office, 2002.

UNDP. *Development Effectiveness Report 2003: Partnerships for Results*. Nova York: Evaluation Office, 2003.

UNDP. *Annual Report 2005*. 2005. Disponível em < <http://www.undp.org/annualreports/2005/english/IAR05-English.pdf>>. Acesso em 5. nov. 2006.

UNDP. *Annual Report 2006*. 2006. Disponível em <<http://www.undp.org/publications/annualreport2006/english-report.pdf>> Acesso em 24 fev. 2007.

## Notas

<sup>1</sup> Como foi apontado, a palavra “assistência” refletia uma idéia de dependência e desigualdade entre os países “doadores” e “receptores”. É a partir daí que a expressão “cooperação para o desenvolvimento” passa a ser utilizada. No entanto, é importante lembrar que essa relação entre os dois grupos de países é assimétrica por natureza, como lembra Lopes (2005, pp. 89-90). Portanto, além de alterar as palavras utilizadas, faltaria também assumir a assimetria e estabelecer como esta poderia ser minimizada.

<sup>2</sup> Será com base nesse estudo que grande parte desta seção será desenvolvida. Embora o *link* para ele conste na página de “Avaliações Estratégicas e Temáticas” do PNUD (<http://www.undp.org/eo/thematic.html>), ele não foi publicado eletronicamente de forma completa em um só documento com numeração de páginas. Na verdade, cada capítulo aparece em um sítio diferente. Para ver a estrutura completa do estudo, basta entrar em <http://www.undp.org/eo/documents/netoc.htm>. Por isso, as citações indiretas e diretas desse estudo não conterão suas respectivas páginas.

<sup>3</sup> De acordo com o PNUD, o termo *stakeholder* abrange qualquer pessoa, grupo ou entidade que tenha um papel e interesses nos objetivos e na implementação de um projeto ou de um programa (UNDP, 2002, p. 105).

<sup>4</sup> O *Governing Council* do PNUD é a estrutura antecessora ao *Executive Board*, que é uma espécie de conselho formado pelos países membros e responsável por supervisionar e apoiar as atividades do Programa.

<sup>5</sup> O IPF é o *indicative planning figures*, ou seja, as estimativas do volume de recursos que os países esperariam receber do PNUD

em um horizonte de cinco anos. Embora não representasse um comprometimento formal do PNUD, servia como base para o planejamento das atividades a serem financiadas.

<sup>6</sup> Aqui cabe dizer que o estudo é de 1995, e não foram encontradas estatísticas atuais, embora haja indícios de que esse número aumentou consideravelmente.

<sup>7</sup> Em inglês, *core resources* e *non-core resources*.

<sup>8</sup> De acordo com o glossário disponível no sítio da OCDE, a assistência oficial ao desenvolvimento inclui doações e empréstimos para países em desenvolvimento, desde que tenham sido tomados pelo setor público, com o objetivo principal de promover o desenvolvimento econômico e sob condições financeiras privilegiadas. Estão incluídos os recursos de cooperação técnica, cuja definição é explicitada na nota de rodapé de número 11 (OECD, 2006c).

<sup>9</sup> Os países membros do DAC são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça e Comissão das Comunidades Europeias (OECD, 2006b).

<sup>10</sup> De acordo com a OCDE, a cooperação técnica inclui especificamente os seguintes componentes: “(a) *grants to nationals of aid recipient countries receiving education or training at home or abroad, and (b) payments to consultants, advisers and similar personnel as well as teachers and administrators serving in recipient countries, (including the cost of associated equipment)*.” (OECD, 2006c).

<sup>11</sup> Devido ao surgimento dos recursos não regulares como fonte substancial de recursos para o PNUD e o concomitante declínio dos recursos regulares, houve grande debate no seio do Programa, bem como entre os países membros do seu *Executive Board*. Justamente com o intuito de explorar e analisar esta questão, o *Executive Board* pediu uma avaliação ao Administrador do PNUD que fosse feita junto aos países nos quais o PNUD mantém programas para discutir os aspectos relacionados aos recursos não regulares e o financiamento pelo governo. Contando com o estudo de diversos documentos do PNUD, entrevistas com funcionários da sede em Nova York e também visitas aos países (incluindo o Brasil), o resultado foi publicado em UNDP (2001c), no qual se baseia grande parte desta seção.

<sup>12</sup> Galvani e Morse (2004, p. 314) afirmam, com razão, que o termo *cost-sharing* (divisão de custos) não é adequado para tratar do caso brasileiro, uma vez que os custos não são realmente divididos, mas arcados quase em sua totalidade pelo governo. Por essa razão, neste estudo *government cost-sharing* será traduzido como “financiamento pelo governo”.

<sup>13</sup> Os 7% restantes (US\$ 111 milhões) vieram dos *Management Service Agreements* (MSAs), que são acordos do PNUD com os governos, doadores bilaterais ou multilaterais em que uma agência da ONU fornece apoio gerencial e administrativo para programas ou projetos dos doadores ou dos países receptores, para o qual o PNUD cobra uma taxa.

<sup>14</sup> Porém, a África, que é uma região reconhecidamente com baixos índices de desenvolvimento humano, não consegue atrair altos níveis de recursos não regulares, tendo que contar

majoritariamente com recursos regulares. Isso mostra que a distribuição dos recursos não regulares pelas diferentes regiões não segue critérios baseado em suas respectivas necessidades.

<sup>15</sup> O financiamento pelo governo é praticamente nulo nas outras regiões. O financiamento por terceiros e pelos fundos globais, por sua vez, é bastante freqüente na Ásia e na África.

<sup>16</sup> O documento da Agência Brasileira de Cooperação (2005), no qual se baseia grande parte desta seção, trata especificamente da cooperação técnica, que ela define como “uma das vertentes da Cooperação para o Desenvolvimento”.

<sup>17</sup> Agência Brasileira de Cooperação (2005, p. 23-42) apresenta os detalhes de como são operacionalizados os projetos, da elaboração até a aprovação.

<sup>18</sup> Para a íntegra do acordo, ver Ministério das Relações Exteriores (1966). É curioso notar que, embora promulgado em 1966, o acordo é de 1964 e, portanto, antes da criação do PNUD. Dessa forma, no texto original, o PNUD não é citado como uma das agências especializadas, embora um de seus predecessores (o EPTA) apareça.

<sup>19</sup> O CCF é um documento produzido pelo PNUD em parceria com os governos dos países nos quais atua.

<sup>20</sup> Galvani e Morse (2004, pp. 314-315) apresentam com mais detalhes como o financiamento pelo governo é operacionalizado no Brasil.

<sup>21</sup> Como foi apontado anteriormente, o fenômeno é particularmente marcante em cinco países da região: Argentina, Brasil, Colômbia, Panamá e Peru.

<sup>22</sup> UNDP (2001c, p.35) apresenta uma estimativa que mostra que de 1997 a 2002 os recursos mobilizados com essa taxa no Brasil chegaram a 35,3 milhões de dólares. Desse valor, cerca de 7 milhões de dólares foram enviados para a sede do PNUD e 28,2 milhões de dólares ficaram em seu escritório local, em Brasília.

<sup>23</sup> A escolha específica do PNUD, segundo Galvani e Morse (2004, p. 316), se dá porque o Programa tem privilégios e imunidades pelo fato de ser uma organização multilateral. Dessa forma, os projetos implementados por organizações multilaterais em que os recursos sejam “internacionalizados” passam a seguir as normas e os procedimentos internos da organização, e a legislação nacional deixa de ser aplicada. No caso de compras de bens internacionais, os impostos de importação não são cobrados, diminuindo os custos. Finalmente, o PNUD foi a agência pioneira na utilização

da execução nacional, o que ajudou a atrair os recursos provenientes do financiamento pelo governo.

<sup>24</sup> Embora utilizando como exemplo o caso argentino, Murphy (2006, pp. 215-216) considera que essa modalidade de cooperação apresentava uma solução “ganha-ganha” para o governo e para o escritório local do PNUD.

<sup>25</sup> São exemplos a capa da revista Carta Capital de 28 de julho de 2004 com o título “Grife da ONU, grana do Brasil” e sua respectiva reportagem nas páginas internas (Pardini e Weber, 2004) e também Silva e Diniz (2002), publicada na IstoÉ.

<sup>26</sup> O autor destaca ainda outros cinco fatores. O primeiro é que esse modelo criou competidores dentro do próprio sistema das Nações Unidas. O segundo é que ele criou também uma cultura de dependência, no sentido de que o governo não tinha o incentivo para tratar do desenvolvimento das capacidades necessárias para deixar de precisar da cooperação técnica tal qual era oferecida. O terceiro é que o modelo criou problemas de *accountability* em relação aos recursos públicos. Já o quarto fator estava relacionado ao fato de que o PNUD diminuiu sua contribuição de *expertise* e era mais procurado pelos altos padrões de gerenciamento de projetos e produtividade. Finalmente, o último fator foi que os recursos disponíveis para os projetos chegou a um limite, bem como o espaço para empréstimos internacionais, em um contexto de metas fiscais impostas pela política macroeconômica. Além disso, o novo governo que acabava de tomar posse tinha pouca experiência administrativa, causando atrasos na execução dos programas. Ambos levaram a uma redução dos gastos públicos.

<sup>27</sup> Gaetani (2004) claramente defende que Carlos Lopes teve um papel de protagonista e foi essencial para a mudança no posicionamento e para as reformas no âmbito do PNUD Brasil. Em entrevista à Istoé, o próprio Carlos Lopes transmite esta impressão: “*Vim ao Brasil há um ano para realizar uma limpeza. Já não acontecem mais contratações de pessoas e abusos de consultores. [...] Mas, quanto à limpeza, essa deve continuar. Houve muitas confusões na esfera jurídica. Estamos resolvendo passo a passo, com as limitações feitas por parte do Tribunal de Contas da União. [...] Estamos arrumando a casa.*” (Camargo et al, 2004, p. 11, grifo nosso).

<sup>28</sup> Uma tentativa nesse sentido é a realizada em Machado (2007, p.115-148) que analisa a forma de atuação do PNUD em um projeto específico, a saber, o projeto BNDES/PNUD de Desenvolvimento Local (BRA/00/031), na Península de Itapagipe em Salvador (BA).