



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

MATHEUS DE OLIVEIRA SOUZA

**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DE AGÊNCIAS DAS NAÇÕES
UNIDAS NO ESTADO DA BAHIA NA ÁREA SOCIAL – 1996-2013**

Salvador
2014

MATHEUS DE OLIVEIRA SOUZA

**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DE AGÊNCIAS DAS NAÇÕES
UNIDAS NO ESTADO DA BAHIA NA ÁREA SOCIAL – 1996-2013**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Prof^a. Dra. Ruthy Nadia Laniado.

Salvador
2014

MATHEUS DE OLIVEIRA SOUZA

**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DE AGÊNCIAS DAS NAÇÕES
UNIDAS NO ESTADO DA BAHIA NA ÁREA SOCIAL – 1996-2013**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 22 de agosto de 2014.

Prof^a. Dra. Ruthy Nadia Laniado – Orientadora _____
Doutora em Government Studies – University of Essex, Inglaterra.
Professora Associada II da Universidade Federal da Bahia

Prof^a. Dra. Elizabeth Matos Ribeiro _____
Doutora em Ciências Políticas e da Administração – Universidade de Santiago de Compostela, USC, Espanha.
Professora Adjunta III da Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Edson Tomaz de Aquino _____
Doutor em Ciências Sociais – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC/SP, Brasil.
Professor Titular da Universidade Federal de Sergipe

À minha família, base de tudo.

AGRADECIMENTOS

A construção dessa dissertação foi uma tarefa difícil. Inúmeros desafios se apresentaram. Superei cada um deles. Às vezes contornei-os com paciência e fluidez, como um curso d'água que se desvia de uma rocha no meio do caminho; outras vezes lutei numa dimensão mais sensível, até espiritual, para vencê-los. Em alguns momentos, foi preciso ser mais incisivo e brusco como se derrubasse portas que bloqueavam o caminho. Com a experiência do Mestrado aprendi a calibrar melhor o uso desses diferentes artifícios, adequando-os a cada ocasião. Felizmente, não estive sozinho em nenhuma das etapas pelas quais precisei passar.

Agradeço ao Núcleo de Pós Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia; sua organização e estrutura permitiram melhor aprendizado e qualidade acadêmica para meus esforços de pesquisa. O apoio administrativo que recebi de Anaelia, Dacy, Fátima e Ernani foi importante para tornar o meu dia a dia mais eficiente e tranquilo; são amigos de todos os alunos do NPGA e, muitas vezes, "salvadores da pátria". Vocês estarão sempre em minhas melhores memórias. Obrigado por tudo.

Destaco a importância dos professores que serviram de estímulo contínuo para minha caminhada nesta experiência de pós-graduação. Minha gratidão a cada um: Maria do Carmo Lessa Guimarães, Genauto Carvalho de França Filho, Mônica de Aguiar Mac-Allister da Silva, José Antonio Gomes de Pinho, Oswaldo Guerra, Marcus Alban, Maria Elisabete Pereira dos Santos, Eduardo Davel, Horácio N. Hastenreiter Filho, Sandro Cabral, Tânia Fischer, Célio Andrade e Vera Lúcia Mendes. Agradeço especialmente à professora Elizabeth Matos Ribeiro e ao professor Reginaldo Santos pela experiência que me proporcionaram ao me acolherem no âmbito da disciplina Administração Política para realizar o estágio de docente orientado. À professora Elizabeth Matos agradeço ainda pela oportunidade de fazer parte do grupo de intercâmbio junto à Darden School of Business, da Universidade da Virginia, em 2013 e 2014.

À minha orientadora, professora Ruthy Nadia Laniado, agradeço por seu firme compromisso com a minha formação de pesquisador e professor universitário durante o período no qual convivemos. Criteriosa, a professora Ruthy sempre exigiu mais de mim e agora, no final, percebo o crescimento das minhas competências acadêmicas.

O Centro Universitário Jorge Amado (UNIJORGE), onde sou professor, me apoiou ao longo dos meus estudos e tive tempo para desenvolver minha pesquisa. Agradeço em particular a toda equipe do Bacharelado em Relações Internacionais. À Lidiane Souza e a Andrea Santos, assistentes de curso e minhas amigas e fiéis escudeiras, meus especiais agradecimentos.

Minha pesquisa foi viabilizada pela colaboração de vários atores. Agradeço aos promotores do Ministério Público do Estado da Bahia Clodoaldo Silva da Anunciação e Maria Pilar Cerqueira M. Menezes pelo apoio recebido. A procuradora Lícia Maria de Oliveira foi estratégica na identificação de informações e profissionais a serem entrevistados por mim. Augusto Cesar de Oliveira Maynard e a Carlos Henrique Ramos, colaboradores da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional, foram muito prestativos e deram uma contribuição substancial a esta pesquisa. Edmundo Kroger, conselheiro titular do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente da Bahia, sou grato pelas suas contribuições para a discussão realizada neste trabalho. O mesmo se aplica à professora Gilvânia da C. Nascimento, Presidente da União Nacional de Conselhos Municipais de Educação. Finalmente, meu agradecimento especial às professoras Cândida Moraes e Edna Rodrigues da Secretaria Municipal de Educação da cidade de Salvador.

A amizade também é importante durante esta experiência de formação. Durante dois anos convivi com pessoas simpaticíssimas que criaram um ambiente de companheirismo. Aos meus colegas da turma de pós-graduação de 2012 minhas felicitações e agradecimentos: vocês fizeram mais prazerosa essa trajetória de aprendizado.

Por conta do curso de mestrado que agora encerro tive a felicidade de me tornar mais amigo do meu ex-professor da graduação em Relações Internacionais na UNIJORGE, José Murilo Philigret de Oliveira Baptista, com quem aprendi muito nos cursos de Economia e Economia Baiana, e que se tornou meu colega na turma de 2012 na pós-graduação do NPGA. José Murilo é um vencedor em múltiplos aspectos e é um exemplo que sempre observo. Como se tudo isso não bastasse, através dele me tornei amigo de sua mulher, Lara Matos, também estudante do mestrado em Administração no NPGA; compartilhamos as dores e alegrias existentes para aqueles que trilham o caminho da academia. Sem a convivência com vocês dois, teria sido muito mais difícil terminar.

Não posso deixar de citar outros amigos, ex-professores meus. Fábio Guedes Gomes é um deles. Meu orientador do trabalho de conclusão de curso na graduação, professor Fábio se tornou um amigo de todos os momentos. A partir de sua confiança na minha capacidade acadêmica, publiquei os primeiros textos e fiz as primeiras palestras. Seus conselhos foram

importantes para esta etapa de minha formação como mestre. Tenho eterna gratidão a ele por conta de nossa amizade que já beira seus dez anos.

Edson Tomaz de Aquino é outro ex-professor por quem tenho gratidão; foi o primeiro que detectou, durante o curso da disciplina Análise das Relações Internacionais Contemporâneas, que eu tinha jeito para pesquisa. Cordial e perseverante como ninguém, ele me ensinou muito dentro e fora da sala de aula, sendo hoje uma referência para mim.

Meus agradecimentos especiais aos amigos Clarice Souza, Edilene Trindade, Leonardo Santos, Luciene Carvalho, Luiz Felipe Halla, e Matheus Melo. Cada um de vocês foi essencial para esta etapa de minha vida.

Finalmente, agradeço à minha família. A meu pai, que me apoiou em todas as minhas decisões desde minha vinda a Salvador há dez anos. À minha irmã, minha amiga, paciente comigo sempre que necessário! À minha mãe, porto seguro, força motriz e inspiração em todos os momentos. E à minha noiva, Vanessa Borges, minha companheira, minha melhor amiga, minha protetora, maior incentivadora. Sem ela eu não teria conseguido nem passar das primeiras disciplinas deste mestrado. Sem você, Van, eu não teria conseguido equilibrar as demandas do mestrado e da minha função de Coordenador do Curso de Relações Internacionais da UNIJORGE, o mais bem avaliado bacharelado em Relações Internacionais do Norte e do Nordeste segundo o Ministério da Educação. Obrigado por estar sempre ao meu lado. A você, minha família, todo meu amor e dedicação.

[...] o homem prudente deverá constantemente seguir o itinerário percorrido pelos grandes e imitar aqueles que mostraram-se excepcionais, a fim de que, caso o seu mérito (*virtú*) ao deles não se iguale, possa ele ao menos recolher deste uma leve fragrância: procederá, assim agindo, como um prudente arqueiro, que, sabedor da distância que a qualidade (*virtú*) de seu arco permite-lhe atingir, e, reconhecendo como demasiado longínquo o alvo escolhido, fixa a pontaria num ponto muito mais alto que o estipulado, esperando, não que a sua flecha alcance uma tamanha altura, mas poder, ajudado pela mira mais alta, atingir o ponto visado.

MACHIAVELLI (1998, p. 24)

SOUZA, Matheus de Oliveira. Cooperação internacional de agências das Nações Unidas no Estado da Bahia na área social – 1996-2013. 156 f. 2014. Dissertação (Mestrado) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

RESUMO

A pesquisa tem por objetivo compreender o entrosamento entre as agências públicas estatais ligadas ao desenvolvimento de políticas sociais e a cooperação internacional no setor, por meio de projetos desenvolvidos por agências da ONU na Bahia de 1996 a 2013. Para tanto, serão analisados quatro projetos na área social e as suas peculiaridades em termos de interação institucional, objetivos e resultados. Um projeto foi definido para cada agência, conforme se segue: Projeto "Pró-Gavião", realizado pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR) em parceria com o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA); Projeto "Promovendo Direitos de Jovens: Cultura e Saúde Sexual e Reprodutiva em Salvador", realizado pela Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer da capital baiana junto ao Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA); Programa "Ministério Público e os Objetivos do Milênio: Saúde e Educação de Qualidade para Todos", executado pelo Ministério Público do Estado da Bahia em conjunto com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); e Selo UNICEF Município Aprovado, desenvolvido pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância com inúmeros municípios baianos. A partir de uma explanação sobre o papel da ONU no mundo, compreendido através de uma discussão sobre a reforma desta organização, buscou-se explicitar as características da cooperação internacional observáveis localmente a partir de categorias conceituais definidas pelos campos da Administração e das Relações Internacionais. Os resultados do estudo evidenciam quais desses conceitos foram comprovados ou relativizados, permitindo-se uma conclusão que desvela algumas certezas sobre as interações entre organizações internacionais e atores públicos locais.

Palavras-chave: Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; Reforma das Nações Unidas; Administração Política; Políticas Sociais; Poder Público Local; Escritório Compartilhado das Nações Unidas em Salvador.

SOUZA, Matheus de Oliveira. International cooperation of United Nations agencies in the social area in the state of Bahia – 1996-2013. 156 p. 2014. Dissertation (Master's Degree) – School of Administration, Federal University of Bahia (UFBA), Salvador – Bahia, Brazil, 2014.

ABSTRACT

This research aims to understand the interplay between local government agencies linked to social policies development and the international cooperation in this area through projects carried out by (or in partnerships with) United Nations in Bahia from 1996 until 2013. In order to achieve this, four projects developed in the social police sector will be analyzed in its institutional interactions peculiarities, goals and results. For each UN agency, one project was picked: "Pró-Gavião" Project, carried out by the Company for Regional Development and Action (CAR) in a partnership with the International Fund for Agricultural Development (IFAD); "Promovendo Direitos de Jovens: Cultura e Saúde Sexual e Reprodutiva em Salvador" Project, carried out by the City Department of Education, Culture, Sport and Recreation of Salvador together with the United Nations Population Fund (UNFPA); "Ministério Público e os Objetivos do Milênio: Saúde e Educação de Qualidade para Todos" Programme, implemented by the Public Ministry of the State of Bahia along with the United Nations Development Programme (UNDP); and "Selo UNICEF Município Aprovado" Initiative, developed by the United Nations Children's Fund with numerous municipalities in Bahia. From an explanation about the role of the United Nations in the international system, understood through a discussion on the reform of this organization, we attempted to explain the observable characteristics of international cooperation locally from conceptual categories defined by the fields of Administration and International Relations. The results of the study show that these concepts were proven or relativized, allowing a conclusion that reveals some certainties about the interactions between international organizations and local public actors.

Keywords: International Development Cooperation; United Nation's Reform; Political Administration; Social Policies; Local Public Administration; United Nations Joint Office in Salvador.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Modelo de análise das organizações	19
Figura 1	Os estágios centrais da ação organizacional	28
Figura 2	Padrões de relações internacionais centradas no Estado	35
Figura 3	Relações transnacionais e políticas interestaduais	35
Figura 4	Esferas das relações sociais internacionais	39
Figura 5	Estruturas Históricas de Robert Cox	40
Quadro 2	Elementos do Programa de Reforma das Nações Unidas de 1997	59
Figura 6	Mapa da área foco do projeto Pró-Gavião	79
Quadro 3	Atividades/ações do UNICEF no Estado da Bahia – 2007 a 2013	116
Quadro 4	Categorias analíticas da cooperação internacional nos projetos vistos	128

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ABM	Associação Baiana de Medicina
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
CAR	Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional
CECA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente da Bahia
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNUCED	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
COREN	Conselho Regional de Enfermagem da Bahia
CREMEB	Conselho Regional de Medicina do Estado da Bahia
CSONU	Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas
DIREC	Diretoria Regional de Educação
DIRES	Diretoria Regional de Saúde
DIT	Divisão Internacional do Trabalho
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EUA	Estados Unidos da América
FICAI	Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	General Agreement on Trade and Tariffs
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IO	International Organization
MP	Ministério Público do Estado da Bahia
NOEI	Nova Ordem Econômica Internacional
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ODM	Objetivos do Milênio
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development

OI	Organização Internacional
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PMS	Prefeitura Municipal de Salvador
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SEDIR	Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional
SMED	Secretaria Municipal da Educação, Cultura, Esporte e Lazer de Salvador
UIT	União Internacional de Telecomunicações
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNCT	United Nations Country Team
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework
UNDG	United Nations Development Group
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFPA	United Nations Population Fund
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNICRIO	United Nations Information Center Rio de Janeiro
UNODC	Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime
UNOPS	United Nations Office for Project Services
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	O PAPEL DA ONU NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	23
2.1	Organizações internacionais: um diálogo entre a Administração e as Relações Internacionais.....	24
2.2	Cooperação internacional e a ação da ONU para o desenvolvimento.....	42
3	POLÍTICAS SOCIAIS E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL	56
3.1	Reformas da ONU para otimização da cooperação internacional.....	57
3.2	Dos desdobramentos da reforma das Nações Unidas: mudanças gestoriais, políticas sociais e o escritório compartilhado em Salvador-Bahia.....	62
3.3	Globalização de políticas sociais e socialização de políticas globais.....	69
4	A ATUAÇÃO DA ONU NA BAHIA: UM ESTUDO SOBRE A PRÁTICA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA ÁREA SOCIAL	75
4.1	FIDA – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola e o Projeto "Pró-Gavião".....	76
4.2	UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas e o Projeto "Promovendo Direitos de Jovens: Cultura e Saúde Sexual e Reprodutiva em Salvador".....	88
4.3	PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Programa "Ministério Público e os Objetivos do Milênio: Saúde e Educação de Qualidade para Todos".....	100
4.4	UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância e o Projeto "Selo UNICEF Município Aprovado".....	112
4.5	Síntese das informações e dados coletados e apreciados a partir do modelo de análise proposto (um diálogo entre a Administração e as Relações Internacionais).....	127
5	CONCLUSÃO	133
	REFERÊNCIAS	135
	APÊNDICE A – ROTEIROS DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS	155
	APÊNDICE B – RELAÇÃO DE ENTREVISTAS	156

1 INTRODUÇÃO

Após o final da Guerra Fria, a ordem do sistema internacional se modificou; as relações entre atores de nacionalidades diferentes se dão sobre bases caracterizadas pela multipolaridade. Em tal ambiente, há uma maior instabilidade decorrente do maior grau de distribuição das capacidades de poder dos Estados no sistema internacional. Em fins do século passado, houve o fortalecimento da perspectiva neoliberal como paradigma econômico e uma maior aproximação entre as escalas local e global. Em vista destas mudanças, questiona-se como cada ator envolvido nas novas dinâmicas das relações internacionais se comporta perante as mesmas.

Estreitando o foco para a escala local, pode-se dizer que, neste novo contexto do internacional, prefeituras e governos estaduais estão interagindo cada vez mais com atores externos de diversas naturezas – empresas, organizações não governamentais, países, outros governos locais, e organizações intergovernamentais internacionais como as Nações Unidas. A globalização é o pano de fundo dessas dinâmicas múltiplas e de seus efeitos sobre atores e esferas de poder, influenciando iniciativas e políticas voltadas para a cooperação internacional para o desenvolvimento.

A atuação do poder público local do Brasil – prefeituras e governos estaduais – através da cooperação internacional é um fenômeno que vem crescendo bastante com a intensificação dos processos de globalização, especialmente desde a década de 1990. Em um mundo com novas agendas e desafios, percebe-se que os atores nacionais e internacionais buscam adaptar-se de forma mais qualificada perante as oportunidades e os desafios que se apresentam. Para melhor acompanhar tais mudanças e garantir maior acesso dos países a ações promotoras de desenvolvimento, as Nações Unidas fizeram uma reforma organizacional e intensificaram suas iniciativas de modo a integrar ações conjugadas com governos nacionais e locais para promover políticas voltadas principalmente para questões sociais.

A ONU tem implementado estratégias de aproximação com governos locais para fomentar uma integração mais produtiva em relação a demandas locais. Neste sentido, foi inaugurado em 2010 na cidade de Salvador, Bahia, seu primeiro escritório compartilhado no Brasil. Ele é formado atualmente por quatro de suas agências: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Fundo de Populações das Nações Unidas (UNFPA), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA). Os escritórios compartilhados da ONU (*joint offices*) foram concebidos à luz das novas diretrizes estabelecidas

pela Assembleia Geral, e visa a uma reforma da organização para tornar seu sistema mais eficiente. Essa reestruturação organizacional tem como um de seus objetivos potencializar a capacidade das Nações Unidas em auxiliar os países a enfrentarem os desafios para o desenvolvimento em nível local. Portanto, o relacionamento com atores locais é uma constante e a autonomia de suas agências permite um melhor desempenho conforme suas especificidades.

Essas novas instâncias de atuação são resultantes de processos históricos desencadeados no sistema internacional e no âmbito interno dos Estados. A pesquisa apresentada nesta dissertação descreve como as relações entre a ONU e o poder público da Bahia têm ocorrido em anos recentes, 1996 a 2013, a partir da análise de quatro projetos desenvolvidos, um com cada uma das agências supracitadas. Estes projetos foram realizados em cooperação com órgãos públicos baianos com o apoio e/ou financiamento das Nações Unidas. São eles: Projeto Pró-Gavião, realizado pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR) junto ao FIDA; Projeto Promovendo Direitos de Jovens: Cultura e Saúde Sexual e Reprodutiva em Salvador, realizado pela Secretaria Municipal de Educação em parceria com o UNFPA; Programa Ministério Público e os Objetivos do Milênio: Saúde e Educação de Qualidade para Todos, realizado pelo Ministério Público do Estado da Bahia em conjunto com o PNUD; e o projeto Selo UNICEF Município Aprovado, realizado com inúmeros municípios baianos. Cada um desses projetos foi escolhido por que todos eles apresentam os elementos de uma cooperação internacional e porque foram ações de relevância para os órgãos que os executaram. Além disso, três deles apresentam capilaridade muito grande pelo interior da Bahia, atendendo a diversos municípios. Isso dá uma maior abrangência para as ações de cooperação estudadas, aumentando o significado das atividades empreendidas em termos de promoção do desenvolvimento.

A partir da análise dessas ações percebeu-se que os atores envolvidos mudam, em suas esferas organizacionais, a percepção que têm sobre o ambiente no qual estão inseridos. Quando se entende que o ambiente não é algo alheio à realidade das organizações e que a própria sobrevivência e busca por objetivos dependem da compreensão que se tem sobre o meio, os atores procuram realizar mudanças através de suas ações. Tais mudanças também podem se dar para que as organizações aproveitem melhor as oportunidades que são postas por políticas internacionais de cooperação. A ONU não somente se adapta às demandas do cenário internacional, mas, em grande escala, também procura gerar mudanças. Através do estudo dos casos sobre a cooperação para o desenvolvimento entre as Nações Unidas e o poder público na Bahia, espera-se poder contribuir

para o entendimento de como as mudanças do sistema internacional se fazem sentir na escala local por meio de organizações internacionais.

Para tanto, esta pesquisa partiu da seguinte pergunta: como as novas configurações de ação da ONU para as escalas nacionais/locais se traduzem em melhorias para a cooperação internacional junto a órgãos do poder público baiano conforme as diretrizes da agência internacional? Os seguintes pressupostos orientaram a pesquisa: 1º) as mudanças na ordem internacional em décadas recentes e o aprofundamento da globalização potencializaram a atuação de outros atores no estabelecimento de relações internacionais, favorecendo um crescente protagonismo de governos nacionais locais. Tal protagonismo proporcionou a estes atores novas alternativas para viabilizar seus projetos de desenvolvimento, não mais se restringindo a uma escala nacional; 2º) em grande medida, o campo das relações internacionais pode ser entendido como um complexo sistema de relações entre organizações e atores de nacionalidades diferentes, o que permite uma análise baseada em um diálogo entre a Administração e as Relações Internacionais. A cooperação entre o Estado da Bahia e as Nações Unidas caracteriza, portanto, relações entre instâncias institucionais e organizações, viabilizadas de modo mais direto por conta de mudanças no sistema internacional em um mundo mais globalizado.

Uma vez que o fenômeno da globalização e a evolução do sistema internacional causam impactos diretos nas organizações, sejam elas públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, intensificam-se as trocas econômicas, tecnológicas, políticas e culturais entre o nacional e o internacional. Tais impactos influenciam a forma de atuação dos atores por meio de novos mecanismos de interação para atingir objetivos que atendem às demandas públicas. Os atores locais cada vez mais interagem com atores internacionais de diferentes perfis, o que exige que o poder público se torne mais atualizado e atuante, fomenta o diálogo com atores internacionais e entenda a importância das diretrizes de ação que eles representam em nível local.

A ação dos escritórios locais de agências da ONU que caracterizam a descentralização das interações internacionais são bastante estudados pelas Relações Internacionais, Geografia, Ciência Política e outras áreas de conhecimento, e a Administração busca expandir suas contribuições para o campo do internacional. A importância desta última para o estudo das organizações e da gestão permite introduzir inovações analíticas sobre a lógica de ação e estruturação interna das organizações e sua relação com a esfera pública na escala local/estadual para poder interagir com atores internacionais ou transnacionais. Deste modo, no nível das organizações desenvolvem-se novas formas e recursos de negociação de interesses e objetivos, e implementam-se novos processos

de deliberação sobre os resultados esperados. É nesta direção que a presente dissertação poderá contribuir, integrando o campo das Relações Internacionais e o da Administração. No âmbito dos Estudos Organizacionais e sua literatura, o presente estudo de caso poderá contribuir no avanço do conhecimento concernente à temática "cooperação internacional entre poder público local e organizações internacionais". Há várias pesquisas sobre relações entre firmas, governos e organizações não governamentais, mas poucas sobre governos locais e organizações internacionais.

A presença de um escritório das Nações Unidas em Salvador, primeiro no Brasil¹, é relevante, e entendê-lo é importante para que a sua atuação possa ser melhor explicada para a sociedade. Importante ainda para o entendimento do tema é a dimensão do seu modelo de gestão no Estado. Ademais, para o poder público local a cooperação internacional para o desenvolvimento é um fenômeno relativamente novo, e seu estudo poderá contribuir para conhecer o modo de agir do poder estadual nesse horizonte.

O meu interesse pessoal na temática vem de longa data, desde a graduação em Relações Internacionais no Centro Universitário Jorge Amado. A ampliação dos processos de internacionalização de organismos públicos na cidade de Salvador aliada ao fato da manutenção do tema na minha agenda de pesquisa e ensino sobre Relações Internacionais favorece meu o interesse pelo aprofundamento do tema. As possibilidades de ampliação de um diálogo acadêmico se reforçam porque esta dissertação está vinculada ao grupo de pesquisa LABMUNDO, Laboratório de Análise Política Mundial, da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Este estudo tem por objetivo geral analisar as decisões de caráter gerencial e gestorial das agências internacionais da ONU voltadas para programas de desenvolvimento social investigando como se processam por meio de suas representações no escritório compartilhado em Salvador. A relação dessas agências com o poder público baiano contribui para promover a intercomplementaridade entre o local e o internacional e é resultante de, e determinada por, mudanças na ordem internacional ao longo do tempo, numa lógica que aproxima cada vez mais as escalas global e local. Os objetivos específicos são os seguintes: 1) descrever as diretrizes gerais da reforma das Nações Unidas e seu papel em relação ao desenvolvimento local/regional; 2) descrever as diretrizes da ONU e seu papel junto aos países membros em relação ao desenvolvimento local/regional a partir da ação das quatro agências que integram seu escritório compartilhado em

¹ Em 9 de maio de 2013, foi inaugurado em São Paulo Escritório Compartilhado das Nações Unidas, composto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC), e o Comitê Brasileiro do Pacto Global das Nações Unidas, "[...] iniciativa da ONU para encorajar empresas à adoção de políticas de responsabilidade social corporativa e sustentabilidade" (ESTADO DE SÃO PAULO, 2013). Em Brasília, foi inaugurada a Casa da ONU em 2012.

Salvador e seus históricos no Brasil e na Bahia: PNUD, UNICEF, FIDA e UNFPA; 3) analisar a dinâmica das relações destas agências com as diferentes entidades do poder público local a partir do estudo de um projeto modelo implementado para atender às demandas locais/regionais no contexto da cooperação internacional.

As bases teóricas norteadoras deste estudo estão vinculadas às contribuições das Relações Internacionais que trazem análises acerca das dinâmicas do poder entre os atores internacionais e de como interagem em um sistema global. A dimensão de análise da ordem internacional permite compreender que há um conjunto de condições que permitem o estabelecimento de interações num sistema mais organizado que busca mais equilíbrio e segurança. No entanto, mudanças ocorrem. Tanto o sistema como a ordem se modificam ao longo do tempo e novos atores e agendas passam a integrar os fenômenos internacionais e o campo de análise das Relações Internacionais. Neste sentido, uma discussão sobre mudança, reforma organizacional e hegemonia é realizada para a fundamentação das análises feitas. Além disso, uma análise sobre o sistema internacional e a sociedade internacional, assim como sobre a ordem política mundial e sobre a história das relações internacionais contemporâneas assentará a base sobre a qual serão desenvolvidos argumentos sobre a globalização e a evolução da ONU em suas reformas de ordem política e organizacional. Considera-se, portanto, o pressuposto de que mudanças no sistema e nas dinâmicas das relações internacionais geram modificações organizacionais, nas OI, nos Estados e no sistema de poder local.

Na esteira de tais transformações pode-se observar que as Nações Unidas e o poder público da Bahia têm mantido relações que aproximam escalas e campos de ação, o que requer, nesta pesquisa, considerar a perspectiva teórica da Administração Política e seus pressupostos básicos. Nenhuma organização está isolada no ambiente no qual está inserida, pois estão interagindo com outras organizações, pessoas, e ainda são influenciadas pela economia, cultura, política, direito etc. do meio onde estão. A literatura acadêmica nesta perspectiva é necessária para se ter uma melhor apropriação do objeto de pesquisa e dos elementos fundamentais da ação social sobre os quais ele se estrutura: cooperação, disputas, decisões, operacionalização de objetivos, custos de transação, transparência organizacional etc. Tal necessidade se justifica porque extrapola a visão tradicional das Relações Internacionais (Estado Nação x Estado Nação, ou Estado Nação x Organização Internacional Intergovernamental), e a visão dos Estudos Organizacionais (poder público nacional com suas esferas, poder público nacional com firmas – nacionais ou não –, e poder público com

organizações não governamentais – nacionais ou não). No presente estudo, trata-se da relação entre o poder público não central e o poder público internacional.

A abordagem metodológica da pesquisa se apoiou em uma contextualização teórico-histórica no campo das Relações Internacionais e da Administração Política sobre o ambiente internacional e o papel das organizações. Tal abordagem responde ao fenômeno estudado que trata do contexto histórico-político recente da ONU e contribui para o entendimento das exigências contemporâneas da política e das organizações sobre ações para o desenvolvimento que envolvem diferentes escalas e atores. O recorte temporal vai do início do primeiro projeto aqui estudado, Pró-Gavião, em 1996, até o ano de 2013.

O desenho metodológico, um estudo de caso, e os procedimentos de pesquisa foram organizados a partir dos seguintes pontos: estudo da bibliografia sobre Relações Internacionais e Administração Política em contextos de mudanças sistêmicas, da ordem política internacional e da cooperação internacional; estudo sobre a reforma das Nações Unidas e seus impactos para a cooperação com atores locais; levantamento de dados documentais sobre a atuação das quatro organizações internacionais na Bahia, e análise de um projeto mais significativo de cada agência neste período; realização de entrevistas² semiestruturadas com os agentes dos órgãos do poder público local engajados nos projetos; sistematização das informações (abertas e fechadas) em quadros de análise, com categorias de referências e classificação; avaliação das informações coletadas sob o viés da teoria estudada, especificamente no que tange à cooperação internacional.

O quadro abaixo sintetiza a estrutura seguida para a viabilização desta pesquisa e análise do material.

Quadro 1 – Modelo de análise das organizações

MODELO DE ANÁLISE			
	<i>Dimensões</i>	<i>Objeto de análise</i>	<i>Aspecto a ser analisado</i>
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	Contexto histórico	• Evolução do cenário internacional	• Ordem política mundial
		• Evolução das Nações Unidas	• Reformas organizacionais da ONU e hegemonia
	Segurança Coletiva	• O papel da ONU na cooperação internacional	• Relações governo local x Organização Internacional
		• Globalização de políticas sociais e socialização de políticas globais	• A ONU enquanto agente de promoção de políticas sociais

² Os roteiros das entrevistas foram construídos com base nos conceitos trabalhados na pesquisa, referenciados em autores que se debruçaram sobre relações de poder, cooperação internacional e relações entre organizações internacionais. Vide Apêndice A.

	Administração Política	<ul style="list-style-type: none"> • Dimensão gestorial das Nações Unidas 	<ul style="list-style-type: none"> • Relações ONU-Estados Nacionais • Reestruturação organizacional nas Nações Unidas • Relações do poder público local com organizações intergovernamentais internacionais
		<ul style="list-style-type: none"> • Dimensão gerencial das Nações Unidas 	
	Prática da cooperação internacional	<ul style="list-style-type: none"> • Agências da ONU em seu escritório compartilhado em Salvador 	<ul style="list-style-type: none"> • Atuação da agência no Brasil e na Bahia
		<ul style="list-style-type: none"> • Projeto de cooperação internacional (agência da ONU x ator público local) 	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos, metodologia e resultados dos projetos
		<ul style="list-style-type: none"> • Caráter das relações estabelecidas 	<ul style="list-style-type: none"> • Categorias de análise estabelecidas pelo referencial teórico³
			<ul style="list-style-type: none"> • Relevância da cooperação estabelecida e da presença da agência da ONU na Bahia

Fonte: Elaboração própria.

A compreensão da cooperação internacional na pesquisa aqui colocada foi construída a partir da consideração de quatro dimensões, sendo três delas voltadas para a discussão teórica e histórica, e uma para as tratativas da análise prática do objeto colocado. Assim, a partir de contextualização histórica, enfática na descrição da evolução do cenário internacional e das Nações Unidas enquanto organização, os aspectos concernentes às configurações da ordem política mundial, da hegemonia na esfera internacional e dos processos de reforma organizacional da ONU são desenvolvidos e explicitados. A esta primeira dimensão do modelo de análise vincula-se aquela voltada para o entendimento sobre a gradual flexibilização da noção de segurança coletiva, que permite compreender como a cooperação internacional para o desenvolvimento se torna um ponto cada vez mais nevrálgico para o alcance dos objetivos das Nações Unidas, que passam a considerar com mais tônica políticas sociais e atores locais. A ONU se consolida, portanto, numa posição de promotora de globalização de políticas sociais e de socialização de políticas globais, sendo preciso, para tanto, que se adeque a este perfil em termos gestoriais e gerenciais. Assim sendo, as suas relações com os Estados Nacionais, a sua reestruturação organizacional, e as relações que esta OI passa a estabelecer com poderes públicos locais, são analisadas sob o prisma teórico da Administração Política. Estabelecida, com esta terceira dimensão, a base teórica para análise da prática da cooperação, as agências da ONU em seu escritório compartilhado em Salvador e o caráter das relações que estabelecem localmente são estudados a partir da análise dos quatro projetos escolhidos para esta pesquisa, conforme os aspectos descritos no quadro acima.

³ Neste caso, as categorias são instrumentos de análise, e não aspectos a serem analisados.

No que se refere às técnicas aplicadas ao material, a análise documental foi realizada por meios eletrônicos ou diretamente nos arquivos das organizações pesquisadas, envolvendo gestores/técnicos do poder público local quando foi possível e/ou necessário. Foi feita uma análise qualitativa do conteúdo dos documentos, projetos, relatórios e contratos a partir dos seguintes parâmetros: 1ª dimensão: os documentos considerados foram os projetos, executados ou em execução, protocolos, convênios, ou contratos firmados entre as organizações estudadas e os diários oficiais do estado da Bahia; 2ª dimensão: foram considerados os mesmos tipos de documentos supracitados para as agências da ONU em Salvador. Em relação às entrevistas semiestruturadas, elas contemplaram informações abertas e foram realizadas com gestores/técnicos pertencentes ao poder público local e presentes na esfera organizacional da área de atuação da agência internacional (exemplo: infância, população, desenvolvimento, agricultura e trabalho). Infelizmente não foi possível realizar entrevistas com os representantes das próprias agências internacionais porque me deparei com algumas dificuldades para tal, o que de certa forma contribuiu para um redirecionamento do papel das entrevistas na coleta de dados, priorizando o olhar do agente local sobre os projetos. As informações qualitativas (primárias e secundárias) foram agrupadas por categorias afins (exemplo: conflitos, consenso, pobreza, renda, plano de longo prazo, etc.) e depois organizadas em quadro para análise na conclusão do trabalho.

Este estudo é de natureza qualitativa, observando-se dados a partir dos conteúdos; portanto, trata-se de pesquisa explicativa, bibliográfica e documental, uma abordagem que se justifica para explicar a cooperação internacional. Vale lembrar que é bem recente o período de formação do escritório compartilhado. A importância da pesquisa para o avanço do conhecimento se dá na medida em que a mesma contribui para o entendimento da relação entre organizações da cooperação internacional que trabalham para a melhoria da qualidade de vida da sociedade local em um mundo globalizado.

Nas conclusões da análise dos dados procurou-se desenhar uma caracterização da relação entre agências internacionais e poder público na Bahia nos últimos anos, e verificou-se que esta caracterização denota um esforço por parte do Estado, em relação à cooperação internacional, para a melhoria da ação do poder público em responder a demandas sociais.

Quanto à organização do texto da dissertação, no primeiro capítulo apresenta-se a discussão teórica e histórica, evidenciando como a dimensão política da Administração e das Relações Internacionais forjou o contexto para a criação da Organização das Nações Unidas e sua evolução até a atualidade. Nesta seção a cooperação internacional multilateral é problematizada enquanto

esfera de manifestação de hegemonias e interesses dos Estados Nacionais, e algumas categorias conceituais para a análise dos projetos escolhidos e das agências da ONU são apresentadas.

No segundo capítulo mais informações sobre o processo de reforma da ONU são apresentadas, evidenciando de modo didático como decisões tomadas no âmbito da alta política desta organização se traduzem em ações específicas e práticas ao nível local. Além disso, é feita uma explanação sobre políticas sociais no contexto da globalização, situando-se, a partir daí, a cooperação internacional enquanto fenômeno da própria globalização e suas consequências sobre o aumento da desigualdade e problemas de distribuição na atualidade. A partir das discussões sobre categorias conceituais específicas das relações de cooperação internacional, são apontados quais os elementos considerados nas análises desenvolvidas no terceiro e último capítulo.

No último capítulo, o texto se divide em quatro partes: uma para cada projeto e agência da ONU pesquisados. Cada parte está subdividida em três subseções: a primeira dedicada à descrição e análise da agência e sua presença em Salvador; a segunda, à apresentação do projeto escolhido e sua relevância, assim como de documentos que informam sobre o mesmo; por fim, a terceira subseção é destinada à análise das relações de cooperação propriamente, descrevendo-as e interpretando-as a partir das contribuições dos atores e suas percepções sobre a experiência da cooperação. Nesta parte do texto as categorias de análise estão destacadas para um melhor entendimento sobre sua incidência na relação de cooperação analisada. Finalmente, a conclusão da dissertação apresenta um balanço das análises realizadas. Pontos para avanço do conhecimento em pesquisas futuras também são indicados.

2 O PAPEL DA ONU NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

"É mais do que hora de promover na ONU procedimentos que tomem por base os critérios da transparência, previsibilidade, equidade e confiabilidade em seu funcionamento e que tenham como vetor dinâmico o desenvolvimento das relações entre os Estados por meio do consentimento mútuo e do direito das nações" (SARDENBERG, 2013, p. 127).

Este capítulo tem por objetivos discorrer sobre a abordagem teórica que norteou a pesquisa e apresentar a Organização das Nações Unidas (ONU) em suas dimensões histórica, política e gestorial. Esta, enquanto organização internacional, é um ator de relevância no desenvolvimento de ações de cooperação internacional multilateral, na atualidade. O capítulo está dividido em duas partes, a saber: "Organizações internacionais: um diálogo entre a Administração e as Relações Internacionais"; e "Cooperação Internacional e a ação da ONU para o desenvolvimento".

Compreender a atuação das Nações Unidas para o desenvolvimento requer, prioritariamente, o entendimento da lógica do seu *modus operandi*, bem como do ambiente internacional no qual tal organização foi criada e evoluiu. Isso porque entender a interseção entre poder público e cooperação internacional requer situar as ações levadas a cabo em âmbito local, em um contexto mais amplo e mais complexo – o da política internacional. O estudo das Relações Internacionais parte desta área do conhecimento, compreendendo-a dividida em duas grandes oposições centrais, presentes no âmago do objeto desta dissertação: a cooperação e o conflito (DIAS, 2010).

As Nações Unidas operam como *locus* do diálogo e negociação entre os Estados e outros atores internacionais a partir da percepção do perfil de aproximação e distanciamento das relações entre eles. A ONU, enquanto ator internacional formado por atores nacionais, atende a agendas por estes compostas e negociadas, visando a sua aceitação e implementação (ou não). Por exemplo, a execução de ações de cooperação internacional junto ao poder público no Estado da Bahia é resultado de interações desenvolvidas no nível macro político; ou seja, no bojo da atuação das representações diplomáticas dos países, que são os principais *players* das relações internacionais (BURCHILL; LINKLATER; et al., 2009; VIOTTI; KAUPPI, 1999; DIAS, 2010; NOGUEIRA; MESSARI, 2005; CASTRO, 2012; SARFATI, 2005).

A ênfase da cooperação é que ela se assenta em organizações em diversas escalas: locais, nacionais, internacionais ou mesmo transnacionais. Portanto, discutir as organizações internacionais também sob o prisma da ciência da Administração requer o estabelecimento de um diálogo frutífero com as Relações Internacionais, assim como é uma necessidade sob o ponto de vista metodológico. Para tratar do tema em questão, é importante revisitar a trajetória histórica das Nações Unidas, que

retrata a própria trajetória do ambiente internacional desde a segunda metade do século XX e início do século XXI. É relevante descrever os processos que foram historicamente desencadeados e mostrar a evolução do estabelecimento de ligações entre a política local e a cooperação internacional e multilateral para o desenvolvimento. A análise da evolução histórica das Nações Unidas permite não somente contextualizar o processo da cooperação internacional na história (DUROSELLE, 2000), mas entender como uma organização internacional de segurança coletiva (HERZ; HOFFMANN, 2004) se destina, hoje, a realizar, também, ações voltadas para a promoção do desenvolvimento.

O entendimento desse organismo em relação à cooperação internacional para o desenvolvimento é estudado com a finalidade de localizar as iniciativas estabelecidas no âmbito das políticas públicas para o desenvolvimento local. O estudo centra a análise em projetos desenvolvidos entre o poder público na Bahia e as agências da ONU localizadas nesse estado, no período de 1996 a 2013. Assim, na realização deste trabalho, parte-se do sentido geral da cooperação para o desenvolvimento de um caso específico, isto é, a ação de agências da ONU na Bahia. Assim, objetiva-se contribuir para o debate acerca da promoção da cooperação para o desenvolvimento a partir de interações estabelecidas em âmbito internacional.

2.1 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: UM DIÁLOGO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Os campos da Administração e das Relações Internacionais têm pontos que dialogam entre si, seja pela relevância das organizações ou dos processos de gestão desenvolvidos nos sistemas políticos nacionais e em escala mundial, nos organismos multilaterais, nas grandes empresas transnacionais, nas organizações não governamentais internacionais etc. O interesse deste trabalho está focado na compreensão das organizações internacionais enquanto lugar no qual se desenvolvem formas de relações políticas entre atores cujas nacionalidades não são determinantes. Tais relações condicionam o papel e o posicionamento das organizações no ambiente no qual atuam, conforme os espaços das relações internacionais que orientam o caráter da gestão das ditas organizações.

Para se estabelecer um diálogo entre a Administração e as Relações Internacionais, a partir das abordagens teóricas de cada uma dessas áreas do conhecimento, é preciso, antes, definir o que se entende por Organização Internacional (OI), conceito em torno do qual o referencial teórico aqui

proposto será desenvolvido. A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, em seu artigo 2º, estabelece que "*International organization means an intergovernmental organization*" (UNITED NATIONS, 2013, p. 333).

O professor Ricardo Seitenfus (2008, p. 32-33), ao aprofundar o conceito sobre OI, afirma que as "[...] organizações internacionais são associações voluntárias de Estados", ou seja, "[...] trata-se de uma sociedade entre Estados, constituída através de um Tratado, com a finalidade de buscar interesses comuns por meio de uma permanente cooperação entre seus membros". Nesta definição, percebe-se que algumas referências são centrais para a compreensão desse tipo de organização, como a crença numa sociedade de Estados que procuram evitar o conflito (BULL, 2002), a existência de interesses comuns e a priorização da cooperação entre os países. Pode-se afirmar que o estudo das Relações Internacionais se debruça, justamente, sobre esses eixos estruturantes, em contraste com sua antípoda, a anarquia internacional⁴, interesses divergentes e a existência de conflitos. Outras definições trazem, ainda, a dimensão da estrutura da organização e referências a seus órgãos e departamentos, afirmando que uma OI não é uma associação de instituições outras (públicas ou privadas) que não sejam os próprios Estados (DIAS, 2010).

Mas, seria suficiente afirmar que a conjugação do substantivo "organização" com o adjetivo "internacional" constitui o diálogo entre as duas áreas do conhecimento acima referenciadas? Responder afirmativamente a esta pergunta seria assumir que a Administração se restringe ao estudo das organizações da mesma forma que as Relações Internacionais ao dos atores internacionais. Antes, o alcance da primeira atinge a dimensão da gestão das (ou "nas") organizações, ao passo que o da segunda aprofunda a análise dos processos internacionais entre os atores. Tanto para um caso como para o outro, ambas as áreas de conhecimento se debruçam sobre o estudo da política em dimensões diferentes.

Para o caso das Relações Internacionais, por exemplo, o estudo dos atores no cenário mundial é resultante da compreensão de que estes são, também, objetos de outras disciplinas. Se os Estados-Nação são compreendidos como atores internacionais, a Ciência Política ou o Direito podem, igualmente, ocupar-se deles; ou, se Organizações Internacionais da sociedade civil são consideradas atores daquele tipo, a Sociologia também pode se fazer presente. Por outro lado, se a

⁴ Hedley Bull (2002), um dos expoentes da chamada Escola Inglesa das Relações Internacionais, em seu livro "A sociedade anárquica", argumenta a possibilidade de existência de uma sociedade de Estados em um ambiente internacional anárquico. Sobre anarquia internacional, o teórico construtivista Alexander Wendt (1999) afirma que não se pode conceber, no estudo das Relações Internacionais, a existência de apenas um tipo de sociedade (hobbesiana). Como o mundo e as relações entre os agentes internacionais são socialmente construídos, e não condicionados pela natureza (como advogam algumas correntes teóricas da disciplina), é plausível pensar em "culturas de anarquias internacionais" (hobbesiana, lockeana e kantiana).

organização se constitui como objeto da Administração, é porque também se estabelece enquanto objeto de outras ciências. No entanto, há visões diferentes no campo da Administração. Segundo Santos (2001, p. 62), o objeto da Administração deve ser a gestão, sendo as organizações "[...] espaços particulares onde apenas habita o objeto". Ao concordar com essa visão, Gomes (2010) afirma que as organizações podem, da mesma forma, abrigar objetos de outras áreas do conhecimento, como, por exemplo, a Medicina, que poderia estudar os processos laborais que levam à fadiga e ao estresse; ou, ainda, a Psicologia, que analisa os distúrbios que podem ocorrer nos trabalhadores como resultado de pressões e cobranças no ambiente organizacional.

É plausível compreender que as organizações internacionais podem ser compreendidas enquanto espaços nos quais o objeto das Relações Internacionais – as próprias relações internacionais – se realiza. Para Keohane e Nye (1977), as organizações internacionais têm uma função maior enquanto *locus* de negociação, diálogo e estrutura de incentivo ao estabelecimento de cooperação entre os países. Pode-se afirmar, portanto, que um dos possíveis pontos de interseção no diálogo entre a Administração e as Relações Internacionais está em aceitar a dimensão política que ambas as áreas possuem.

Analisando a obra de Santos (2001), Gomes (2010, p. 83-84) explicita que aquele autor "[...] redefine o objeto de estudo da Administração como a gestão e, a partir de então, acredita que a gestão pode estar em dois campos de análise: no campo político e no campo profissional". A diferenciação entre ambos os campos⁵ torna-se, aqui, imprescindível para uma adequada reflexão teórica sobre o diálogo entre a Administração e as Relações Internacionais, pois, para o campo profissional, também há uma área de interseção entre as duas ciências.

A vinculação entre Administração e Relações Internacionais, no estudo das organizações internacionais pelo viés do campo profissional, se dá devido ao seu caráter instrumental e funcionalista (CRAIDE *et al.*, 2009) o qual fundamenta a visão dessa vertente sobre as organizações e sobre a gestão. De fato, o Funcionalismo não é uma concepção recente no estudo das relações internacionais. Dentro da lógica dicotômica dessa área do conhecimento (cooperação x conflito), a preocupação acerca da guerra (suas causas e como evitá-la) e da paz (como alcançá-la e perpetuá-la) é persistente.

Em 1943, David Mitrany inaugurou a abordagem funcionalista nas Relações Internacionais com a obra intitulada *A Working Peace System: an argument for the functional development of*

⁵ Para o campo político, a preocupação maior é com os aspectos macro e político das formas de organização, enquanto que, para o campo profissional, a ênfase se limita à análise da gerência em dimensão micro, de modo pontual, nas unidades de produção ou de interação econômicas, políticas ou sociais (GOMES, 2010).

international organizations. O argumento baseia-se na premissa da possibilidade de dissociação entre política e técnica e que tal separação é o caminho para uma gradativa institucionalização das relações entre os Estados Nacionais. Com interações interestatais, fundamentadas apenas na dimensão técnica e na racionalidade aplicada na busca pela eficiência funcional, os países poderão manter relações não conflituosas entre si, criando organizações internacionais com funções estritamente técnicas, esvaziadas de componentes políticos – pois nestes está a origem dos conflitos internacionais (SILVA, 2013).

O argumento funcionalista é fundamentado na ideia de que as organizações internacionais deverão servir como instâncias que receberão atribuições funcionais, outrora desempenhadas pelos Estados Nacionais, retirando, assim, desses atores, parcelas de soberania no desenvolvimento de tarefas específicas (SARFATI, 2005). Isto é, se a guerra é gerada pela discrepância de interesses entre os atores estatais, soberanos, eles não se submetem a outra que não seja à sua própria vontade; mas, o modo racional de se alcançar a paz só pode se impor diminuindo o poder do Estado e garantindo a gradativa redução de sua soberania. Esse processo deveria começar com organizações internacionais com funções técnicas, as quais, segundo os funcionalistas, não criariam discordâncias políticas entre os atores (SARFATI, 2005; NOGUEIRA; MESSARI, 2005; SILVA 2013).

A crença de que a instrumentalidade das organizações internacionais está dissociada da política (arena na qual os conflitos se dão) é a base da visão funcionalista das relações internacionais: a gestão de organizações internacionais técnicas, então, seria o caminho para a promoção da paz. As atribuições de tais organizações iriam aumentar (retirando cada vez mais soberania dos Estados) e a cooperação técnica, instrumental, entre os Estados Nacionais se torna o caminho para a estabilidade do sistema internacional.

A visão funcionalista sobre a ordem internacional foi criticada com vigor por outras correntes que a consideram com muitas limitações, principalmente no que tange à crença na possibilidade de se desvincular política e técnica. Deste modo, no intuito de superar tais limitações, pesquisadores e teóricos, entre eles Ernst Haas, desenvolveram o chamado Neofuncionalismo (SILVA, 2013), que reincorpora em seus fundamentos a importância da vinculação entre política e técnica no estudo das relações internacionais e suas organizações.

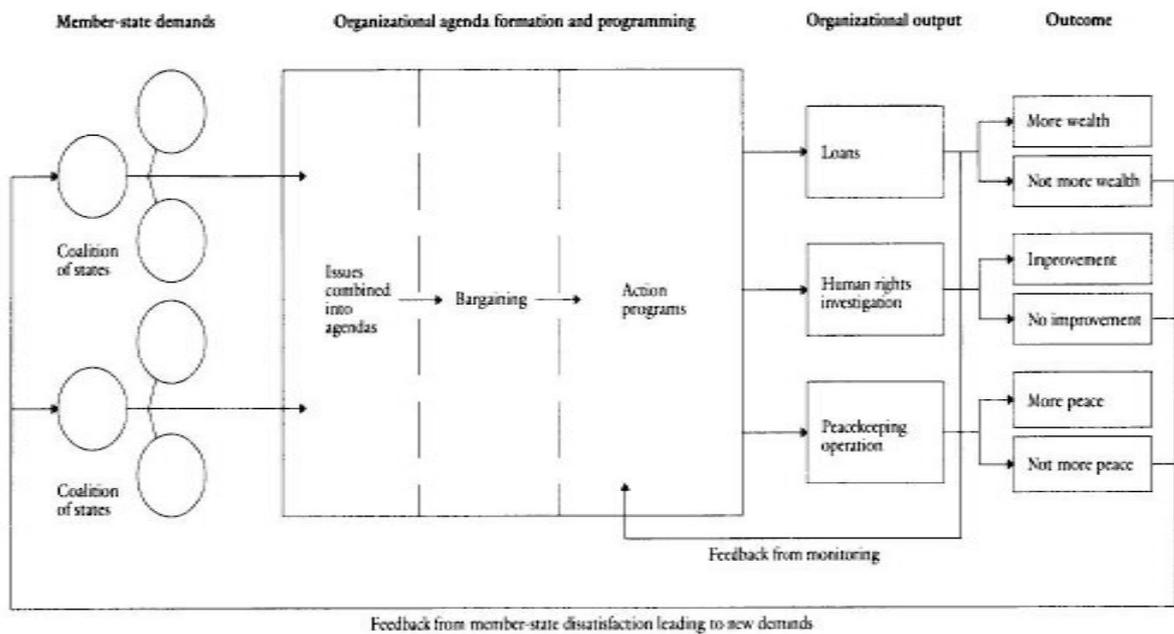
No que se refere à teorização acerca da concepção ou desenho de organizações internacionais, Wendt (2001) afirma que a própria disciplina ainda está amadurecendo sobre o *design* institucional das mesmas. Neste ponto, dilui-se a fronteira entre Relações Internacionais e Administração, pois os autores neofuncionalistas buscam compreender como a dimensão da política

internacional, levada a cabo entre atores internacionais (os Estados), determina a criação e a gestão de organizações internacionais. Para Haas (1990), há uma interação contínua entre as coalizões domésticas e internacionais.

Designing an international organization is a political activity; it does not resemble problem solving in architecture. International organizations are coalitions of coalitions. They are animated by coalitions of states acting out their interests; these international coalitions often are expressions of coalitions of interests at the national level, both bureaucratic and societal. Domestic and international coalitions interact (HAAS, 1990, p. 18).

A preocupação com a função e gestão de organizações internacionais é de fundamental importância para as Relações Internacionais, pois aquelas são entendidas como uma das esferas nas quais a cooperação internacional para a paz se torna possível. Abaixo, a Figura 1 sintetiza a percepção neofuncionalista sobre a dinâmica das organizações internacionais.

Figura 1 – Os estágios centrais da ação organizacional⁶



Fonte: Haas (1990, p. 19).

No fluxograma acima, se percebe que o neofuncionalismo vincula a política à dimensão técnica no estabelecimento de organizações internacionais. Os Estados definem suas demandas no âmbito da política interna, para, depois, definirem a política externa (DUROSELLE, 2000); em

⁶ Tradução livre do título no original (HAAS, 1990, p. 19).

seguida, formam coalizões a partir da identificação de interesses em comum que permitem organizar agendas e programas. Há três aspectos importantes a serem destacados concernentes à cooperação internacional por meio das organizações: primeiro, ela se dará na medida dos interesses dos atores envolvidos, que, para o pesquisador, nem sempre estão claramente colocados pelos Estados; segundo, a cooperação de caráter técnico tende, com o passar do tempo, a se espalhar para outras áreas, num efeito conhecido como *spill over* (SARFATI, 2005; SILVA, 2013), até chegar à arena política; terceiro, a convergência de interesses e o estabelecimento de cooperação não são, necessariamente, variáveis que levarão os atores envolvidos a realizar algo benéfico para a humanidade. Sobre esse argumento, Keohane (1988) afirma:

International cooperation does not necessarily depend on altruism, idealism, personal honor, common purposes, internalized norms, or a shared belief in a set of values embedded in a culture. At various times and places any of these features of human motivation may indeed play an important role in processes of international cooperation; but cooperation can be understood without reference to any of them. This is not surprising, since international cooperation is not necessarily benign from an ethical standpoint. Rich countries can devise joint actions to extract resources from poor ones, predatory governments can form aggressive alliances, and privileged industries can induce their governments to protect them against competition from more efficient producers abroad (KEOHANE, 1988, p. 380).

Atribuir, portanto, um juízo de valor necessariamente positivo à cooperação internacional é incorrer em erro de análise, pois se ignorará os riscos existentes sobre interesses que contrariam os Estados e sociedades (por exemplo: máfia, tráfico internacional etc., os quais operam por meios de redes de cooperação). A atuação dos atores internacionais é fundamentada nos seus interesses próprios (CARR, 2001; MORGENTHAU, 2003), e as organizações internacionais são os espaços para a negociação e barganha; os resultados desses processos determinam quais tipos de ação, política ou diretrizes são objetivos daquelas. De fato, os próprios resultados já começam a ser determinados quando da concepção da organização, pois até a própria estrutura desta traduz as dinâmicas da política e do poder existentes entre os países que concebem tais organismos (WENDT, 2001). Na Figura 1, acima, Haas (1990, p. 19) classifica essas variáveis como *organizational output*, discriminando-as em três tipos: empréstimos, investigação em Direitos Humanos e operação de manutenção da paz. Desde a determinação dessas áreas de atuação, passando pela decisão sobre como a organização internacional deve agir para cada uma delas, até os resultados de tais ações (*outcome*) e o retorno (*feedback*) que os Estados recebem sobre a atuação organizacional, todas as etapas envolvidas nessa dinâmica são resultantes da articulação e do exercício do poder político. O ator mais poderoso terá mais condições de fazer prevalecer sua

vontade e viabilizar seus interesses na adoção de objetivos e na consecução de ações das organizações internacionais (COX, 2007). Nesta dinâmica política, a maior ou menor determinação de atribuições a uma organização internacional dependerá de como se processam os interesses dos Estados envolvidos e da distribuição de poder entre eles. A OI funcionará como um agente vinculado a vários agentes principais⁷ (os Estados Nacionais), e dependente da dinâmica de poder estabelecida entre estes. Quanto mais heterogêneo o poder entre os Estados, mais difícil se torna a delegação de poderes a uma OI. Isto é:

As the benefits increase, the probability of international delegation grows, all else equal. However, given a set of potential benefits, the probability of delegation to an IO decreases when preferences become more heterogeneous or voting rules fail to accord with the distribution of power among states (HAWKINS; LAKE; NIELSON; TIERNEY, 2006, p. 6).

Diante deste contexto, de multiplicidade de interesses vinculados a diversos atores (principais), como compreender a OI enquanto área de interesse da Administração senão através de postura teórica que contemple a dimensão política? Estudar a organização internacional a partir do funcionalismo, seja este com sua identidade na Administração ou nas Relações Internacionais, é adotar postura limitadora. Haas (1964, p. 92) afirmou que "*the traditional Functional approach to the study of international organization tended to equate organizational effectiveness with the task imposed by the international society*". Portanto, assumir essa assertiva seria afirmar que a sociedade internacional é homogênea, e acreditar, por conseguinte, que a agenda de uma organização internacional é produto de um pensamento único entre os Estados⁸. Mas, uma OI é resultante de processos de negociação sobre diversos interesses; se, nesses processos, os atores de maior poder determinam os rumos a serem seguidos, é plausível deduzir que a eficácia daquela organização deve ser medida em termos da satisfação (ou não) dos interesses dos principais agentes dominantes. Para Young (2003), o grau de eficácia de uma organização internacional se dá na medida de sua capacidade de influenciar o comportamento da sociedade internacional; uma instituição será, assim, eficaz se suas ações impelirem os países a agirem de modo diferente do que agiriam se tal instituição não existisse, ou se outro arranjo institucional/organizacional fosse colocado.

⁷ A Teoria da Agência apresenta muitos desenvolvimentos na Administração e na Economia. Roberts (2010), ao fazer referência a essa teoria, afirma que, de modo amplo, a mesma considera a existência de um partido/ator (chamado "principal") em nome do qual outro partido/ator (agente) executa ações ou toma decisões.

⁸ Santos (2011) fez uma crítica consistente ao pensamento único na era da globalização neoliberal em obra clássica da geografia política brasileira.

A eficácia de uma organização internacional não pode ser apenas medida, portanto, através dos critérios restritos ao campo profissional da Administração, pois a dimensão política é o principal foco dos acontecimentos e das relações que ocorrem. Considerando que uma OI será mais ou menos eficaz na medida da satisfação dos interesses dos países que a compõem, as decisões tomadas por estes, a partir do desempenho de dada OI, podem variar bastante. Um país insatisfeito com a atuação de uma organização pode, por exemplo, reduzir ou atrasar sua contribuição financeira para a mesma, ou até negligenciar seus processos e normas. Os Estados Unidos são um exemplo dessa afirmação. Em 2003, o país invadiu o Iraque a despeito do posicionamento contrário das Nações Unidas e mostrou-se disposto a fazer o mesmo se julgasse necessária uma intervenção militar na Síria em 2013 (MONIZ BANDEIRA, 2013b). É perceptível, assim, que a política, e não a técnica, é o principal vetor na análise das organizações internacionais e da cooperação a elas vinculada.

As organizações internacionais, portanto, refletem as dinâmicas da política internacional. A ONU é o retrato das movimentações de poder e, ao mesmo tempo, ela busca influenciar tais movimentações. As OI são, deste modo, resultantes concretas do sistema internacional, e influenciam (ou tentam influenciar) esse mesmo sistema através de suas ações (HAAS, 1964, p. 86). A cooperação internacional para o desenvolvimento é um dos meios para influenciar o sistema internacional. Neste sentido, a visão neofuncionalista mostra como o fenômeno da cooperação internacional, ao conjugar política e técnica, emana das dinâmicas no interior dos países, condicionado por interesses e demandas domésticas a serem contempladas pelas OI (HAAS, 1990). Desta forma, essas organizações também refletem as dinâmicas das políticas nacionais. Essa leitura permite compreender a cooperação internacional com atores locais (como, por exemplo, os entes públicos locais baianos) e afirmar que o grau de eficiência de uma dada organização internacional estará, também, em função de sua capacidade de dar respostas às demandas desses tipos de atores. Griffiths (2011), ao apresentar o pensamento de Ernst Haas sobre mudanças em organizações internacionais, reforça essa perspectiva e mostra que estas expõem os resultados de suas ações aos países que as compõem (*feedback*); a partir dos resultados, podem ter suas missões e objetivos reformulados ou reforçados.

Por esta análise, deduz-se que a organização internacional tem grandes desafios para atender às inúmeras demandas específicas de cada Estado resultantes de processos sociais complexos desenvolvidos dentro de cada fronteira. Em contrapartida, a perspectiva do *feedback* pode, em tese, e se houver aprendido por parte das elites políticas envolvidas no processo (GRIFFITHS, 2011),

levar a um sistema multilateral⁹ mais forte; os ajustes podem ser feitos levando-se em consideração os limites e possibilidades organizacionais. Percebe-se, neste ponto, mais uma arena de disputa entre os Estados Nacionais, desde a leitura sobre o que se tem como *feedback* (limites e possibilidades de mudança) até ao que deve ser mudado (redirecionamento de objetivos e aplicação dos recursos disponíveis para o seu alcance). Desequilíbrios em termos de poder nas relações entre atores na cena internacional poderão levar a decisões que dificilmente são resultantes de um cálculo racional e/ou funcional. O ator que tiver maior poder de influência poderá ter peso maior na (re)definição dos rumos organizacionais.

O Neofuncionalismo, entretanto, também sofreu críticas. Não se tem observado claramente, na realidade prática, o transbordamento do *spill over effect*; por exemplo, no processo de integração europeu, se observou que os países membros da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (concebida sob influência do pensamento funcionalista) não deixaram de entrar em conflito por pertencerem a um organismo de competência técnica, como exemplificado pela prática da diplomacia das "cadeiras vazias", realizada pelos franceses (LESSA, 2003; SILVA, 2013). O Neofuncionalismo ficou bastante marcado como teoria aplicada restrita à análise de processos de integração regional (SILVA, 2013). Consequentemente, para o estudo de organizações internacionais não resultantes de processos de integração regional, como as Nações Unidas, essa vertente teórica se mostra limitada.

Todavia, o diálogo entre a Administração e as Relações Internacionais é fértil no campo da política mais abrangente que a caracterizada pelo campo da Administração. O Neoliberalismo nas Relações Internacionais, por exemplo, compreende o Estado como o principal ator da política internacional, sendo este um ente racional (em termos utilitaristas). Assim, num contexto de anarquia, os Estados são impossibilitados de maximizar seus interesses, pois não dispõem de informações suficientes sobre os demais Estados e atores. Deste modo, o "Dilema da Segurança"¹⁰

⁹ Sobre o multilateralismo, Ruggie (1999) defende que este deve ser entendido como algo muito mais profundo do que o mero processo cooperativo estabelecido entre três ou mais Estados. Segundo o autor, o multilateralismo, em sua essência, diz respeito à coordenação de relações entre três ou mais Estados em concordância com certos princípios (RUGGIE, 1999, p. 333).

¹⁰ Segundo John Herz (1950), o Dilema da Segurança se dá quando um Estado, ao querer aumentar seu nível próprio de segurança, passa a representar uma ameaça aos seus vizinhos. Se um determinado Estado aumenta o tamanho de seu efetivo militar ou de seu poder bélico – ainda que apenas no intuito de garantir sua soberania sobre seu território, contra ameaças ou potenciais ameaças externas –, esta alteração em seu poder militar pode ser interpretada por seus vizinhos como um desequilíbrio na balança de poder, ou uma ameaça. Assim, os Estados vizinhos – no intuito de se fazerem capazes de se defender do Estado que aumentou seu poder de fogo – passam, também, a investir no aumento de suas capacidades em termos de poder militar. Tal iniciativa será, por sua vez, interpretada como uma ameaça pelo Estado que primeiro aumentou seu poder de defesa, e confirmará as preocupações iniciais deste, que investirá mais ainda nesse setor. Estabelece-se, deste modo, um ciclo que, paradoxalmente, gerará um dilema: ao aumentarem suas capacidades de

descrito pelos realistas¹¹ configura-se em uma conjunção de relações nas quais não há informações satisfatoriamente claras e definitivas acerca dos interlocutores. Nesse contexto, com a busca individual pela maximização da própria segurança, os Estados podem gerar o contrário do que aspiram: maior instabilidade, insegurança e possibilidades de guerra (NOGUEIRA; MESSARI).

Por outro lado, na Teoria dos Jogos, o Dilema do Prisioneiro atesta que há a possibilidade de cooperação entre os atores. Ora, se, para os neoliberais, a anarquia é compreendida como um "[...] ambiente descentralizado no qual o conflito emerge devido à situação em que os Estados interagem" (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 93), nesse ambiente, o acesso a informações é restrito, o que aumenta os custos de transação¹². Por sua vez, a competição entre os atores passa a ser a regra/estratégia possível e a importância das organizações internacionais se torna mais valorizada/percebida, pois, para os neoliberais, aquelas apresentam três funções: a primeira seria aumentar a disponibilidade de informações e, conseqüentemente, a transparência entre os Estados; a segunda diz respeito à observância dos compromissos firmados (*pacta sunt servanda*) e à criação de mecanismos de penalização dos atores não cumpridores de um acordo ou regime¹³ (aumentando o custo de estratégias não cooperativas); a terceira função é um desdobramento das duas primeiras, ou seja, as organizações internacionais, ao longo do tempo, reduzem as incertezas dos atores no estabelecimento de relações entre si, reduzindo os obstáculos à cooperação internacional (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

poder bélico, e de defesa, os Estados estão, agora, numa situação de maior insegurança, derivada de suas leituras sobre seus pares na arena internacional.

¹¹ (CARR, 2001).

¹² Sobre custos de transação, Fagundes (1997, p. 9-10) explica que: "Trata-se dos custos associados ao estabelecimento dos contratos explícitos ou implícitos que organizam uma certa atividade. Os custos de transação *ex ante* estão presentes, com maior intensidade, naquelas situações onde é difícil estabelecer as pré-condições para que a transação em foco seja efetuada de acordo com parâmetros planejados e esperados. O problema central encontra-se na definição do objeto da transação em si, fato que implica longas – e dispendiosas – barganhas para garantir a qualidade e as características desejadas ao bem ou serviço transacionado, ou, ainda, para evitar problemas quanto a pagamentos monetários. Os custos de transação *ex post* se referem à adaptação das transações a novas circunstâncias". Williamson (1985, p. 21 *apud* FAGUNDES, 1997, p. 10-11), afirma que "[...] tais custos apresentam quatro formas: (i) custos de mal- adaptação, derivados dos efeitos originados do surgimento de eventos não planejados que afetam as relações entre as partes envolvidas; (ii) custos de realinhamento, incorridos quando da realização de esforços para renegociar e corrigir o desempenho das transações cujas características foram alteradas ao longo da relação entre os agentes econômicos; (iii) custos de montar e manter estruturas de gestão que gerenciem as disputas que eventualmente surjam no decorrer das transações; e (iv) custos requeridos para efetuar compromentimentos, criando garantias de que não existam intenções oportunistas".

¹³ Krasner (2012, p. 94) define regimes internacionais da seguinte forma: "Os regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores. Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscricções específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva".

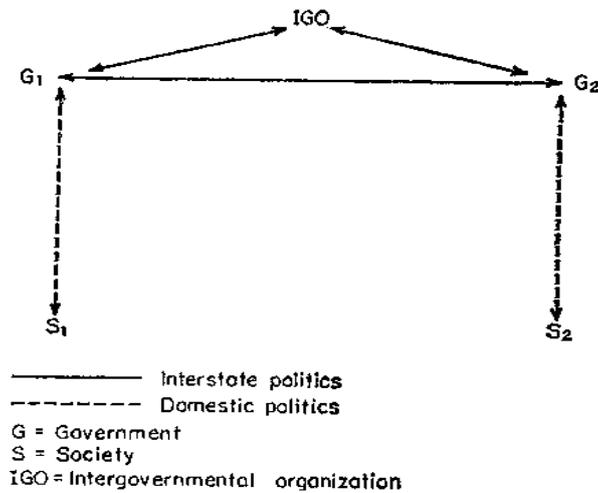
No estudo das organizações internacionais, a abordagem do Neoliberalismo traz, portanto, uma contribuição que avança no sentido de valorizar as relações entre os atores internacionais que compõem a OI. Se o foco da análise teórica se vincula à criação de mecanismos gestoriais desenvolvidos para que aquelas relações se estabeleçam de modo cooperativo, reduzindo as possibilidades de conflito, pode-se dizer que, para o caso das Nações Unidas, processos gestoriais são imprescindíveis para a promoção e manutenção da paz, ou mesmo a redução dos conflitos em escala internacional, já que eles podem se desdobrar em enfrentamentos bélicos. De modo amplo, a cooperação internacional por meio da ONU serve para o aumento da estabilidade internacional, significando a diminuição ou a ausência de guerra (HERZ; HOFFMANN, 2004).

Ao se referir ao pensamento do neoliberal Robert O. Keohane sobre instituições internacionais, Griffiths (2011) sintetiza alguns elementos que devem ser geridos na organização internacional de modo a evitar o conflito entre os agentes principais: custos de transação dos Estados; direitos de propriedade; não cumprimento de acordos realizados; e inexistência de uma autoridade formal e legal que se sobreponha aos países. Assim sendo, quanto maior a observância dessas variáveis pela OI, maiores são as possibilidades de cooperação entre os atores internacionais.

Ainda na corrente teórica neoliberal, o desenvolvimento dos estudos sobre as organizações internacionais é levado à prática através da tese da interdependência complexa e da abordagem transnacionalista; ambas são desenvolvidas pelos teóricos Robert Keohane e Joseph Nye. Para o transnacionalismo, os autores argumentam que o papel das organizações internacionais não mais se restringe aos tipos clássicos de interações que reconheciam apenas os Estados Nacionais como atores internacionais¹⁴. O avanço teórico sobre o transnacionalismo consiste no reconhecimento da existência de outros atores de relevância no cenário mundial, para além dos Estados. Isso gerou impactos relevantes no estudo das organizações internacionais e da cooperação, pois, diferentemente do modelo tradicional representado na Figura 2, abaixo, o modelo transnacional (Figura 3) evidencia múltiplas possibilidades de atuação das OI.

¹⁴ Para estas correntes, vinculadas ao paradigma do Realismo, as OI seriam tão somente estruturas concebidas pelos Estados para servir a eles próprios.

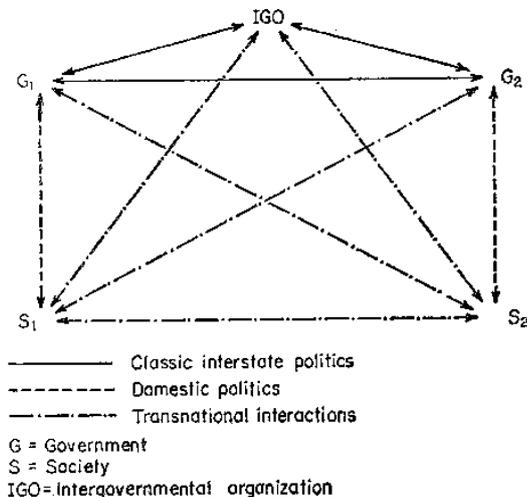
Figura 2 – Padrões de relações internacionais centradas no Estado



Fonte: Keohane; Nye (1971, p. 333).

Ao compreenderem que as relações internacionais não são somente privilégio do Estado Nacional, Keohane e Nye (1971) estabelecem os fundamentos teóricos que permitem considerar que a cooperação internacional praticada entre agências de uma organização, como as Nações Unidas, e o poder público do Estado da Bahia, constitua um objeto de pesquisa plausível de ser estudado através da ciência das Relações Internacionais. Nos projetos selecionados e analisados neste trabalho, percebe-se a interação direta do poder público local e de atores sociais locais com a OI. O modelo teórico das relações transnacionais representado na Figura 3 contempla esse tipo de relação, que torna mais complexa a reflexão sobre a cooperação internacional.

Figura 3 – Relações transnacionais e políticas interestatais



Fonte: Keohane; Nye (1971, p. 334).

Além de ampliar o constructo teórico e as possibilidades de análise sobre as organizações internacionais, a abordagem do Neoliberalismo nas Relações Internacionais provocou uma reflexão maior acerca do seu papel na política mundial. Neste quesito, a cooperação é percebida com um viés menos utópico em comparação às abordagens funcionalistas, pois estes vêem a técnica como meio de se alcançar a paz mundial. Para os neoliberais, a visão da cooperação é mais propositiva no que tange ao caráter da interdependência entre os Estados Nacionais. Neste sentido, a cooperação internacional não é levada a cabo por conta de uma inclinação natural dos atores em prol da busca pela paz internacional, nem pura e simplesmente porque há convergência de interesses entre eles; antes, a cooperação se dá porque há o reconhecimento de que sem ela os objetivos traçados não serão alcançados. A função das organizações internacionais seria, assim, resolver, por meio da cooperação internacional, problemas que sem esta não seriam passíveis de resolução.

Santos Júnior (2004) afirma que, na perspectiva da interdependência, as organizações internacionais servem como ambiente para articulação de países fracos. Portanto, é razoável afirmar que entre os problemas, reconhecidos pelos formuladores de políticas como insolúveis sem a cooperação internacional, como afirmaram Nogueira & Messari (2005), se encontre o problema do desenvolvimento. Para os países em desenvolvimento, muitas vezes as organizações internacionais funcionam como *locus* que possibilita o contato de Estados com poucos recursos, sem representações diplomáticas em outros países, com outros atores internacionais. De fato, muitas articulações viabilizadas pela cooperação internacional aconteceram por ter as Nações Unidas (ou outros organismos) bancado conferências ou rodadas de negociação (SANTOS JÚNIOR, 2004).

Como se verá na seção 2.2 desta dissertação, há exemplos históricos de articulações políticas neste sentido. Apesar do avanço e das contribuições dadas pelas correntes de matriz liberal, em suas leituras funcionalista, neofuncionalista¹⁵ ou neoliberal, o problema do desenvolvimento não é contemplado satisfatoriamente. Vinculados ao paradigma positivista, tais enfoques tendem à naturalização dos processos sociais que produzem ou não desenvolvimento, inclusive da gestão de organizações internacionais. Davel & Alcadipani (2003), ao analisarem os estudos críticos em Administração, afirmam que, por conta desta naturalização, bastante utilizada pelas teorias tradicionais, separam-se, erroneamente, os processos sociais de seus contextos históricos, sendo tais processos tratados como objeto pontual e fixo.

Para as Relações Internacionais, os processos históricos são importantes e devem ser levados em conta. Para o estudo e importância das organizações internacionais, a compreensão de sua

¹⁵ Ernst Haas terá, todavia, também vinculações à corrente Realista das Relações Internacionais.

formação e de sua evolução é indispensável. Não se pode conceber um processo histórico de criação e consolidação de dada OI como mero resultado da articulação entre Estados Nacionais. Estes são, também, atores organizacionais formados em decorrência de diversos processos sociais, de teor não apenas político, mas econômico, dentre outros. O vínculo dinâmico entre sociedade, política e economia é que determina as formas do Estado Nacional (COX, 1986) e, conseqüentemente, a gama de interesses que esta entidade representa em escala internacional. Essa articulação conceitual tridimensional (sociedade, política e economia) desenvolvida pela abordagem crítica das Relações Internacionais, vinculada à perspectiva do materialismo histórico, é central quando comparada a outras abordagens, como a neoliberal. Keohane (*apud* SARAIVA, 2010), por exemplo, afirma que a habilidade dos Estados em se comunicarem e cooperarem entre si depende de instituições que são construções humanas que variam muito ao longo da história e de suas agendas, assim como em sua natureza e força. Tanto nas Relações Internacionais, quanto na Administração, a Teoria Crítica expõe as limitações das teorias tradicionais. Para o caso da Teoria das Organizações, por exemplo, é realizada crítica à sua adesão total ao funcionalismo, à razão instrumental e à visão de que se a organização estiver dando lucros e resultados é porque está tudo certo (OLIVEIRA, 2008).

A Teoria Crítica é densamente vinculada ao marxismo; afirma que as organizações internacionais servem para garantir estabilidade ao ambiente em prol da reprodução do capital¹⁶. Neste sentido, está inserida no campo das Relações Internacionais em debate crítico ao positivismo, principalmente nos anos 1980 (HERZ; HOFFMANN, 2004). Corroborando essa perspectiva, Cox (1986) afirma que a institucionalização é um meio para estabilizar e perpetuar determinada ordem. Devetak (2009), por sua vez, destaca que a Teoria Crítica traz consigo a tarefa (missão) de ser uma teoria emancipatória, contendo, portanto, uma dimensão ético-política explícita, assim como a preocupação em promover a crítica ao particularismo étnico e à exclusão social. Dentre as correntes dessa perspectiva (kantiana, linguística etc.) que se desenvolve a partir dos trabalhos da Escola de Frankfurt, a que se vincula mais diretamente à vertente do materialismo histórico é a abordagem neogramsciana, cujo principal representante é Robert Cox. É essa abordagem que foi adotada para a realização desta dissertação, pois é a que oferece mais elementos para uma análise das organizações

¹⁶ A abordagem marxista, também, faz uma crítica à abordagem positivista, cujos principais representantes advogam em favor não somente da naturalidade das relações sociais e políticas, mas da manutenção da ordem de dominação social existente à época de seus escritos. Löwy (2007) faz uma crítica a estas premissas, resumida na citação de Augusto Comte: "[...] em um estado de profunda desordem intelectual e moral, que pode tornar sempre iminente a anarquia material, é necessário que os meios de repressão adquiram uma intensidade correspondente àquela das tendências insurrecionais, para que uma ordem indispensável proteja suficientemente o verdadeiro progresso social [...]" (COMTE *apud* LÖWY, 2007, p. 59).

internacionais inseridas em relações de cooperação, de modo geral, e sua perspectiva do desenvolvimento, em particular.

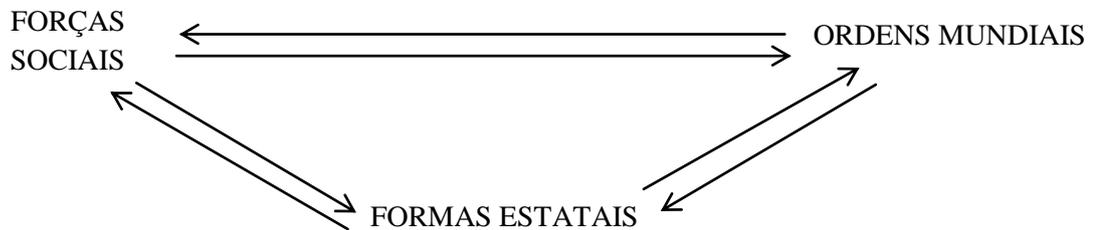
A partir de uma releitura sobre o conceito de hegemonia de Antonio Gramsci, para a construção de análises em Relações Internacionais, Cox (2007) oferece uma grande contribuição ao campo da Teoria das Relações Internacionais, a partir do viés da Teoria Crítica. Esse autor amplia a visão tradicional de que a hegemonia poderia ser entendida como o exercício do poder como força de um Estado sobre outros. Na verdade, segundo a visão gramsciana de Cox (2007), a hegemonia envolve um processo mais complexo, intrínseco às relações sociais. Hegemonia é a conjugação de força e ideologia, um processo complexo em que as instituições são peças fundamentais para a formação política. As organizações internacionais também são meios importantes neste processo. Ou seja, uma OI pode ser compreendida enquanto meio de manutenção e promoção do *status quo* vigente, mas, também, enquanto espaço de criação e implementação de normas e regras de conduta a serem observadas entre os Estados Nacionais. Ao descrever abaixo o conceito de hegemonia mundial, Cox (2007) explicita a complexidade do mesmo, mostrando de que maneira as instituições internacionais assumem seu papel nas relações de poder que são estabelecidas entre os atores internacionais:

A hegemonia mundial pode ser definida como uma estrutura social, uma estrutura econômica e uma estrutura política, e não pode ser apenas uma dessas estruturas: tem de ser todas as três ao mesmo tempo. Além disso, a hegemonia mundial se expressa em normas, instituições e mecanismos universais que estabelecem regras gerais de comportamento para os Estados e para as forças da sociedade civil que atuam além das fronteiras nacionais – regras que apoiam o modo de produção dominante (COX, 2007, p. 118).

As organizações são compreendidas por esse autor como instâncias que transcrevem o poder de uma ordem hegemônica sendo plausível deduzir que há, aqui, outro ponto de diálogo entre as Relações Internacionais e a Administração. O campo da Administração Política tem perfil crítico e serve de interlocutor teórico para a identificação das confluências entre o conhecimento científico do internacional e o da gestão. A leitura da Figura 4, que ilustra o conceito de relações sociais desenvolvido por Cox (1986), permite identificar, mais facilmente, o vínculo entre as premissas adotadas pelo campo da Administração Política, pois este compreende que, na medida em que as determinantes históricas do sistema econômico se modificam, as relações do complexo Estado-Sociedade sofrem, também, alterações (RIBEIRO, 2008). A evolução ou a existência de processos de mudanças no âmbito das forças sociais pode levar a alterações nas formas dos Estados, como reflexos dos processos sociais; essas mudanças e os atores que representarão as forças sociais em

escala internacional podem alterar as problemáticas que se formam em escala mundial (COX, 1986).

Figura 4 – Esferas das relações sociais internacionais¹⁷



Fonte: Cox, 1986, p. 221.

Essa leitura permite aprofundar a abordagem da cooperação e das organizações internacionais enquanto objetos de pesquisa. Se as formas estatais são resultantes das dinâmicas das forças sociais e as refletem no internacional, isto é, as representam em nível mundial, quais as características de um processo de cooperação de nível internacional? Que tipos de interesses um Estado gostaria de ter contemplados em negociação com seus pares? Por outro lado, que tipo de cooperação determinado Estado estaria disposto a desenvolver a partir das peculiaridades de suas forças sociais? Será a cooperação de um Estado menos desenvolvido a mesma que um mais desenvolvido se predispõe a estabelecer? Há assimetria de interesses? Há convergências? Para Cox (1986), as unidades de análise nas relações internacionais devem ser as complexas categorias Estado/sociedade civil. Para visões mais críticas da Administração, uma percepção mais ampla dos atores sociais envolvidos nos processos de gestão é, também, necessária. Na perspectiva da Administração Política, por exemplo, há uma preocupação maior com o ambiente macroestrutural, pois há a compreensão de que é neste plano que são definidas e tomadas as decisões que influenciarão e nortearão os rumos de dada sociedade, seu desenvolvimento, suas condições de reprodução material (produção e distribuição dos bens necessários à sobrevivência), suas dimensões culturais, políticas e econômicas (GOMES, 2010). As organizações internacionais e os processos de cooperação por elas viabilizados podem ser compreendidos, portanto, como processos de gestão política.

A abordagem das estruturas históricas desenvolvido por Robert Cox (2007) é, assim, indispensável para uma abordagem que requer leitura crítica e abrangente da cooperação e das organizações internacionais que a promovem. Ao integrar as variáveis da política, da produção, das

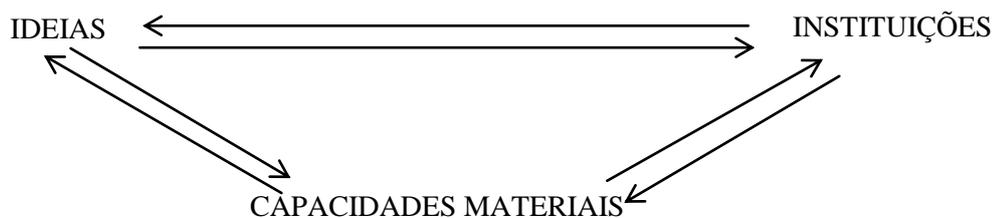
¹⁷ Tradução livre do título e do texto contido na figura (COX, 1986).

estruturas internacionais e dos conflitos de classe, a partir de um viés histórico, Cox (1986) demonstra que, para se compreender os fenômenos internacionais em sua total abrangência, é preciso considerar a influência mútua entre ideias, capacidades materiais e instituições na análise sociológica das Relações Internacionais.

Há uma interconexão entre essas três dimensões. A primeira, ideias, refere-se às noções coletivas intersubjetivas compartilhadas socialmente sobre significados, hábitos ou padrões de comportamento social, convergentes ou diferentes dentro do mesmo Estado (COX, 1986). A segunda diz respeito às capacidades materiais com potenciais produtivos ou destrutivos em termos de capacidade tecnológica, de recursos naturais (e de transformação destes), armamentos etc. (COX, 1986). A terceira dimensão são as instituições entendidas como meios para estabilização e perpetuação de uma determinada ordem (COX, 1986), constituindo-se em fator que permite a dinamização das esferas das relações sociais internacionais.

As relações internacionais são, portanto, resultantes das interações dadas entre os complexos representados pelas Figuras 4 e 5, em que as instituições internacionais têm uma posição de destaque neste processo. Em outras palavras, as relações internacionais são interações condicionadas pelas características das capacidades produtivas, ideias e instituições, nas relações entre Estado/sociedade estabelecidas em momentos históricos diferentes e cambiáveis¹⁸.

Figura 5 – Estruturas Históricas de Robert Cox¹⁹



Fonte: Cox, 1986, p. 218.

Os diversos complexos Estado/sociedade possuem diferenças em termos de poder no que se refere a capacidades produtivas, ideias e instituições; aqueles complexos mais poderosos, que chegaram a esta condição por conta das características das dinâmicas de suas forças sociais, forjam formas estatais capazes de influenciar mais diretamente a ordem mundial. O Estado hegemônico é

¹⁸ "The historical structure does not represent the whole world but rather a particular sphere of human activity in its historically located totality" (COX, 1986, p. 220).

¹⁹ Tradução livre do título e do texto contido na figura (COX, 1986).

aquele capaz de, por meio de suas capacidades materiais, ideias e instituições, colocar em pauta seus interesses e objetivos, alcançando-os e mantendo-os, não apenas com a coerção, mas, também, com a ideologia e a legitimação do poder decorrente²⁰. As organizações internacionais têm, assim, um papel fundamental nesta dinâmica, porquanto todas as suas ações são estabelecidas tendo como ambiente um cenário internacional movimentado pelas dinâmicas de poder hegemônico de certos Estados (SEITENFUS, 2008). A visão sobre o papel da OI numa ordem hegemônica é sintetizada por Cox (2007), atribuindo-lhe cinco funções e articulações, como descritas a seguir:

Um dos mecanismos pelos quais as normas universais de uma hegemonia mundial se expressam são as organizações internacionais. Na verdade, as organizações internacionais funcionam do mesmo modo que o processo por meio do qual as instituições da hegemonia e suas ideologias são desenvolvidas. Entre as características da organização internacional que expressam seu papel hegemônico, temos as seguintes: 1) corporifica as regras que facilitam a expansão das ordens mundiais hegemônicas; 2) é, ela própria, produto da ordem mundial hegemônica; 3) legitima ideologicamente as normas da ordem mundial; 4) coopta as elites dos países periféricos; e 5) absorve ideias contra-hegemônicas (COX, 2007, p. 119).

As análises acerca dos projetos – e processos – de cooperação internacional implementados no Estado da Bahia (objetos desta pesquisa) levarão em conta o quadro analítico proposto por Cox acerca das organizações internacionais. Se estas são aquilo que Cox (1986) chama de amálgamas de ideias e poder material consolidadas em estruturas jurídico-político com poder de influência direta sobre os atores, cabe a esta pesquisa tentar demonstrar de que modo tais instituições influenciam as ações dos entes locais, mais especificamente as instâncias do poder público baiano. Tal abordagem se justifica por considerar que toda vez que Estados ou outros atores tomam decisões sobre instituições internacionais, estes estão determinando quem será empoderado ou não (WENDT, 2001). Deste modo, a depender da qualidade das relações estabelecidas entre a organização internacional e o órgão público local, poder-se-á perceber que aquela, em seu desenho institucional e ações, representa o modelo de atuação externa dos Estados membros, expressando os interesses nacionais dos entes soberanos na forma como estes interesses foram fundidos em um discurso mundial sobre valores e diretrizes do desenvolvimento dos países membros. A cooperação internacional em território brasileiro se torna o meio executor da relação entre a dimensão internacional da ONU e a dimensão nacional/local da cooperação acordada.

Ricardo Seitenfus (2008) afirma que, apesar dos arranjos institucionais que visam a garantir o equilíbrio de poder entre os Estados dentro de uma organização internacional, é possível que se

²⁰ "Ora, a hegemonia não pode ser exercida somente através dos meios materiais, financeiros e tecnológicos. É imprescindível que ela atue igualmente no campo dos valores, ou seja, na ideologia" (SEITENFUS, 2008, p. 52).

estabeleça uma hierarquia entre eles, determinada em termos de poder hegemônico. As OI são, portanto, arenas de disputa política nas quais o exercício do poder também se traduz em termos de ideias e ideologias. Estados com menos capacidades materiais, por exemplo, podem se articular e conquistar espaços na formação da agenda da cooperação internacional, tornando-a mais propícia aos seus interesses. A coerção não é a única dimensão do poder possível. Para que a ciência da Administração lide com tal cenário organizacional, é preciso não somente que se considere a gestão enquanto seu objeto primordial (SANTOS, 2001), mas que, também, se assuma uma posição pós-positivista que permita compreender os processos gestoriais de organizações internacionais enquanto resultantes de desenvolvimentos históricos anteriores à realidade presente. A Administração, compreendida em perspectiva histórica, não pode, portanto, ser considerada neutra ou dotada unicamente de dimensão técnica; deve ser contextualizada a partir das dinâmicas sociais, políticas e econômicas que busca administrar (FONSECA, 2008).

No diálogo estabelecido entre a Administração e as Relações Internacionais, e na observância da abordagem das estruturas históricas de Cox (2007), percebe-se que os Estados hegemônicos, através das organizações internacionais, têm a possibilidade de influenciar fortemente as agendas das diferentes agências. Uma vez que as relações internacionais podem ser divididas em cooperativas ou conflituosas e são realizadas não somente por Estados Nacionais, a aplicação das análises de Cox permite descrever melhor os determinantes dos processos das forças sociais que condicionam aquelas e o estabelecimento da própria cooperação. Essa questão será pesquisada, neste trabalho, no que se refere à relação entre agências das Nações Unidas e o poder público local baiano. Para melhor entender o processo de estudo do tema nos parâmetros teóricos propostos, é preciso analisar os processos históricos que permitiram às Nações Unidas o desenho institucional (HAAS, 1990; WENDT, 2001) que lhe possibilita constituir parcerias que promovem a ideia e ação de integração e desenvolvimento entre nações e regiões.

2.2 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E A AÇÃO DA ONU PARA O DESENVOLVIMENTO

Analisar a cooperação internacional para o desenvolvimento, praticada pelas agências das Nações Unidas, requer desenhar aspectos importantes da evolução histórica dessa organização e da própria sociedade internacional formada por Estados conscientes de interesses e valores (comuns), os quais se ligam através de um conjunto de regras e instituições (BULL, 2002). O perfil da cooperação levada a cabo pela ONU com os Estados, organizações não-governamentais ou com

atores do poder público local (prefeituras, governos estaduais) é resultante de processos dinâmicos de articulação e mudanças políticas e de ideais entre forças sociais, formas estatais e ordem mundial que se influenciam mutuamente (COX, 1986). As Nações Unidas são produto da ordem internacional e têm, também, a capacidade de modificá-la. O papel da ONU e o seu futuro apenas são compreensíveis, a partir da consideração da conjuntura histórica na qual foi criada e das mudanças na ordem internacional até a atualidade (SARDENBERG, 2013).

As sementes que fizeram germinar o sistema internacional e as organizações internacionais, após a Segunda Guerra Mundial (1945), já estavam lançadas muito antes desse marcante evento mundial. No século XIX, já existiam organizações internacionais em moldes administrativos similares aos conhecidos atualmente²¹. Ao final daquele século, o sistema de equilíbrio de poder europeu já apresentava sinais de fragilidade e decadência por conta do surgimento de novas potências, como a Alemanha e os Estados Unidos, e de desgastes estruturais (SARAIVA, 2007). A Conferência de Berlim (1884-1885) foi a última grande tentativa concertada de diminuir as tensões dentro do continente europeu, a partir das negociações sobre a colonização do continente africano (BARBOSA, 2008), mas fracassou no seu intento. O sistema de equilíbrio esfacelou-se, possibilitando a escalada para a Primeira Guerra Mundial, iniciada em 1914 e findada em 1918.

Até esse momento da história das relações internacionais, as organizações internacionais não haviam sido pensadas como mecanismos de promoção da segurança coletiva das nações (HERZ; HOFFMANN, 2004), mas como sistemas técnicos para a resolução de problemas pontuais, como os direitos de navegação sobre um rio internacional, ou a garantia da entrega de correspondências em diferentes territórios nacionais. Essa mudança na percepção sobre a finalidade de uma OI se estabeleceu por conta da Primeira Grande Guerra, culminando na criação da Liga das Nações (ou Sociedade das Nações), ao fim deste conflito, quando da Conferência de Paz de Paris, em 1919, através do Tratado de Versalhes²². Com a instauração da Liga, esperava-se que o sistema internacional se ordenasse de modo a evitar novos conflitos de proporções do que acabara de ocorrer; o constrangimento, por vias do direito internacional, de países potencialmente beligerantes, deveria ter sido suficiente.

²¹ Em 1815, por exemplo, criou-se a Comissão Fluvial Internacional para tratar das questões vinculadas à navegabilidade do rio Reno, e em 1856, comissão similar foi criada para o rio Danúbio. A União Postal Internacional foi criada em 1874 e, em seguida algumas outras: União para a Proteção da Propriedade Intelectual (1883), União de Ferrovias (1890), e em 1900, a Associação Internacional para a Proteção Legal dos Trabalhadores, que deu origem à Organização Internacional do Trabalho (OIT), fundada em 1919 (SEITENFUS, 2008).

²² O presidente estadunidense Woodrow Wilson, neste contexto, defendeu, em seu famoso discurso sobre os 14 pontos para a paz, a criação de tal organização internacional.

Durante o período entre guerras (1919-1939), todavia, observou-se que a Liga das Nações não lograra o sucesso que se esperava. Em primeiro lugar, muitos países não a reconheceram como legítima em suas atribuições políticas. Os Estados Unidos não entraram na organização, apesar da vontade política do Presidente Wilson. Além disso, a capacidade real de constranger e sancionar Estados soberanos não se encontrava nessa organização. Os interesses nacionais continuavam sendo afirmados quase sempre de modo unilateral, dificultando a cooperação e a coexistência pacífica. França e Inglaterra nada fizeram na década de 1930 para conter os avanços da Alemanha de Hitler, além dos constantes desrespeitos ao Tratado de Versalhes. Isto porque a perspectiva de existência e sucesso de um modo de produção contrário ao capitalista na URSS gerou preocupações econômicas e ideológicas nas principais potências ocidentais. O entendimento de que a maior ameaça era a socialista União Soviética levou o então primeiro-ministro britânico, Neville Chamberlain, a aplicar o que ficou conhecido como "política de apaziguamento", fazendo concessões aos nazistas por entender que uma Alemanha recuperada poderia servir como contraponto geoestratégico à URSS (TOTA, 2006, p. 362).

Tais posicionamentos políticos contribuíram para o insucesso da Sociedade das Nações em seus propósitos de garantia da paz. A maior prova disso é a eclosão da Segunda Guerra Mundial, o maior conflito já visto pela humanidade. Essa guerra e todo o sofrimento e horror que provocou durante os 2.194 dias de conflito geraram a necessidade de se estabelecer novos mecanismos para o alcance da paz de forma duradoura (TOTA, 2006). Assim sendo, mesmo com as duras críticas feitas à Liga das Nações²³, os moldes e conceitos que nortearam sua criação foram imprescindíveis para a constituição, após a Segunda Guerra Mundial, da sua herdeira – a Organização das Nações Unidas. É notável a permanência dos valores liberais (para alguns, idealistas), especialmente de inspiração kantiana²⁴, que fundamentaram a Liga das Nações e se fizeram presentes na constituição das Nações Unidas. As premissas de que "a constituição civil em cada Estado deve ser republicana" (KANT, 2008, p. 24), e de que "o direito internacional deve fundar-se em um federalismo de

²³ Mitrany (1948, p. 351), por exemplo, a classificou como "uma associação generalista e bastante frouxa".

²⁴ "[...] tem de haver [...] uma liga de tipo especial, que se pode denominar liga de paz (*foedus pacificum*), que deveria ser distinta do tratado de paz (*pactum pacis*) que simplesmente procura pôr fim a uma guerra; aquela, porém, a todas as guerras para sempre. Esta liga não visa a nenhuma aquisição de alguma potência de Estado, mas meramente à conservação e à garantia da liberdade de um Estado para si mesmo e ao mesmo tempo para os outros Estados aliados, sem que estes, porém, por isso devam ser submetidos (como homens no estado de natureza) a leis públicas e a uma coerção sob elas. Pode-se representar a exequibilidade (realidade objetiva) dessa ideia da federalidade, que deve estender-se gradualmente sobre todos os Estados, conduzindo assim à paz perpétua" (KANT, 2008, p. 34-35). No caso das Nações Unidas, ao contrário da Liga das Nações, pode-se observar, apesar da percepção de Kant sobre a coerção neste caso, a existência de mecanismos mais fortes de sanção (econômica, por exemplo) a Estados que desrespeitem o que se entende por paz ou estabilidade.

Estados livres" (KANT, 2008, p. 31), inspiraram tanto a construção da Sociedade das Nações quanto da própria ONU.

A atuação diplomática dos países aliados para a construção de uma organização internacional, cujo propósito é promover estabilidade e paz no cenário internacional, iniciou-se mesmo antes do fim do conflito dos anos 1940. Estados Unidos, Grã-Bretanha, União Soviética e China se reuniram, em 1944, para criar tal organismo. Na conferência foi feito o "rascunho" da dinâmica de equilíbrio de poder da nova ordem mundial e, também, o esboço da estrutura organizacional das Nações Unidas. Os representantes diplomáticos reuniram-se em Dumbarton Oaks, subúrbio de Washington, entre 21 de agosto e 7 de outubro de 1944, quando esboçaram a Carta das Nações Unidas e conceberam a criação de um Conselho de Segurança, uma Assembleia Geral, um Secretariado e uma Corte Internacional de Justiça (MONIZ BANDEIRA, 2006).

Como já dito, a criação da nova organização internacional foi inspirada em muitos dos princípios que nortearam a Liga das Nações. A ideia de que o sistema internacional é baseado na ordem da Paz de Westphalia, estabelecida pelos Estados-Nação (SARDENBERG, 2013), foi mais uma vez discutida na Conferência de Yalta, na Criméia, em fevereiro de 1945, quando outras questões foram também tratadas, a exemplo da Alemanha do pós-guerra, do leste europeu e do extremo Oriente (TOTA, 2006). Em 1945, muitos acontecimentos mudaram a história e a ordem política internacional e influenciaram o desenvolvimento da cooperação internacional. No período compreendido entre as conferências de Yalta (fevereiro) e Potsdam (julho), a Alemanha foi derrotada e a primeira bomba atômica foi testada com sucesso (WAACK, 2008, p. 269). Com a morte do presidente Roosevelt, seu sucessor, o presidente Harry S. Truman, inaugurou a Conferência de São Francisco com representantes de cinquenta países que firmaram a Carta das Nações Unidas (MONIZ BANDEIRA, 2006).

Com o advento da Guerra Fria, a partir da consolidação do bloco soviético e do regime comunista, a ONU se deparou com um mundo bipolar, dividido em dois blocos que comandavam o funcionamento do sistema internacional e que restringiam sua capacidade de atuação (MYAMOTO, 2004). Assim, apesar dos avanços observados nas relações internacionais com a criação da ONU²⁵ e a progressão do desenvolvimento de regimes internacionais, o mundo entrava naquele momento em um ordenamento novo entre dois eixos em busca de hegemonia, com capacidades materiais similares, mas com ideologias discrepantes entre si. Cada bloco construiu dentro e fora das Nações

²⁵ Lafer (2008), por exemplo, aponta a Declaração dos Direitos Humanos como uma conquista auferida com a Carta da ONU, pois deu mais valor ao indivíduo e aos povos em detrimento da lógica westfaliana centralizada no Estado, estabelecendo um regime sobre tais princípios a ser praticado pelos países.

Unidas instituições diferentes, visando o estabelecimento de uma ordem mundial mais favorável a suas respectivas ambições por hegemonia (COX, 1986).

A nova ordem bipolar condicionou o cálculo estratégico internacional de cada Estado e a execução de políticas externas em face das características daquele novo contexto internacional. Construída para inibir conflitos, a ONU deparou-se com o desafio de consolidar um sistema de segurança coletiva eficaz, que não incorresse nos erros da Sociedade das Nações. Keynes (2002), em 1919, chamou a atenção sobre as consequências do Tratado de Versalhes²⁶ e as condições impostas à Alemanha²⁷, porque a construção de um sistema internacional estável não deveria ser apenas de cunho militar, mas, antes, de cunho econômico. O argumento keynesiano estava estruturado na premissa de que instabilidades econômicas no plano interno poderiam levar a instabilidades e consequentes conflitos internacionais. A recém-criada ONU deveria, portanto, operar a partir de uma lógica mais ampla acerca do princípio de segurança coletiva, procurando inibir a guerra, tal como apresentado por Ruggie (1999):

It rests on the premise that peace is indivisible, so that a war against one ipso facto is considered a war against all. The community of states is therefore obliged to respond to threatened or actual aggression, first by diplomatic means, then through economic sanctions, and finally by the collective use of force if necessary. Facing the prospect of such a community-wide response, any rational potential aggressor would be deterred and would desist. Thus, the incidence of war would gradually decline (RUGGIE, 1999, p. 334).

Patriota (1998, p. 7), ao analisar a evolução do princípio de segurança coletiva dentro das Nações Unidas, aponta como este é basilar para o sistema ONU. Passou-se a determinar o princípio não apenas em função de atos de agressão internacionais no sentido militar, ou da busca por minoração dos níveis de violência entre os Estados, mas, também, observando-se os focos de instabilidade, sejam estes resultantes de conflitos armados ou não (PATRIOTA, 1998). A ampliação da percepção acerca dos elementos de instabilidade que podem influenciar o funcionamento de um sistema de segurança coletiva está na base da diversificação das funções e dos organismos das Nações Unidas. Isso possibilitou uma nova engenharia de ação para a cooperação internacional,

²⁶ Abreu (2002 *apud* Keynes, 2002, p. X) afirmou que a carreira de Keynes "[...] como funcionário público culminaria na Conferência de Paz de Paris, em 1919, da qual participaria como principal representante do Tesouro da delegação britânica". Abreu (2002 *apud* Keynes, 2002, p. X) afirmou, ainda, que "inconformado com o tratamento dispensado pelos vencedores à Alemanha, [Keynes] afastou-se da delegação antes que o Tratado de Versalhes fosse assinado".

²⁷ "Pelo Tratado de Versalhes, a Alemanha perdeu um sétimo de seu território e 10% de sua população, para a França, a Bélgica, a Polônia, o Japão e a Grã-Bretanha. A França explorou o carvão do Sarre por 15 anos [...]. Danzig, hoje a polonesa Gdansk, tornou-se 'cidade livre', separada da Prússia Oriental pelo corredor polonês, criado para dar à Polônia acesso ao mar Báltico. Os dois impérios, alemão e austríaco, tornaram-se repúblicas, proibidas de se unirem. [...] A paz de Versalhes facilitou a ascensão do nazismo e a preparação da nova guerra" (ARARIPE, 2006, p. 345-346).

vinculando o desenvolvimento como princípio necessário à obtenção de estabilidade política e de paz.

É pertinente pontuar, por conseguinte, que as Nações Unidas formam uma organização resultante de um sistema amplo – o internacional – e tem como missão promover mudanças no próprio sistema. A OI modifica o ambiente que lhe deu origem e é modificada por ele, num ciclo composto por outras organizações e agentes/atores internacionais, como os Estados Nacionais. Portanto, no caso da ONU, pode-se afirmar que as relações internacionais formam uma realidade socialmente construída (WENDT, 1992). Como refletir sobre essa organização? Pensar as Nações Unidas do ponto de vista da ciência da Administração requer um olhar diferente do trazido pelas abordagens tradicionais desse campo do conhecimento, pois aquelas são predominantemente caracterizadas pelo pensamento de que mudanças organizacionais se originam no ambiente externo à organização (MORGAN, 1996). Em escala reduzida, as Nações Unidas são o próprio ambiente internacional, pois tal organização se constitui em *locus* de interação dos agentes que a compõem. Assim, do ponto de vista da teoria da *autopoiesis*²⁸ (MORGAN, 1996), aplicada à teoria dos estudos organizacionais (numa dinâmica de autoprodução das organizações), pode-se afirmar que os atores internacionais (principalmente os Estados) determinam as dinâmicas organizacionais e políticas da ONU, ao passo que são, também, determinados por estas. Deste modo, ao influenciar e produzir efeitos no sistema internacional, a ONU pretende influenciar e produzir efeitos nos Estados. Uma vez que estes são os atores que compõem as Nações Unidas e têm poder de modificá-la, a própria organização se confunde com seu ambiente e se autoproduz²⁹.

Em decorrência, as fronteiras entre a organização das Nações Unidas e o próprio sistema internacional tendem a se dissolver, pois aquela é, ao mesmo tempo, caixa de ressonância deste, reagindo ou antecipando-se às mudanças do cenário internacional, ou, até mesmo, promovendo-as (SARDENBERG, 2013). Ambos mutantes, organização e sistema são unidos na construção e reprodução da realidade; são objetos passíveis de compreensão a partir da tese das estruturas históricas desenvolvida por Cox (1986). Em seu início, a ONU refletiu mais abertamente seu caráter de fórum dos vencedores da Segunda Guerra Mundial, bem como as relações de poder dominadas pelas principais potências vitoriosas. A evolução das configurações políticas da ordem internacional

²⁸ "Auto = prefixo indicativo de *próprio* (por si próprio, por si mesmo). *Poiein* = significa *produzir*, ação de fazer, criar algo, criar pela imaginação" (MORGAN, 1996, p. 246).

²⁹ "A teoria da *autopoiesis* localiza a fonte de mudança em variações aleatórias que ocorrem dentro do sistema total. Estas podem advir de modificações aleatórias introduzidas através de processos de reprodução ou através da combinação de interações casuais e conexões que dão origem ao desenvolvimento de novas relações no sistema" (MORGAN, 1996, p. 245).

e a formação da Guerra Fria, que exigia o alinhamento dos países não hegemônicos ou periféricos, não permitiram que a ONU ficasse inerte na relação entre potências hegemônicas e países subdesenvolvidos. Nas décadas de 1950 e 1960, o mundo viveu um período intenso, não somente por conta das tensões da bipolaridade política e disputas por áreas de influência entre Estados Unidos e União Soviética, mas também por causa dos processos de independência propiciados, dentre outros fatores, pelo enfraquecimento das potências colonialistas europeias após o fim da Segunda Guerra Mundial³⁰.

Movimentos, revoltas, revoluções e processos independentistas na periferia do sistema capitalista (CARDOSO; FALETTO, 2011) levaram ao surgimento de novos Estados e ao fortalecimento dos discursos contra o neocolonialismo. As Nações Unidas, pelo princípio de autodeterminação dos povos, promoveram apoio a territórios ainda considerados politicamente imaturos, mas isso não foi suficiente para satisfazer as demandas das ex-colônias. Foi necessária uma agenda que desse conta dos anseios de emancipação e necessidades dos novos países, o que fortaleceu a cooperação internacional, a partir de tais situações. Deste modo, os países do chamado Terceiro Mundo articularam-se nos fóruns das Nações Unidas para reivindicar uma nova ordem econômica internacional.

A ascensão de novos estados soberanos levou ao questionamento da divisão internacional do trabalho que resultou dos arranjos de paz pós 1945. Observaram-se mudanças das condições políticas de determinados territórios, ameaçando alterações na cadeia internacional da produção e da acumulação capitalista na economia-mundo (WALLERSTEIN, 2002). Forças sociais nos diversos territórios acabaram por gerar novas formas estatais que passaram a pleitear uma nova ordem internacional (COX, 1986).

Muitos processos independentistas se deram na Ásia e na África. O ano de 1960, por exemplo, ficou conhecido como o "ano africano", pois a maior parte dos países daquele continente conseguiu sua independência (VIZENTINI, 2007), e ingressaram na ONU como estados soberanos. Mas, o desafio da inclusão internacional não findou com o rompimento dos vínculos coloniais, pois as novas nações sofreram o controle dos laços de outra dependência econômica em relação aos países centrais. A América Latina, também, lutava por uma inserção internacional mais qualificada e pela construção de uma ordem internacional que tivesse o desenvolvimento enquanto pauta prioritária nas agendas dos foros internacionais, como as Nações Unidas. Palco de tensões entre

³⁰ Segundo o embaixador brasileiro Ronaldo Mota Sardenberg (2013, p. 83), "desde 1945, mais de 80 países emergiram da opressão colonial e modificaram fundamentalmente a face das relações internacionais, trazendo à baila novas reivindicações políticas, econômicas e sociais".

comunismo e capitalismo, o continente e seus governos se perceberam em debates ideológicos, sendo obrigados a redefinir o caráter das disputas políticas pelo poder (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010). Os processos de independência do neocolonialismo, ou de alinhamento ao bloco capitalista ou socialista por parte de outros países periféricos, não garantiram a redução da vulnerabilidade³¹ desses Estados em suas dimensões política, comercial, produtiva, tecnológica, monetária e financeira (GONÇALVES, 2005). Em vista disso, percebeu-se que era preciso ir além. As Nações Unidas deveriam refletir essas novas demandas e o fizeram. A Assembleia Geral se tornou um foro privilegiado para a articulação dos países do Sul; outros espaços da ONU abrigaram debates e negociações acerca de temas como o subdesenvolvimento e o comércio internacional (SARDENBERG, 2013).

Assim sendo, apesar das incontáveis diferenças entre os diversos Estados Nacionais, os novos países acabaram por desenvolver uma convergência política que lhes permitiu maior articulação na arena internacional. Eis, aqui, uma dimensão estratégica da cooperação internacional, em nível relativo, possibilitada em decorrência de processos históricos de formação de uma periferia do sistema capitalista (WALLERSTEIN, 2002). Dinâmicas sociais, em determinados territórios, forjaram formas estatais que pleitearam uma nova agenda internacional (COX, 1986), a partir do uso de uma instituição internacional (regime multilateral do sistema ONU), e obtiveram sucesso. O Movimento dos Países não Alinhados, originado na Conferência de Bandung, e a criação da UNCTAD³² são exemplos disso³³. Ainda que tais movimentos dos países do Sul possam ser criticados como "ilusões igualitaristas" (SARAIVA, 2007, p. 246), ou que a igualdade entre os Estados manifesta pelo Direito Internacional Público estivesse bem longe da realidade da política internacional (SEITENFUS, 2008), não se pode menosprezar a importância das alianças e articulações feitas, porque, de alguma forma, afetaram a ordem internacional. Deve-se reconhecer que tais dinâmicas e discursos favoreceram a ampliação da visão sobre a cooperação internacional,

³¹ “É a capacidade de resistência das economias nacionais a pressões, fatores desestabilizadores ou choques externos em função das opções de resposta com os instrumentos de política disponíveis e dos custos de enfrentamento ou de ajuste diante dos eventos externos” (GONÇALVES, 2005, p. 126).

³² A UNCTAD, ou, em português, Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (CNUCED), tornou-se órgão permanente da ONU em 1964, através da Resolução 1995 da XIX Sessão da Assembleia Geral; tendo como seu primeiro Secretário Geral o economista argentino Raul Prebisch (SEITENFUS, 2008, p. 162-163).

³³ *The South was incorporated in the vocabulary of International Relations when the countries of Africa and Asia obtained their independencies, after the Second World War. They started their interaction in Bandung, in 1955, became a Group in 1961 through the birth of the Non Aligned Movement – with the flag of independence and sovereignty – and in 1964, with the creation of G77 in the UNCTAD framework, in Geneva – to discuss issues concerning trade and development* (LECHINI, 2009, p. 114-115).

contribuindo para a construção do conceito de cooperação internacional para o desenvolvimento³⁴. Tal ampliação, também institucionalizada no âmbito das Nações Unidas, exemplifica a perspectiva de Cox (2007), quando este afirma que uma das funções da ONU é absorver ideias contra hegemônicas. Ainda que essa organização seja entendida por alguns analistas como um colegiado que serve aos interesses das grandes potências, isso não implica, necessariamente, na desconsideração, por parte dessa instituição, dos interesses dos menos poderosos. A criação da UNCTAD e dos organismos que serão estudados nesta pesquisa³⁵, por exemplo, são instrumentos usados para neutralizar ou diminuir os efeitos negativos (marginalização, desemprego etc.) resultantes da lógica do modo de produção capitalista, e buscam "[...] prevenir a pobreza de alimentar a revolta" (COX; SINCLAIR, 2001, p. 113 *apud* LIMA, 2010, p. 374).

A partir da compreensão de que a Organização das Nações Unidas é autoproduzida (MORGAN, 1996) em um processo que a confunde com o próprio ambiente (internacional) no qual está imersa, caberia perguntar: que tipo de identidade a ONU procura manter? A perspectiva da autoprodução organizacional dá fundamento à noção de que a determinação da identidade organizacional está vinculada a fatores relacionados ao mundo exterior à própria organização (MORGAN, 1996). A evolução e o desenvolvimento da organização estão ligados aos fatores que determinam sua identidade, formada pelas identidades dos Estados que a compõem e que são os elementos que estabeleceram a natureza da organização. A identidade de dada organização pode sofrer modificações ao longo de processos históricos e dialéticos.

Em relação às organizações internacionais, Seitenfus (2008, p. 54) refere-se a tais transições enquanto "trajetórias ideológicas das organizações internacionais", dividindo-as em cinco momentos, desde 1945: a primeira fase é caracterizada pelo funcionalismo; a segunda, surgida a partir dos anos 1960, resulta da convergência entre desenvolvimento e paz, sendo chamada de fase desenvolvimentista; a terceira fase, intitulada transnacionalista, foi caracterizada a partir da segunda, compreendendo que a promoção do desenvolvimento nos países pobres se daria a partir dos investimentos oriundos de grandes empresas transnacionais; já a quarta fase diz respeito à perspectiva de crescimento zero e controle demográfico enquanto fatores de promoção do desenvolvimento, e foi criticada e rejeitada pelos países do Sul; por fim, a quinta fase é a que se estabelece no mundo globalizado, pós-URSS, sendo caracterizada pela prerrogativa de

³⁴ Outro momento histórico que contribuiu para o fortalecimento do conceito de cooperação internacional para o desenvolvimento foi a implementação do Plano Marshall para a reconstrução da Europa após a Segunda Guerra Mundial (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003).

³⁵ PNUD, UNICEF, FIDA e UNFPA.

enfraquecimento do Estado e das organizações internacionais, assumindo que as forças transnacionais (KEOHANE; NYE, 1971) são suficientes para a promoção do desenvolvimento e da paz.

As transições ideológicas das organizações internacionais, como descrito acima, e não apenas as mudanças no sistema internacional, têm efeitos sobre a cooperação internacional. Desde 1945, acontecimentos importantes, geradores de mudanças estruturais no sistema internacional e na cooperação para o desenvolvimento, se sucederam, e as organizações internacionais reagiram a eles. A partir dessas dinâmicas, a cooperação internacional sofreu mudanças, como arrefecer as doações de recursos para a reconstrução dos países europeus do pós-guerra, e voltar-se para uma nova lógica pautada no princípio de segurança coletiva, incorporando estratégias de negociação entre os países centrais e os periféricos, e enfatizando o desenvolvimento para enfrentar as desigualdades e assimetrias entre os países e dentro deles. Durante a Guerra Fria, pode-se afirmar que, de modo geral, estes foram os principais perfis da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Fiori (2007, p. 49-53), ao tratar do que chama de "grande transformação" do fim do século XX, descreve as mudanças no cenário internacional durante esse período, elencando-as do seguinte modo: mudanças geopolíticas (derrota militar dos EUA na Ásia, por exemplo); mudanças político-ideológicas (contexto de pós-keynesianismo, de contraposição entre o Estado do Bem-Estar Social e o neoliberalismo); mudanças na esfera monetário-financeira, com a superação do padrão dólar-ouro; mudanças tecnológicas, com a revolução na microeletrônica, na computação e nas telecomunicações, ao longo da década de 1970, com crise e desemprego; e mudanças na periferia do capitalismo, com modificações na estratégia de inserção internacional para o desenvolvimento econômico de todos os atores (centrais ou não) – num contexto de imposição do paradigma neoliberal – as quais geraram, na nova era da globalização, um discurso homogeneizador. Cerro (2007, p. 319), por sua vez, afirmou que "[...] as relações internacionais acentuaram as características de uma fase de transição", quando da mudança da ordem internacional, ocasionada pela queda da União Soviética e pelo fim da bipolaridade entre Leste e Oeste.

Com o fim desse período, marcado pela bipolaridade, novas dificuldades e desafios se apresentaram para a gerência do multilateralismo e da cooperação internacional (CERVO, 2007). Num cenário de celebração pela vitória do capitalismo e do neoliberalismo sobre a ameaça socialista, e de aceitação, por muitos países, de que o caminho para o desenvolvimento seria a

abertura irrestrita à economia mundial, a globalização³⁶ influenciou a visão das organizações internacionais e dos países sobre como deveriam ser implementadas as iniciativas de cooperação internacional para o desenvolvimento.

Nessa fase da história, que potencializa o predomínio do discurso único da racionalidade neoliberal (SANTOS, 2011), a gestão das organizações internacionais assumiu um perfil mais associado à velocidade dos desenvolvimentos técnicos atuais (SANTOS, 2011), e proporcionou à cooperação internacional para o desenvolvimento a busca por uma unicidade paradigmática. A partir dos anos 1990, a agenda da ONU para o desenvolvimento serviu de apoio para contrabalancear os resultados dos ajustes estruturais implementados nos países emergentes a partir das diretrizes do Consenso de Washington, inaugurando a primeira geração de condicionalidades dos doadores na cooperação internacional (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003). A "segunda geração de condicionalidades" para a cooperação internacional (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003, p. 30) também é um exemplo claro de tais mudanças. Segundo essa perspectiva, após a Guerra Fria, muitos dos agentes da cooperação internacional demonstraram maior preocupação com a situação política dos países receptores de recursos e com a promoção da democracia, do respeito aos Direitos Humanos e da boa governança, fatores que passaram a ter mais peso para os objetivos da cooperação e metas para o desenvolvimento (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003).

Assim, a gestão da cooperação internacional para o desenvolvimento deve ser compreendida não apenas sob o ponto de vista técnico (montante de recursos a serem aplicados, formas de aplicação dos mesmos, acompanhamento e gerenciamento de projetos), mas, também, sob o aspecto político, como uma faceta da Administração Política da sociedade de Estados (BULL, 2002). Mesmo que o conceito de gestão, para muitos autores, no contexto globalizado, assumiu uma conotação mais reducionista, desprovida de sua dimensão política em termos estruturais (VIDAL, 2008), esta dimensão não deve ser negligenciada, pois é a mais relevante para a compreensão da cooperação internacional para o desenvolvimento. Deste modo, as organizações internacionais

³⁶ Jaguaribe (2008, p. 284) discorre sobre a globalização do seguinte modo: "O atual processo de globalização tem dimensões incomparavelmente mais amplas que o precedente, que, por sua vez, já era bem mais vasto que a inicial Revolução Mercantil. Trata-se do fato de que extraordinários progressos tecnológicos nos domínios da informática, das comunicações e dos transportes, ademais de em outros setores, geraram, em escala mundial, profundas transformações nos processos produtivos, gerenciais e mercadológicos, permitindo a descentralização espacial da produção de bens e da prestação de serviços, a formação e conveniente gestão de empresas multinacionais de enormes proporções, com agências em todos os importantes mercados do mundo". Para Cox (2003, p. 145), "*the characteristics of the globalization trend include the internationalizing of production, the new international division of labor, new migratory movements from South to North, the new competitive environment that accelerates these processes, and the internationalizing of the state [...], making states into agencies of the globalizing world*".

podem ser compreendidas enquanto meios formalizadores, promotores e fiscalizadores de princípios e valores que se institucionalizaram no âmbito das relações entre os Estados e suas capacidades materiais (COX, 1986); a gestão daquelas é, necessariamente, a gestão sobre relações de poder em escala internacional.

Pode-se compreender, assim, que uma mudança na ordem internacional gera novos desafios para a gestão³⁷ da cooperação internacional. No caso das Nações Unidas, que têm a missão de realizar a administração política das relações internacionais, a constante mudança do cenário com o qual opera (paz, conflitos, alinhamentos) gera desafios gestoriais de grande porte que, no âmbito organizacional, se traduzem numa grande (nem sempre eficiente) estrutura. A ONU tem buscado, por conta disso, adaptar-se a novas demandas dos Estados nacionais e de seus povos. Para tanto, desenvolve sua estrutura burocrática, cria novos organismos em seu sistema, realiza conferências, assembleias e desenvolve canais de consulta e acompanhamento para melhor qualificar seus instrumentos de cooperação internacional.

Na era da globalização, a complexa busca pela eficiência da organização econômica se depara com desafios maiores quando o foco é a política mundial, por conta da ampliação da agenda do multilateralismo nesta fase da história. O desmantelamento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, por exemplo, ocasionou o surgimento de novos conflitos e demandas no Leste Europeu; cenário no qual países outrora dirigidos por Moscou se encontravam pouco desenvolvidos para lidar com instituições democráticas, com investimentos para geração de emprego e renda e com serviços públicos eficientes.

Deste modo, a ONU busca requalificação de sua operacionalidade enquanto organização internacional de segurança coletiva e de cooperação internacional para o desenvolvimento. Seus objetivos de promoção e manutenção da estabilidade internacional a levaram a promover diversas conferências ao longo da década de 1990³⁸. Foram realizadas: Rio-92; Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, em 1993; Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, no Cairo, em 1994; Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, em Copenhague, e IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim, ambas em 1995; e Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, ou Habitat-II, que tomou lugar em Istambul, em 1996 (ALVES, 2001). Os temas sociais ganharam mais espaço na política internacional e isso gerou mais amplitude para a agenda da cooperação. Deste modo, o sistema ONU demonstrou a necessidade de uma reforma para melhor alcançar os objetivos traçados pela sociedade de Estados (BULL, 2002) que

³⁷ Chamada por Cervo (2007, p. 322) de "gerência".

³⁸ Esse período passa a ser conhecido como a "década das conferências" (ALVES, 2001).

representa. Fora percebida a necessidade de reestruturar os canais da cooperação internacional para o desenvolvimento de modo a garantir maiores eficácia, eficiência e efetividade no desenvolvimento, inclusive em nível local, de ações associadas aos novos temas incorporados à agenda internacional e fortalecidos nos fóruns supracitados. Uma reforma era, portanto, necessária.

Neste ponto da análise, cabe destacar que, no que se refere ao tema "reforma das Nações Unidas", poder-se-ia sugerir a sua divisão em duas grandes áreas³⁹: reforma política ampla, categoria na qual entra o debate sobre modificação do quantitativo de membros permanentes no seu Conselho de Segurança (CSONU), por exemplo; ou reforma administrativa/gerencial, categoria na qual são cabíveis as análises voltadas para a dimensão gerencial/operacional da ONU, mas não menos políticas por conta disso (HAAS, 1990).

No que diz respeito à primeira subárea, pode-se afirmar que não se trata de tema novo na arena internacional⁴⁰. Na atualidade, o pleito por uma reconfiguração do CSONU toma maior fôlego, propiciado por uma distribuição mais multipolar do poder em escala internacional. Os impactos, para a sociedade internacional (BULL, 2002), oriundos da não reformulação da composição do CSONU, podem ser danosos para as próprias Nações Unidas e para seu sistema de cooperação internacional multilateral para o desenvolvimento⁴¹. A necessidade de reforma política traduzir-se-ia, segundo aqueles que a compreendem como imperativa, na própria salvação do multilateralismo contra a perspectiva de sua erosão, perda de legitimidade e reincidência da inoperância do sistema da Liga das Nações dos anos 1920. A decisão por uma reforma se dá em prol da própria estabilidade do ambiente internacional e da necessária evolução dos processos de cooperação internacional para o desenvolvimento, realizados por vias multilaterais (AMORIM, 2005 *apud* BRASIL, 2007).

Apesar de alguns analistas entenderem que a não ampliação do número de assentos permanentes no CSONU signifique um congelamento de poder no sistema multilateral (o que pode gerar efeitos negativos para a cooperação internacional em escala mais ampla) – e destas visões

³⁹ Outros autores realizam mais subdivisões, a partir de diferentes critérios, como será visto mais a frente.

⁴⁰ A ideia de que o Conselho de Segurança deveria, dentre seus membros com direito a veto, espelhar melhor a distribuição de poder no cenário internacional, tem sua raiz no próprio período de criação da organização. O pleito brasileiro por um assento permanente originou-se em 1945, marcando presença no discurso de sua diplomacia desde então, com maior ou menor intensidade. Segundo o professor Moniz Bandeira (2006), em sua análise sobre a Conferência de Yalta, ocorrida em 1945 numa Criméia recém libertada dos nazistas, tanto Estados Unidos quanto União Soviética tentaram acrescentar ao CSONU seus aliados (o Brasil foi indicado pelos estadunidenses, por exemplo), mas um lado vetou as indicações do outro.

⁴¹ Apesar disso, parece não haver pré-disposição, pelo lado dos membros permanentes daquele, em levar à frente tal processo. Segundo o embaixador brasileiro João Clemente Baena Soares (2008, p. 376), "a desigualdade no Conselho de Segurança é deliberada. Como ouvi de um representante norte-americano, quando com ele conversava sobre o assunto: 'é desigual como a vida é desigual'".

críticas terem certo respaldo teórico na realidade –, há especialistas que entendem que a ONU não é meramente um balcão a serviço das potências⁴² e que esta organização permanece indispensável na busca pela paz (FONTOURA, 2005, p. 539). A complexidade do sistema internacional⁴³ aprofunda os desafios que a ONU tem que enfrentar para acompanhar as mudanças oriundas destes processos, mas, segundo Duarte (2008, p. 413) imaginar um mundo sem a ONU seria imaginar um mundo mais conflituoso e injusto. As Nações Unidas se mostram, portanto, indispensáveis; tal caráter é mesmo percebido nos discursos dos atores internacionais, que trazem em si a perspectiva da reforma, e não da extinção do organismo aqui analisado (SEITENFUS, 2008, p. 160), como será visto no próximo capítulo.

⁴² "[...] apesar das visões instrumentalistas das Nações Unidas, não poderiam estas ser histórica e politicamente reduzidas a termos estáticos, nem seria possível confiná-las às dimensões de um instrumento diplomático a serviço de um país ou grupo de países. As Nações Unidas não são a mera 'comissão de frente' das potências dominantes, para coonestar suas ações político-militares ou, ainda menos, um simples palco para externalizar as frustrações de países periféricos" (SARDENBERG, 2013, p. 103). Nesse quesito, parece haver consonância de pensamento entre os embaixadores brasileiros. Segundo Luiz Felipe de Seixas Corrêa (2012, p. 33), as Nações Unidas, sendo ao mesmo tempo "um fim e um processo", é indispensável para o mundo. Para o embaixador, "pode-se criticar este ou aquele aspecto de sua operação, apontar este ou aquele fracasso, neste ou naquele campo de atuação. Mas é forçoso reconhecer a sabedoria de sua concepção original, os méritos dos resultados que alcançou em sua operação e, sobretudo, a sua capacidade de se renovar mediante a incorporação permanente de novos temas, de novos conceitos e de crescentes áreas de atuação" (CORRÊA, 2012, p. 33).

⁴³ Ampliada a cada dia com o avanço da tecnologia, novas formas de conflitos e redesenhos ou reafirmações de diretrizes estratégicas das grandes potências (MONIZ BANDEIRA, 2013a).

3 POLÍTICAS SOCIAIS E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

"Cada lugar é, ao mesmo tempo, objeto de uma razão global e de uma razão local, convivendo dialeticamente" (SANTOS, 2009, p. 339).

Este capítulo estabelece a transição entre os aspectos teóricos e históricos discutidos na seção anterior e aproxima o estudo da análise empírica desenvolvida na subsequente. Para tanto, serão aqui discutidos alguns aspectos da reforma das Nações Unidas vinculados diretamente à sua política de estabelecimento de escritórios locais; assim, se explicitarão os conceitos mais relevantes para a análise das entrevistas e categorias empíricas observáveis nas informações levantadas com o trabalho de campo, no intuito de consolidá-las em conhecimento integrado entre o objeto de pesquisa e o modelo analítico que a explica dentro da ótica aqui adotada.

A definição de "cooperação para o desenvolvimento" é diferenciada de outros conceitos correlatos e da discussão sobre políticas sociais, nos âmbitos das relações internacionais e da globalização, assim como da reforma das Nações Unidas (de modo estrito). Desta forma, amplia-se a possibilidade de compreensão dos fenômenos aqui abordados. No intuito de atender a essa finalidade, este capítulo discorre sobre a materialização da globalização de políticas sociais e da socialização de políticas globais (CARAPINHEIRO, 2011) através da reestruturação da ONU a partir da criação de novas instâncias gestoriais, como a United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) e o United Nations Development Group (UNDG).

Por fim, será feita uma localização de cada organismo da ONU aqui estudado: Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola – FIDA; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD; Fundo de População das Nações Unidas – UNFPA; e Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF. No âmbito de sua reforma, estes são vinculados à discussão sobre políticas sociais e cooperação internacional com atores do poder público local. Espera-se, deste modo, contribuir para a compreensão de como Salvador constitui-se em lugar-objeto da convivência dialética de razões globais e razões locais (SANTOS, 2009) na atualidade das relações internacionais viabilizadas por meio de processos de cooperação internacional para o desenvolvimento.

3.1 REFORMAS DA ONU PARA OTIMIZAÇÃO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Apesar de especialistas apontarem inúmeras dimensões da reforma das Nações Unidas⁴⁴, esta pode ser compreendida a partir de duas lógicas básicas: uma mais estratégica em sua dimensão de política internacional (chamada reforma política), e outra de cunho mais operacional que pode ser chamada de reforma administrativa/gerencial. A evolução do sistema ONU permite entender essa organização em suas dimensões gestoriais e gerenciais. Desde sua criação, a organização tem passado por constantes reformas, seja com o aumento do número de membros participantes ou de membros rotativos no Conselho de Segurança, seja nas modificações ocorridas no âmbito do ECOSOC, ou com a criação do Conselho de Direitos Humanos. São mudanças que geram implicações na dimensão administrativa e na dimensão política que tal organização envolve. São grandes os desafios para a produção de consensos entre os Estados, ainda mais quando há dificuldades orçamentárias, principalmente aquelas decorrentes da inadimplência dos países membros, sendo este um fator crônico⁴⁵.

Ao longo da década de 1990, e mesmo depois, as dificuldades financeiras foram determinantes para discutir a necessidade de tornar a Organização das Nações Unidas mais eficiente, reestruturando-a para que pudesse dar conta de uma agenda cada vez maior, tais como fatores de desenvolvimento e sua relação com a estabilidade política⁴⁶. A necessidade de vincular recursos sempre escassos ao aumento de demandas de toda sorte levou a ONU a reformar o seu desenho organizacional para poder continuar a realizar suas ações.

A demanda por reforma administrativa também é resultante de percepções sobre o nível de capacidade operacional das Nações Unidas no desempenho de ações da cooperação internacional para o desenvolvimento. O aprofundamento da compreensão acerca de um conceito mais flexibilizado de segurança coletiva, com a percepção do desenvolvimento como fator

⁴⁴ Brigagão (2011) aponta sete áreas-chave para a reforma da ONU, a saber: administrativa e decisória, referente ao gerenciamento e orçamento; Comissão de Construção da Paz; Conselho de Direitos Humanos; Fundo para a Democracia; Convenção sobre Terrorismo; Desenvolvimento; e Reforma do Conselho de Segurança.

⁴⁵ "Embora o Capítulo IV, artigo 1º, da Carta de São Francisco, estabeleça sanções formais aos membros inadimplentes, mediante [certas] condições, suspendendo o direito de votar, o fato é que, na ONU, todos devem" (FONTOURA, 2005, p. 543).

⁴⁶ A temática do desenvolvimento no âmbito das Nações Unidas, no bojo da cooperação para o desenvolvimento, traz consigo um desafio de conteúdo, de definições mais precisas, como aponta o professor Ricardo Seitenfus (2008). Segundo o professor, "alinham-se índices sobre as disparidades sociais, mortalidade infantil, escolaridade, nível de instrução, esperança de vida, produto interno bruto, renda *per capita*, crescimento demográfico, pirâmide de idade, comércio exterior, divisão entre os setores de produção, saneamento básico, infra-estrutura dos serviços públicos, produção técnico-científica, registro de invenções e concessão de patentes, consumo de jornais, investimentos, serviços financeiros, formação de terceiro grau e outros [...]" (SEITENFUS, 2008, p. 161).

imprescindível para a estabilidade internacional, tornam ainda menos simples o já tão complexo organograma da ONU. A organização de alcance global tem como função promover, junto aos Estados Nacionais, projetos e ações que elevem suas sociedades a um patamar mais alto de acesso a bens, serviços, segurança e qualidade de vida. A ONU tem a função política de representar a ordem internacional e amortecer movimentos contestadores da mesma, tal como se pôde observar quando do Movimento dos Países não Alinhados. Portanto, ser uma organização ineficiente e ineficaz, com limitações para dar consecução às suas funções, seria algo contrário à ordem internacional e aos possíveis interesses de Estados hegemônicos.

De acordo com a abordagem das estruturas históricas de Robert Cox (1986), a prevalência da hegemonia de alguns Estados dentro da ONU tende a promover reformas de caráter administrativo e gerencial, na perspectiva da Administração. Há a percepção de que as Nações Unidas podem ser analisadas a partir da mesma lógica que se entendem os processos dentro de organizações empresariais. Do ponto de vista da dimensão operacional, tal percepção faz sentido. Por outro lado, não se pode negligenciar que essa dimensão é dada em função de outra mais ampla e estruturante, qual seja, o caráter político da administração da organização aqui tratada. A reforma é aceita, portanto, na medida em que serve para reforçar a lógica do poder estabelecido. Ainda assim, as ações das Nações Unidas realizadas por meio da cooperação para o desenvolvimento, mesmo com as críticas feitas, trazem (e podem trazer mais) benefícios para indivíduos e comunidades ao redor do mundo. Isto é, as críticas não diminuem, na atualidade, a indispensabilidade de uma organização internacional como a ONU.

Isto posto, em julho de 1997, o Secretário Geral Kofi Annan apresentou à 51ª Sessão da Assembleia Geral um relatório descritivo da reforma da organização (A/51/950). Algumas das etapas já estavam em curso e outras seriam implementadas. O documento intitulado “*Renewing the United Nations: a programme for reform*” divide-se em duas partes: a primeira traça um panorama sobre as necessidades de reforma da ONU; a segunda apresenta medidas e propostas a serem postas em prática. O documento é importante para a análise feita na pesquisa aqui apresentada, pois sintetiza o entendimento da reestruturação das Nações Unidas em torno dos moldes de ação e cooperação tal como observado hoje em Salvador-Bahia. A existência de escritório local, para estabelecer parcerias para a cooperação para o desenvolvimento com atores públicos locais, é fator relevante e resultou da reforma da ONU, desde as duas últimas décadas.

Os pontos a destacar deste relatório são as questões pertinentes a: aumento da capacidade de liderança do Secretariado Geral; melhoramento da direção estratégica da Assembleia Geral; ação da

ONU no nível de cada país; aumento da eficácia e da eficiência administrativa do órgão; criação de dividendos para o desenvolvimento (a partir dos recursos poupados com o aumento de eficácia e eficiência); maior alcance junto à sociedade civil; e desenvolvimento de uma cultura de comunicação dos organismos da ONU entre si e com outros atores, a partir do uso das novas tecnologias (UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL, 2013). O texto se refere, ainda, às dificuldades financeiras da ONU geradas pela inadimplência de Estados membros. O documento afirma que o sucesso da reforma das Nações Unidas será possível a partir do reestabelecimento de seu equilíbrio financeiro, com a retomada do pagamento integral, no prazo e sem pré-condições, das contribuições dos países membros, o que, na prática, não tem ocorrido (UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL, 2013).

No seu 217º parágrafo, o relatório traz uma crítica direta à dificuldade de impor sanções aos inadimplentes: “*Attempts at introducing sanctions and incentives have been put forward and rejected time and again*” (UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL, 2013, p. 69). Percebe-se a ONU, portanto, com a difícil tarefa de ampliar seu escopo e capacidade de atuação, ao passo que busca o aumento de suas eficiência e eficácia como organização mundial por meio de corte de custos e aumento de arrecadação perante os países membros. No programa para reforma contido no relatório da ONU, é possível identificar as dimensões administrativas mais relevantes para entender como seus órgãos e agentes em Salvador-Bahia atuam. As premissas expostas no Quadro 1 – Elementos do Programa de Reforma das Nações Unidas de 1997 – dizem respeito às principais prerrogativas, diretrizes e propostas de reestruturação da organização que têm influência mais direta sobre a cooperação internacional de abrangência local.

Quadro 2 – Elementos do Programa de Reforma das Nações Unidas de 1997

Diretriz	Dimensão da diretriz	Prerrogativas da dimensão	Localização destes elementos no documento
<i>Acting as one at the country level</i>	<i>Programme coherence and complementarities</i>	As Nações Unidas trabalham em prol da promoção do desenvolvimento, no âmbito de cada país, neles e a partir das considerações acerca das necessidades deles. Muitas vezes as agências da ONU trabalham de modo separado, sem considerar os benefícios que podem auferir a partir de articulações conjuntas. O objetivo desta diretriz é aumentar a coesão entre as agências em nível local (do país), gerando reflexos positivos no campo de atuação das mesmas. Assim sendo, o Secretário Geral da ONU estabeleceu que se formassem o <i>UN Development Group</i> e, além disso, que as ações de cooperação internacional realizadas pelos diferentes organismos da ONU ao nível do país	Página 20, parágrafos 49, 50, 51.

		fossem integradas em uma <i>UN Development Assistance Framework</i> .	
	<i>UN House</i>	Todas as entidades/organismos das Nações Unidas em operação no âmbito do país devem desenvolver suas ações a partir de premissas comuns. Em países com um coordenador residente, todas as entidades/organismos da ONU devem operar como um mesmo escritório, sob única bandeira das Nações Unidas.	
<i>Increasing administrative effectiveness and efficiencies</i>	<i>The human resources dimension</i>	Num contexto de aumento de demandas e limitações de recursos, os sistemas administrativos da ONU devem ser fortalecidos para mais eficazmente servir aos mandatos estabelecidos pelos Estados membros. É necessária reforma administrativa para reduzir custos administrativos e outros custos fixos. É também necessário realizar esforços no sentido de melhor otimizar os talentos e a dedicação da maioria dos membros/recursos humanos das Nações Unidas. Código de conduta desenvolvido para apresentação à Assembleia Geral, com vistas a garantir que todos os funcionários da organização se pautem por princípios de independência e integridade.	Página 20, parágrafos 52, 53, 55.
	<i>Enhancing delivery of mandates</i>	Todo departamento e escritório vinculado ao Secretariado Geral das Nações Unidas está buscando desenvolver procedimentos administrativos que garantam maior competência no alcance dos objetivos estabelecidos, de modo mais eficiente no que se refere aos custos das ações encaminhadas. O uso de tecnologia da informação servirá também a este propósito.	
<i>Reaching out to civil society</i>	<i>Reaching out to civil society</i>	A sociedade civil se constitui em força cada vez maior e mais importante na vida internacional. A ONU percebeu, principalmente em sua atuação dentro dos países, que muito do seu trabalho envolve a participação de organizações não-governamentais e outros grupos, como empresas. Apesar disso, a ONU ainda não se encontra preparada o suficiente para desenvolver de modo mais consistente ações junto a estes atores.	Página 2, parágrafo 59.
<i>Development cooperation</i>	<i>Development cooperation</i>	No que tange à cooperação para o desenvolvimento, as ações levadas a cabo no âmbito de cada país são imprescindíveis para o alcance da missão geral das Nações Unidas. É necessário, todavia, aumento de eficácia no desenvolvimento de tais ações. Por isso, o <i>United Nations Development Group</i> será constituído compreendendo diferentes fundos e agências, com o objetivo de racionalizar a construção de políticas e os processos de tomadas de decisão, encorajando a cooperação entre tais organismos e gerando eficácia administrativa. Essas mudanças serão levadas aos países, onde todos os organismos das Nações Unidas lá presentes operarão de acordo com as premissas estabelecidas.	Páginas 24 e 25, parágrafos 72 e 73.

Fonte: United Nations Secretary-General, 2013.

A partir das diretrizes de 1997, as Nações Unidas remodelaram, de modo mais consistente, seu papel e sua forma de atuação dentro dos países no que se refere à implementação de projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento. Explica-se, portanto, o porquê da criação de um escritório compartilhado da ONU em Salvador-Bahia desde 2010, assim como a realização de ações com o poder público local, visando ao desenvolvimento de comunidades regionais. As entrevistas realizadas para esta pesquisa (analisadas no último capítulo) transcrevem, na prática, os efeitos das mudanças propostas por Kofi Annan àquela época, a partir da visão do interlocutor, o parceiro local da cooperação.

O processo da reforma administrativa/operacional das Nações Unidas, entretanto, não culminou, nem muito menos termina, com o relatório “*Renewing the United Nations: a programme for reform*”. Aliadas às propostas de reorganização administrativa, há preocupações mais amplas concernentes à temática do desenvolvimento que demandam uma maior articulação política e de convencimento dos Estados Membros, pois são necessários recursos para sua implementação. É neste sentido que o Projeto do Milênio apresentou um plano de ação para atingir o que ficou estabelecido como metas de desenvolvimento (OLIVEIRA, 2005). Kofi Annan propôs, em 2003, uma nova visão acerca da segurança coletiva para o século XXI, através da realização do Painel de Alto Nível sobre as Ameaças, Desafios e Mudanças, no qual apresentou o relatório “Um Mundo mais Seguro: Nossa Responsabilidade Compartilhada” (OLIVEIRA, 2005).

Em agosto de 2005, neste contexto de debates e discussões sobre a reforma das Nações Unidas, é aprovada na Assembleia Geral a resolução (A/RES/59/250) intitulada “*Triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system*”, que consolida, no planejamento das reformas, as pautas discutidas ao longo dos anos anteriores (de 1997 a 2005) como os Objetivos do Milênio. O décimo parágrafo dessa resolução reitera a noção de que a promoção de desenvolvimento via ação da ONU e da cooperação internacional é, fundamentalmente, realizada a partir dos interesses dos Estados:

[The General Assembly] Stresses that the purpose of reform is to make the United Nations development system more efficient and effective in its support to developing countries to achieve the internationally agreed development goals, on the basis of their national development strategies, and stresses also that reform efforts should enhance organizational efficiency and achieve concrete development results (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2013, p. 4).

Um terceiro relatório foi gerado por Annan, intitulado “Um conceito mais amplo de liberdade”. Esse documento direcionou compromissos e aperfeiçoou aspectos da reforma proposta

em 1997. Nele, foram estabelecidas três principais linhas de ação norteadoras da reforma da ONU – desenvolvimento, segurança e direitos humanos⁴⁷ –, assumidas pelos países membros em setembro de 2005, em reunião de cúpula dos líderes mundiais (OLIVEIRA, 2005). É perceptível, portanto, que as políticas para o desenvolvimento, levadas a cabo pelas Nações Unidas, devem estar alinhadas com as políticas públicas estabelecidas no âmbito nacional do país em foco, para um projeto de desenvolvimento. Assim, a lógica de operação da ONU, no que se refere ao desenvolvimento, pauta-se pelo alinhamento com o que já está estabelecido pelo Estado no qual suas agências e/ou organismos realizam operações.

É necessária, desta forma, uma discussão acerca do tema “políticas sociais e cooperação internacional” a partir do prisma da reforma das Nações Unidas. Isto será feito na seção seguinte deste trabalho, que considerará, para tanto, as agências do escritório compartilhado da ONU presente em Salvador-Bahia (PNUD, UNFPA, UNICEF e FIDA) e a evolução do conceito de cooperação para o desenvolvimento dentro dessa organização multilateral.

3.2 DOS DESDOBRAMENTOS DA REFORMA DAS NAÇÕES UNIDAS: MUDANÇAS GESTORIAIS, POLÍTICAS SOCIAIS E O ESCRITÓRIO COMPARTILHADO EM SALVADOR-BAHIA

Como pôde ser percebido na tratativa da história da reforma das Nações Unidas, analisada anteriormente, compreender a trajetória de mudanças requer atenção para uma série de detalhes importantes e decisivos. Uma organização com as grandezas da ONU não conseguiria, por exemplo, maior eficiência sistêmica sem discutir novas regras e procedimentos para gerar maior equilíbrio na elaboração de orçamentos, ou sem dedicar grande atenção às agências que compõem seu organograma de modo a atender às demandas e agendas dos Estados membros (MEDEIROS, 2010). Uma reforma completa é, necessariamente, complexa e vinculada a múltiplas frentes de negociação, debates e embates políticos (RICUPERO, 2011). Além da dimensão gestorial-administrativa, foco desta pesquisa, outras facetas das Nações Unidas ocupam as discussões e análises entre os seus funcionários, embaixadores dos países membros, formuladores de política externa e especialistas ao redor do mundo.

Ao se falar em "reforma" das Nações Unidas, faz-se necessário, de fato, deixar claro a qual delas se está referindo, pois que a reforma da ONU apresenta diferentes significados, proporções e

⁴⁷ Exatamente as três dimensões trazidas pelo modelo de interações políticas em organizações internacionais apresentado por Haas (1990, p. 19) e apresentado na Figura 1 deste trabalho.

desdobramentos⁴⁸. As análises se tornam ainda mais implexas quando se considera a dimensão da estrutura internacional com a qual a organização tem que lidar. Assim, faz-se necessário aprofundamento da análise sobre a reforma da ONU, introduzida na última seção, em face à dimensão das políticas sociais que a permeiam.

Em 1997, ano da publicação do Programa de Reforma do Secretário Geral Kofi Annan (UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL, 2013), as ameaças à segurança coletiva já eram reconhecidamente diversas e desafiadoras. O Painel que contribuiu para a construção desse relatório identificou, por exemplo, seis categorias de ameaças: "[...] as de caráter econômico e social, pobreza, doenças infecciosas, degradação ambiental; os conflitos entre Estados; os conflitos internos, guerra civil, genocídio e outras atrocidades em larga escala; as armas de destruição em massa; terrorismo; crime organizado" (BAENA SOARES, 2010, p. 13).

O alargamento e a complexificação da agenda de segurança aumentou as responsabilidades das Nações Unidas enquanto agente securitizador de objetos referentes múltiplos e distintos⁴⁹ (VILLA; SANTOS, 2010), demandando, muitas vezes, respostas transnacionalizadas e coordenadas sincronicamente. A ONU realiza, desta forma, um papel de promotor de políticas securitizadoras em escala global, através do discurso político, visando criar compartilhamento de valores e visões entre os Estados Nacionais e outros atores internacionais. Refere-se, também, a programas e projetos diversos – inclusive via cooperação para o desenvolvimento. Uma vez que temas como saúde, trabalho, pobreza, educação, direitos das crianças e adolescentes, dentre outros, tornam-se

⁴⁸ "1. Reajustar a estrutura do Secretariado, mediante alteração do organograma, eliminação de setores desnecessários e redução do número de cargos; 2. Redefinir prioridades, através da supressão de programas obsoletos, de forma a permitir concentrar recursos em programas de notória importância e inquestionável atualidade; 3. Reorganizar o funcionamento da máquina intergovernamental, de modo a tornar a organização mais representativa, democrática e eficiente na execução dos fins para os quais foi instituída. Este terceiro significado desdobra-se em dois: (a) reorganização da ONU sem emenda da Carta de San Francisco. Pode ocorrer mediante a revitalização do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), alterando sua agenda, bem como suas relações com a Assembleia Geral; ampliando ou reduzindo o número de membros em determinadas Comissões; criando novas Comissões e aglutinando outras; modernizando, enfim, todo o funcionamento da máquina onusiana. Nesta hipótese, inclui-se também a possível reforma de organismos internacionais do sistema das Nações Unidas, como o FMI, o Banco Mundial, entre outros, regidos por convênios constitutivos próprios, que podem ser alterados por conferências diplomáticas, sem que isto implique em reforma da Carta da ONU. (b) Reorganização da ONU com emenda da Carta de San Francisco. Pode ocorrer mediante a reestruturação dos principais órgãos, especialmente do Conselho de Segurança, da Assembleia Geral, do Secretariado e do Conselho Econômico e Social. Aqueles que acreditam que o tema se restringe a uma questão de mera otimização no gerenciamento do organismo internacional dão à expressão 'reforma da ONU' os significados de números 1, 2 e 3 (a). Já os que estão convencidos de que a matéria não se resolverá sem uma reestruturação parcial ou total da Carta de San Francisco, conferem à expressão 'reforma da ONU' o significado do número 3 (b)" (MEDEIROS, 2010, p. 99-100).

⁴⁹ A Escola de Copenhague das Relações Internacionais, nascida no início da década de 1990, opera com uma ideia mais ampla de segurança, abarcando setores como o político, social, ambiental e econômico. Essa abordagem teórica trabalha, ainda, com os conceitos de "securitização" (processo de compreensão, socialmente construída, de que um tema/fato/fenômeno é uma ameaça para um dado grupo social; a partir disso, se percebe a necessidade de se tomar medidas de proteção em relação a tal ameaça); "objeto referente" – "[...] aquilo que é percebido como objeto de uma ameaça existencial" –; e "ator securitizador", que promove a securitização (VILLA; SANTOS, 2010, p. 122).

mais prementes nas agendas internacionais, pode-se afirmar que as Nações Unidas são, também, um ator impulsionador da securitização de políticas sociais que passam a ser, por conta disso, compartilhadas em escala global.

Ao se entender que a cooperação internacional para o desenvolvimento é um processo com muitos atores, cada um com seus próprios interesses, objetivos, metas, motivos e estratégias (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003), o qual pode ser potencializado a partir de uma abordagem multilateral como a proporcionada pelas Nações Unidas, percebe-se a importância que essa organização tem enquanto agente catalizador de ações voltadas para o desenvolvimento, a partir da socialização global de políticas sociais. A ONU promove a globalização de políticas sociais ao socializá-las junto aos seus Estados Membros. A sua reforma visa a contribuir para as melhorias desse processo de socialização e, desde 1997, busca por eficiência na execução desta missão como uma estratégia constante⁵⁰. As oito estratégias estabelecidas no relatório de 1997 foram colocadas como caminho para a efetivação das mudanças necessárias, indicando, a partir das melhorias previstas, os problemas existentes. São elas: 1ª) Fortalecimento do *staff* das Nações Unidas; 2ª) Criar um "dividendo para o desenvolvimento" a partir das economias na administração e outros custos com despesas gerais; 3ª) Aumentar a flexibilidade e responsabilidade dos gerentes de linha; 4ª) Simplificar processos, procedimentos e regras; 5ª) Construção de orçamentos baseada em resultados: mudança da micro gestão para a macro responsabilidade (accountability); 6ª) Expandir e fortalecer serviços comuns; 7ª) Criar uma ONU "eletrônica"; e 8ª) Instituir um sistema de gerenciamento de problemas (UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL, 2013).

A criação de escritórios compartilhados das agências da ONU se dá a partir dessa lógica de busca por eficiência e resultado, conforme discutido anteriormente. Esse aumento da presença das Nações Unidas nos países de forma mais capilarizada é acompanhado por uma preocupação em alinhar as atividades com as políticas públicas dos diferentes governos, não somente por uma questão de respeito à soberania dos Estados, mas, também, pela própria lógica de maximização da eficiência na execução de suas tarefas. As Nações Unidas devem ser austeras nas respostas dadas às demandas com as quais se deparam no pós Guerra Fria, sob pena de se fragilizarem caso se comprometam com metas demasiado grandiosas (HAAS *apud* GRIFFITHS, 2011, p. 267). A racionalização das ações de cooperação da ONU passa a ser, portanto, desenvolvida a partir de uma

⁵⁰ "O desejo de conduzir a ONU a patamares melhores de eficiência e de legitimidade parece estar se impondo sobre o receio de alterar a sexagenária Carta de San Francisco, espelho da situação reinante ao término da Segunda Guerra Mundial, hoje completamente superada" (MEDEIROS, 2010, p. 101).

estrutura política e gerencial para a assistência ao desenvolvimento local (UNDAF). Pode-se entender a assistência oficial ao desenvolvimento conforme definido abaixo:

Conforme definição da OECD, trata-se de concessões ou empréstimos para países ou territórios em desenvolvimento que são tomados pelo setor oficial, com promoção de desenvolvimento econômico e tendo o bem-estar como objetivo principal, e em termos financeiros condicionais. Além de fluxos financeiros, Cooperação Técnica está incluída nesta categoria de assistência. Excluem-se empréstimos, concessões e créditos com fins militares. O termo Assistência Oficial (AO) é normalmente usado, também conforme definição da OECD, para concessões ou empréstimos a países em transição do Leste Europeu e países mais avançados entre os países em desenvolvimento (LOPES, 2005, p. 177-178).

Apesar do uso do termo “cooperação técnica” por parte das Nações Unidas, para os fins desta pesquisa optou-se pelo uso da expressão "cooperação para o desenvolvimento". Assistência para o desenvolvimento diferencia-se do termo "cooperação técnica" que, nos anos 1950 e 1960, constituía-se num instrumento para transferência de tecnologia e redução do déficit dos países tomadores de empréstimos (LOPES, 2005). Já nos anos 1970 e 1980, a cooperação técnica passou a ser redesenhada para garantir sustentabilidade às mudanças, em termos de desenvolvimento, que provocou, introduzindo novas práticas por meio de organizações formais que permaneceriam mesmo após o fim da assistência (LOPES, 2005). Na década de 1990, a cooperação técnica deixa de ser vista apenas como mera transferência de recursos e passa a se modificar em seus propósitos e metodologias, compreendendo-se como um processo mais amplo com promoção de desenvolvimento em todos os níveis da sociedade⁵¹ (LOPES, 2005).

A noção de assistência, seja ao desenvolvimento, ou técnica, como também pode ser qualificada, denota a existência de desigualdade e dependência de quem a recebe em relação a quem a disponibiliza (LOPES, 2005, p. 74). Assim sendo, o termo evoluiu ao longo dos anos no sentido de diminuir a ideia de hierarquia existente em seu significado. Aquele passou, aos poucos, a ser enunciado como cooperação técnica e, mais tarde, cooperação para o desenvolvimento, entendido como um conceito mais amplo do que o recorte resultante da vinculação ao adjetivo "técnica", que remeteria à noção de ênfase em ciência e tecnologia e negligenciaria áreas como educação, saúde, administração, reforma judiciária etc. (LOPES, 2005).

Uma Estrutura para Assistência ao Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDAF, em inglês) pode ser, portanto, entendida como algo mais amplo do que uma plataforma de promoção de

⁵¹ Deste modo, a "Cooperação Técnica inclui tanto concessões a pessoas de países receptores em termos de educação ou treinamento em seu país de origem ou no exterior, quanto pagamentos a consultores, professores e administradores que prestam serviços nos países receptores" (LOPES, 2005, p.178).

assistência. A UNDAF é o *locus* no qual as atividades de campo de diversas agências (PNUD, UNFPA, UNICEF, por exemplo) se fundem e são mais bem direcionadas para as necessidades de desenvolvimento de cada país (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003). Como tal, estabelece-se o chamado "time país" (United Nations Country Team – UNCT), formado por um grupo de diferentes agências voltadas para lidar com a temática do desenvolvimento (United Nations Development Group – UNDG).

As equipes de país da ONU compreendem todos os organismos do seu sistema, com ações nas áreas desenvolvimento, emergências, reconstrução, dentre outras, e existem em cerca de 130 Estados, abrangendo, todavia, cerca de 180 países onde a organização tem programas em andamento (PNUD, 2013d). A partir do "time país", assegura-se melhor coordenação interagências, contribuindo-se para que cada fundo e programa possam atuar de forma conjunta, como parte do Sistema do Coordenador-Residente, e garantam resultados concretos "em apoio à agenda de desenvolvimento do governo local" (PNUD, 2013d). O Coordenador-Residente do time país é sempre o gestor do PNUD no país, e tem como responsabilidade a promoção de um funcionamento efetivo e eficiente da ONU via seus fundos, programas e agências especializadas (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2013, p. 9).

Já o grupo de desenvolvimento (UNDG) opera como um comitê executivo que tem como objetivo avançar o processo de reforma das operações de desenvolvimento da ONU, auxiliando e promovendo a ação conjunta e articulada dos organismos daquela, na formulação de políticas, nas tomadas de decisão e no aumento da eficiência e da eficácia no gerenciamento de atividades (PNUD, 2013d). O comitê executivo é formado por PNUD, UNICEF e UNFPA, com a participação de outros organismos a depender dos interesses e necessidades observados⁵² (UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL, 2013).

Não é por acaso, portanto, que o escritório compartilhado da ONU em Salvador conta com essas agências. O FIDA, um dos maiores fundos operacionais da ONU e a quarta agência a compor o referido escritório na capital baiana, não faz parte do UNDG, mas sua vinculação ao *Development Group* foi fortemente recomendada pelo Secretariado Geral da organização (UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL, 2013). Pode-se afirmar, por conseguinte, que a criação do escritório da ONU em Salvador está em consonância com os pontos estabelecidos no programa de reforma de

⁵² "The reform proposals, however, were mostly about merging the field activities of several UN agencies (UNDP, UNFPA, UNICEF) under one roof (UN Development Assistance Framework, UNDAF) in the individual developing country; ensuring a stronger coordination of these organizations at the headquarters level (UN Development Group) [...]. This all has more to do with rationalization and cutbacks than with reform" (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003, p. 137).

1997, e obedece a seus princípios e sua lógica operacional. Isto, aliado ao fato de que essas agências já operavam na Bahia desde antes da criação do escritório compartilhado, explicam o porquê da escolha daquelas para a composição do mesmo em 2010 (PNUD, 2012). Uma vez que tais agências estão operando a partir de premissas comuns no âmbito do país, este escritório pode ser chamado de "Casa da ONU⁵³" (UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL, 2013, p. 53).

Essa forma de reorganização a partir do UNDG é estratégica, pois contribui para a superação de problemas estruturais das Nações Unidas observados, no decorrer da história, pela própria organização. A fragmentação e a sobreposição das suas agências, por exemplo, geram maiores custos e desperdício de recursos, sendo sua superação imprescindível para o alcance de maior eficácia e melhores impactos (UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL, 2013). Com estruturas voltadas para cada país, as atividades da organização ficam mais focalizadas e mais controladas. Passa-se a ter, por exemplo, planos plurianuais específicos de cada agência, para cada Estado, com objetivos, metas, indicadores, estratégias e avaliações, o que contribui para a redução de custos de transação, especialmente em relação aos governos e às burocracias de cada Estado, e aumento da eficiência de suas ações (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2013).

A Assembleia Geral das Nações Unidas estabelece, de modo direto e sucinto, quais devem ser os princípios e medidas adotadas pelas agências onusianas em nível local. As recomendações abaixo se aplicam aos processos de construção e gestão do escritório compartilhado da ONU em Salvador e às relações estabelecidas através dele com o poder público local. Assim, a supracitada Assembleia requereu determinadas ações das agências, conforme se observa a seguir:

[The General Assembly] Requests the funds, programmes and specialized agencies of the United Nations system to examine ways to further simplify their rules and procedures and [...] to accord the issue of simplification and harmonization high priority and to take concrete steps in the following areas: rationalization of country presence through common premises and co-location of members of United Nations country teams; implementation of the joint office model; common shared support services, including security, information technology, telecommunications, travel, banking and administrative and financial procedures, including for procurement; harmonization of the principles of cost recovery policies, including that of full cost recovery; alignment of the regional technical support structures and regional bureaux at headquarters level, including their regional coverage; as well as further simplification and harmonization measures (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2013, p. 7).

Eis, aqui, um ponto de grande relevância para toda a discussão sobre a reforma administrativa das Nações Unidas: são sabidas e discutidas as dimensões políticas de sua

⁵³ O primeiro país onde se estabeleceu essa nova lógica organizacional das Nações Unidas foi a África do Sul.

administração, assim como é sempre destacada a importância do papel colaborativo dos Estados partes. Todavia, pouco é dito sobre a relevância dos atores locais, públicos, privados ou do terceiro setor, para o alcance e sucesso das mudanças introduzidas pela ONU. É evidente que se considera a articulação feita pelo UNDG com as esferas governamentais do Estado Nacional, como a federal para o caso do Brasil. A promoção da participação dessas esferas é até entendida como indispensável para as ações da ONU em nível local, especialmente no que se refere à coerência das ações e coesão entre suas agências (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2013). Porém, é nas cidades, nas comunidades, em nível local, que projetos e programas com impactos e resultados serão sentidos e materializados. É a articulação com atores na ponta da ação que, em última instância, define o sucesso ou não do que foi planejado em termos de promoção do desenvolvimento.

Apesar das Nações Unidas destacarem a importância do papel das autoridades locais, da sociedade civil, do setor privado e dos indivíduos para o alcance dos objetivos estabelecidos, inclusive os do Milênio (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2014), não é comum pesquisar a reforma da ONU a partir dessa perspectiva, como sugerido neste trabalho. A análise das ações das agências que compõem o escritório compartilhado da ONU em Salvador se mostra relevante, pois a interação da organização com diferentes realidades locais forma uma via de mão dupla; ou seja, visando ao desenvolvimento, as Nações Unidas tanto contribuem com o local, quanto aprendem com as experiências vividas neste âmbito. São experiências que poderão ser compartilhadas em outras partes do mundo, contribuindo para o necessário fortalecimento da ONU e de sua capacidade de atuação, cada vez mais presente nas muitas mudanças no cenário internacional atual (PATRIOTA, 2012).

O maior contato com diferentes realidades locais pode contribuir para que as Nações Unidas assimilem melhor e mais rapidamente os desafios do desenvolvimento em escala mundial, assim como para que se forme uma plataforma multilateral de compartilhamento de experiências exitosas ao redor do globo. Tal possibilidade apresenta duas facetas contrapostas. Se, por um lado, as experiências da ONU em realidades diferentes podem ajudá-la a capacitar-se enquanto organismo detentor de conhecimento aplicável em diversas áreas do mundo, por outro surge a necessidade de se tomar cuidado com fórmulas e receitas prontas aplicadas sem considerar as particularidades locais. As agências da ONU devem observar as peculiaridades na execução de suas ações, tanto na dimensão dos localismos globalizados quanto na dos globalismos localizados (SANTOS, 2011, p.

75), pois nem sempre modelos já testados em outras sociedades ou recomendados por organizações internacionais serão soluções plausíveis para problemas sociais locais (CARAPINHEIRO, 2011).

Essa leitura se torna mais convincente ainda num contexto de aprofundamento da globalização, no qual os processos dialéticos e interativos entre as dimensões globais e locais determinam impactos de diferentes escalas numa dada região, a depender da intensidade dos fatores da globalização e das respostas locais a estes (HESPANHA, 2011). As organizações internacionais, portanto, devem ser reformadas de modo a se tornarem "aprendizes perpétuos" (HAAS, 1990), capazes de se adaptar e dar respostas aos diferentes tipos de demandas e desafios das sociedades nacionais e do âmbito internacional. Os escritórios locais da ONU são frentes que podem contribuir para tal propósito, especialmente num cenário de problemas e riscos sociais cada vez mais globalizados (HESPANHA, 2011). Neste contexto, as Nações Unidas ainda se colocam como a única organização internacional com o mínimo de legitimidade para assumir um papel de coordenação de políticas sociais globais, mesmo que, às vezes, isso possa se dar de modo assimétrico⁵⁴.

3.3 GLOBALIZAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS E SOCIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS GLOBAIS

As Nações Unidas e seus organismos podem ser compreendidos enquanto "agência transnacional" (CARAPINHEIRO, 2011) que exerce um papel de ator securitizador em escala global (VILLA; SANTOS, 2010), através da promoção estratégica da interseção da globalização das políticas sociais com a socialização das políticas globais. Estas são geradoras de impactos diferenciados em cada Estado Nacional, num cenário de globalização dos problemas sociais e consequente ampliação da agenda de segurança, por meio de um processo que faz surgir novas formas de ação coletiva em níveis local, nacional, internacional e/ou transnacional (CARAPINHEIRO, 2011). Tal cenário se apresenta mais complexo ao se perceber o caráter das relações sociais na política da atualidade, caracterizadas por interesses e dinâmicas de poder cada vez mais distintos, variados e entrelaçados, a partir de escalas diversas (locais e globais) e manifestadas em "espaços públicos da transnacionalidade" (LANIADO; MILANI, 2006). Seria

⁵⁴ "[...] as relações tendem a ser mais assimétricas, descontínuas e distorcidas. Na realidade, instituições de desenvolvimento operam como burocracias de tamanhos e complexidade diferentes que exercem poder e dominação. A indústria do desenvolvimento cria objetos das iniciativas de desenvolvimento em vez de parceiros. Isso é exemplificado na linguagem do desenvolvimento, que está cheia de termos de hierarquia e desigualdade: assistência, desenvolvido e em desenvolvimento, doadores e recebedores etc." (LOPES, 2005, p. 89).

possível, então, se referir a políticas sociais transnacionais? É razoável se discutir políticas sociais globais? Para algumas organizações internacionais e para as próprias Nações Unidas, sim. As estratégias globais de redução da pobreza exemplificam isso (LOPES, 2005).

A ONU advoga a construção e a implementação de políticas sociais globais ao entender que estas dizem respeito a serviços como educação, saúde, emprego, habitação, seguridade social, acesso a saneamento básico, justiça social, assim como à regulação das instituições de mercado, de forma a impedir uma redistribuição social injusta das riquezas (DEACON; ORTIZ; ZELENEV, 2007). Isso fica evidente nos preceitos que norteiam sua reforma administrativa e em publicações suas e de seus especialistas, como pode ser observado abaixo:

Global Social Policy is by extension the mechanisms, policies and procedures used by intergovernmental and international organisations, working with other actors to do TWO things: first influence and guide NATIONAL social policy and second provide for a supranational or GLOBAL social policy. Within this second sense Global Social Policy is about global social redistribution, global social regulation and global social rights. Global social policy in this sense embraces the emerging mechanisms of global social transfer (Funds for AIDS/TB/Malaria, differential drug pricing, the projected Global Social Trust Network), global social regulation (The UN global compact, core labour standards, international food quality regulation) and global social rights (the advancement up the UN agenda of social rights and their monitoring and enforcement through soft law) (DEACON, 2004, p. 4-5).

Diante do exposto, a cooperação internacional para o desenvolvimento assume uma importância mais robusta, visto que também passa a ser o canal através do qual políticas sociais públicas e nacionais podem se tornar globalizadas e, no sentido inverso, políticas sociais globalizadas podem ser internalizadas, conformando-se com políticas públicas locais. Os mais críticos desse processo expressam preocupação à provável unicidade técnica (SANTOS, 2009) da cooperação internacional, mas é possível que as interações estabelecidas se desenvolvam a partir de uma lógica de aprendizado e apropriação do conhecimento (LOPES, 2005; CARAPINHEIRO, 2011).

Ao longo da história, as trocas entre grupos e, sobretudo, as desiguais, acabam por impor a certos grupos as técnicas de outros. Entre aceitação dócil e reticente, entre imposição brutal ou dissimulada, a escolha é, entretanto, inevitável. É assim que os conjuntos inteiros ou pedaços de técnicas se incorporam a outros pedaços mudando-lhes os antigos equilíbrios e acrescentando elementos externos às histórias até então autônomas. Pode-se, então, referir a uma "desterritorialização" das técnicas, que após se instalaram no seu novo meio e formarem sistema com as técnicas preexistentes, conhecem o que se pode intitular de "reterritorialização". Daí por diante, o movimento local das técnicas deixa de ser apenas horizontal, antropológico, e recebe uma influência, um componente vertical, incluindo o lugar numa história técnica e social mais abrangente (SANTOS, 2009, p. 190).

Uma vez que a apropriação é entendida como parte do empoderamento no contexto do desenvolvimento, ela está vinculada à expansão das capacidades dos agentes recebedores da cooperação internacional, promovendo autoconfiança, liderança, comprometimento e autodeterminação (LOPES, 2005). Pode-se, então, afirmar que interações/parcerias estabelecidas a partir dessa noção são mais horizontais, ainda que o objeto da apropriação tenha sido gestado no âmbito de organizações e no contorno de hegemonia da ordem internacional (COX, 2007). Na análise sobre as ações das agências da ONU na Bahia, exposta no capítulo a seguir, essa noção é levada em conta a fim de detectar, na fala dos agentes (entrevistas), a ocorrência ou não de fenômenos de apropriação por parte do poder público local, em relação aos projetos estudados. Esses fenômenos de apropriação podem ter objetos diversos, desde o aprendizado de técnicas de elaboração e gerenciamento de projetos, a informações, pesquisas, estudos nas mais diversas áreas.

No âmbito do poder público local, que nem sempre se relaciona diretamente com atores internacionais, a noção de apropriação pode assumir um papel de relevância estratégica maior, especialmente no que se refere ao que Laniado & Milani (2006) desenvolvem sobre "noção de experiência". Isto é, quando o poder público local, no âmbito institucional ou quando representado por indivíduos ou técnicos, estabelece relações com um organismo como a ONU, engaja-se em relações políticas desenroladas em nível mais macro, as quais possibilitam experiência, conhecimento e ação estratégica⁵⁵ (LANIADO; MILANI, 2006). Na administração política da gestão pública, isso pode significar melhores resultados ao longo do tempo.

Alguns autores argumentam que a internacionalização cria oportunidades de aprendizado a partir da experiência política dos outros, e contribui para a criação de novos padrões de formulação de políticas públicas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Isso tem desdobramentos no âmbito da administração pública local. Em alguns casos, quando um ator político doméstico enfrenta resistências internas perante seu próprio quadro de gestores ou outras instâncias do poder local no que se refere a determinado projeto, programa, ação ou política (uma secretaria do município, por exemplo), ele pode transferir ou compartilhar com uma organização internacional a

⁵⁵ "Para uma agenda de pesquisa sobre política e ordem mundial em relação a um novo sentido da internacionalização, toma-se como um dos eixos de análise a noção de experiência, uma noção que encontra suas raízes na tradição weberiana de ação social. A presença do indivíduo na política é a expressão da conjugação da vida cotidiana, da experiência no nível individual e coletivo e da reflexividade contínua entre agente, cultura e sistemas. Como mencionado anteriormente, as práticas sociais são constituidoras dos sujeitos, de suas identidades e dos valores que os tornam engajados nos processos políticos no nível micro, meso ou macro (por analogia, local, nacional, internacional). Ademais, a experiência é também fonte de conhecimento e de consciência que os indivíduos adquirem sobre o que fazem, e por que agem e como agem. Portanto, entender a ação política em diferentes escalas é também entender os acontecimentos da política (fatos, organizações e decisões) como experiência vivida pelos atores" (LANIADO; MILANI, 2006, p. 494).

responsabilidade por uma iniciativa, o que tende a gerar uma melhor acolhida da mesma (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Esta mesma análise pode ser feita em relação à sociedade civil ou às comunidades atendidas por dado ator político doméstico. A legitimação da ação do poder público local, estabelecida com o auxílio das agências internacionais, é uma variável observada nesta pesquisa, a partir dos projetos implementados entre a ONU e seus parceiros locais na Bahia.

É plausível, portanto, ter como hipótese a ideia de que a presença de um escritório das Nações Unidas em Salvador é um diferencial para o desenvolvimento de ações ou projetos voltados para a promoção do desenvolvimento. Junto aos entrevistados desta pesquisa, buscou-se verificar se essa hipótese se confirma. Entende-se, ainda, que a presença das agências da ONU em escala local contribui para um maior envolvimento da participação social nas ações desta organização internacional, tendência que toma mais fôlego a partir dos anos 1990 (MILANI; LOUREIRO, 2013). Este é um fator de grande importância para a análise resultante de tal investigação, pois os projetos escolhidos para se estimar o perfil da cooperação internacional para o desenvolvimento na Bahia trazem como premissa a participação das populações que são os públicos-alvo dessas iniciativas. O sistema internacional não somente influencia os setores políticos mais tradicionalmente vinculados à dimensão da fronteira, como a defesa ou o comércio, mas, também, os serviços de saúde, pensões etc. Logo, as Nações Unidas se deparam com a necessidade de lidar com os diferentes regimes de cada uma dessas áreas de ação social, o que tem fortes implicações para o desenvolvimento e a justiça social (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A partir dos pontos acima colocados, pode-se vislumbrar o aprofundamento das questões vinculadas à administração política da reforma das Nações Unidas. As negociações com os Estados Nacionais não se limitam, apenas, às esferas dos foros multilaterais, como a Assembleia Geral, mas se capilarizam em nível local, dentro de cada país, criando novas frentes de negociação e concertação política. Seria correto afirmar, portanto, que a ONU, enquanto ator de uma sociedade de Estados (BULL, 2002), se torna cada vez mais "[...] vital na modelação das escolhas domésticas de política pública e dos desenvolvimentos políticos" (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 85), influenciando e sendo influenciada por agendas locais. Dos principais líderes políticos do mundo, de embaixadores a técnicos dos mais especializados, até governadores de estados federados e prefeitos e vereadores de pequenas cidades do interior, as Nações Unidas se deparam com a obrigação de criar articulações e convergências em todas as escalas do poder político. Estar em sintonia com as agendas locais de base é determinante para o sucesso ou fracasso da política descentralizada da ONU; e os desafios que se apresentam são muitos.

No caso do Brasil, por exemplo, um dos principais desafios diz respeito à descontinuidade de projetos a cada mandato do poder executivo. A propósito deste ponto, em análise sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento em Duque de Caxias (Rio de Janeiro), pesquisadores chegaram a conclusão similar à encontrada na investigação desta dissertação. A saber:

Outro ponto evidenciado nas entrevistas, refere-se à falta de continuidade dos projetos implementados em determinado mandato, seja na esfera de poder municipal, seja na esfera do governo estadual. Quando não ocorre a reeleição ou quando o grupo que assume e faz a sucessão é de outro partido político, os projetos são reduzidos ou, inclusive, abandonados. Observa-se a necessidade de criação de mecanismos institucionais que possibilitem o sequenciamento e a continuidade de projetos sociais e de desenvolvimento local – sejam eles implementados ou não com o apoio de agências internacionais – e sua sobrevivência às mudanças de governo, a fim de possibilitar o fechamento do ciclo iniciado e da colheita dos frutos esperados com o projeto (MILANI; LOUREIRO, 2013, p. 249-250).

Este cenário permite a relativização da ação da ONU enquanto organização-ambiente (MORGAN, 1996), forjada tanto pelo meio internacional quanto pelos múltiplos meios domésticos nos quais se faz presente. Os Objetivos do Milênio, detalhados no capítulo seguinte, por exemplo, formulam uma visão cosmopolita das Nações Unidas. Tem-se uma globalização do risco social em relação a problemas sociais diversos e a ações para confrontá-los; ao mesmo tempo, há uma variedade de respostas locais a esses desafios globais (CARAPINHEIRO, 2011). Diante de tal cenário de adensamento das desigualdades e da marginalização, e perante a insuficiência das respostas nacionais, aumentam as expectativas de consolidação de um "[...] sistema de proteção social global capaz de garantir a estabilidade, a segurança, a identidade e a coesão social, mesmo no quadro da economia capitalista" (HESPANHA, 2011). A ONU, em face dessas dinâmicas, atua como uma instância de amenização das instabilidades políticas e sociais, especialmente nas regiões mais sujeitas à exclusão global, sendo esta uma preocupação mais forte do que a superação dos fatores originários daquela (HESPANHA, 2011).

Ainda que as Nações Unidas possam ser reconhecidas enquanto instituição estabilizadora de determinada ordem hegemônica (COX, 1986; 2007), não se pode deixar de observar os benefícios que ações de cooperação junto a esferas do poder público local proporcionam. *Expertise* teórica e prática, além de recursos financeiros são bastante significativos e exercem muita influência junto aos atores locais (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013), inclusive enquanto elementos de capacidades materiais da cooperação internacional. Organização Mundial da Saúde e OCDE, por exemplo, são atores nos quais os governos, muitas vezes, confiam por conta dos conhecimentos que

detêm nas suas respectivas áreas de atuação. Assim, *expertise* e finanças podem ser fatores cruciais para o exercício de influência externa nas políticas domésticas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Além destes, a promoção do desenvolvimento de capacidades, nos níveis individual, institucional e social⁵⁶ (LOPES, 2005), são fatores relevantes, e esta pesquisa buscou contemplá-los no estudo realizado sobre seu objeto de interesse.

Como pôde ser constatado na análise deste capítulo, observar a atuação em nível local da ONU e suas agências, a partir de sua reforma, permitiu destacar as categorias sociopolíticas de estudo pertinentes ao padrão das relações da cooperação internacional em questão. Essas mesmas categorias serviram para analisar os conteúdos dos depoimentos auferidos através das entrevistas realizadas, e contribuíram para dar um direcionamento apropriado ao entendimento desses conteúdos. As categorias destacadas são as seguintes: cooperação para o desenvolvimento; relações assimétricas/equânimes na cooperação; integração entre poder local/agência internacional; capacidades materiais da cooperação internacional; desafios, tensões e consensos na parceria internacional; benefícios e permanência das ações da cooperação; e cooperação e forças sociais.

A próxima seção deste trabalho tem por objetivo desvendar os processos da cooperação internacional das agências da ONU na Bahia, a partir da análise de documentos, sítios especializados e entrevistas com atores políticos locais. O quadro analítico e os conceitos discutidos neste e no primeiro capítulo foram usados como ferramentas de análise para melhor compreender as dinâmicas das interações ocorridas na Bahia, auxiliando na descrição e qualificação das mesmas. Para essa finalidade, cada agência foi estudada a partir de um projeto que desenvolveu naquele Estado, nos últimos anos.

⁵⁶ "As iniciativas para o desenvolvimento de capacidades deveriam ocorrer em três níveis: o individual, o institucional e o social. No nível individual, capacidade é geralmente entendida como aptidões e habilidades. No nível institucional, capacidade é vista não apenas em termos de capacidades coletivas de pessoas que constituem a organização, mas também em termos de como as instituições são estruturadas, como elas operam e se relacionam com o ambiente mais amplo em que se inserem. Capacidades sociais oferecem os tipos de oportunidades no setor público e/ou privado que permitem a indivíduos e instituições expandir suas aptidões ao máximo" (LOPES, 2005, p. 48-49).

4 A ATUAÇÃO DA ONU NA BAHIA: UM ESTUDO SOBRE A PRÁTICA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA ÁREA SOCIAL

"A ordem global busca impor, a todos os lugares, uma única racionalidade. E os lugares respondem ao Mundo segundo os diversos modos de sua própria racionalidade"
(SANTOS, 2009, p. 338).

Este capítulo tem por objetivo apresentar o estudo de caso sobre a cooperação internacional desenvolvida no Estado da Bahia, por meio de parcerias entre o poder público estadual e municipal e as agências da Organização das Nações Unidas que compõem o seu escritório compartilhado em Salvador. A análise se baseia no estudo de quatro projetos implementados por quatro agências, ou com o apoio destas, no Estado, no período de 1996 a 2013. As agências são as seguintes: Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF).

O capítulo tem cinco subseções, sendo uma para cada projeto analisado e a quinta e última apresenta um quadro comparativo dos quatro projetos e dos organismos estudados. As quatro primeiras subseções estão estruturadas em três itens que organizam o seu conteúdo, como segue: (i) descrição e análise da agência e de sua presença em Salvador; (ii) descrição e análise do projeto escolhido e dos documentos que informam sobre o mesmo; (iii) análise dos encaminhamentos e ações para a viabilização do projeto e da parceria internacional, conforme os conteúdos auferidos nas entrevistas com os atores locais com os quais cada agência realizou parceria. A quinta seção apresenta uma avaliação geral sobre os fatores observados nos projetos, em particular as principais semelhanças e diferenças.

A apreciação dos conteúdos coletados nas entrevistas foi elaborada a partir da consideração de algumas categorias norteadoras do estudo, selecionadas a partir do referencial teórico que orientou esta pesquisa. A teoria foi, também, determinante para a construção das perguntas contidas no roteiro, anexo a este trabalho, apresentado e usado com os entrevistados. As categorias de análise de maior relevância que foram abordadas nos capítulos 01 e 02 da dissertação são: (a) cooperação para o desenvolvimento; (b) relações assimétricas/equânimes na cooperação; (c) integração entre poder local/agência internacional; (d) capacidades materiais da cooperação internacional; (e) desafios, tensões e consensos na parceria internacional; (f) benefícios e permanência das ações da cooperação; e (g) cooperação e forças sociais. As categorias compõem o modelo de análise do

referencial teórico e incorporam elementos obtidos a partir dos documentos oficiais das Nações Unidas dedicados à sua reforma organizacional, já apresentados no Capítulo 02. Os trechos das entrevistas, ou informações delas retiradas, que se relacionam diretamente com as categorias de análise supracitadas, foram destacados em itálico.

Este último capítulo, portanto, é dedicado à dimensão voltada para a análise da prática da cooperação internacional, conforme posto acima. Assim, após o desenvolvimento das dimensões "contexto histórico", "segurança coletiva" e "Administração Política", avança-se no sentido de aprofundar a leitura sobre a atuação das agências da ONU no Brasil e na Bahia através da análise dos projetos propostos. Os respectivos projetos das quatro agências são: FIDA – Projeto Pró-Gavião, UNFPA – Promovendo Direitos de Jovens: Cultura e Saúde Sexual e Reprodutiva em Salvador, PNUD – Ministério Público e os Objetivos do Milênio: Saúde e Educação de Qualidade para Todos, e UNICEF – Selo UNICEF Município Aprovado. A primeira agência a ser analisada é o FIDA.

4.1 FIDA – FUNDO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E O PROJETO "PRÓ-GAVIÃO"

Como um dos principais resultados da Conferência Mundial sobre Alimentação da ONU, em 1974, o FIDA é uma agência especializada das Nações Unidas estabelecida enquanto instituição financeira em 1977 (IFAD, 2014e). Seu principal propósito é contribuir para a promoção da segurança alimentar global, através do desenvolvimento de ações focadas em populações rurais pobres ao redor do mundo (IFAD, 2014f). As principais áreas de atuação do Fundo são: África (nas regiões central, ocidental, oriental setentrional e austral), Ásia e Pacífico, América Latina e Caribe e Oriente Próximo e Europa (IFAD, 2014f).

No Brasil, o FIDA está presente há quase 35 anos. Desde 1980, apenas três anos após sua criação, o Fundo realiza operações no país através do financiamento de projetos voltados para a promoção do desenvolvimento local, no âmbito de atividades agrícolas, especialmente na região Nordeste. Conforme as diretrizes do órgão, são relevantes as ações que dizem respeito ao combate à pobreza e promoção do desenvolvimento, por meio de apoio a populações carentes que tiram sua subsistência da agricultura (IFAD, 2014d). Ademais, o Fundo traz como objetivo a erradicação da fome e da desnutrição nas áreas nas quais atua (IFAD, 2014d). O primeiro projeto financiado pelo

FIDA no Brasil se deu no Ceará em 1980⁵⁷. Desse ano até 2014, o FIDA destinou ao Brasil um total de US\$830.7 milhões em empréstimos para o financiamento de onze programas e projetos, atendendo diretamente 365.400 famílias (IFAD, 2014a). Das onze ações, seis se encontram ainda em execução em 2014. Conforme seu foco na economia agrícola familiar, de caráter de cooperativas e/ou microempresarial, as atividades do FIDA são voltadas para a região semiárida do nordeste brasileiro⁵⁸, onde concentra-se a maior população rural pobre do Brasil (IFAD, 2014a). Nessa região, a Bahia é o Estado mais contemplado com as ações do Fundo.

(i) descrição e análise da agência e de sua presença em Salvador

Compreender o porquê da abertura de um escritório do FIDA na Bahia não é difícil. Após o segundo projeto que o Fundo operou no Brasil, no Estado de Sergipe⁵⁹, em 1993, aprovou-se o Projeto Pró-Gavião para a Bahia em 1995⁶⁰. Este foi o primeiro projeto do FIDA neste Estado, e inaugurou uma parceria que vigora há, aproximadamente, vinte anos. Entender as características das relações estabelecidas entre o organismo internacional e o poder público local através dessa primeira parceria é relevante e desafiador, pois permite avaliar como a associação entre os dois entes influenciou na continuidade da cooperação internacional por todo esse período na região.

Justifica-se a escolha da parceria entre a Bahia e o FIDA para esta pesquisa por ela representar tanto o marco inicial da cooperação internacional entre ambos, como a sua viabilidade devido ao entrosamento ocorrido entre o Fundo e seu parceiro local, representado pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR). A abertura de uma representação da agência em Salvador foi muito influenciada pelo fato de a "Bahia ter a maior população rural em estado de pobreza do Nordeste" (entrevista nº 01, de março/2014). Isso levou a agência a investir 12% do total dos recursos destinados ao Brasil⁶¹ (IFAD, 2014b) no Estado, ao longo desses anos, sendo quatro dos onze projetos contemplados designados à Bahia. A cooperação em torno do Projeto Pró-Gavião foi possível porque a CAR já o tinha elaborado, estava procurando recursos para a sua implantação e a proposta final coincidiu com os interesses do Fundo (SANTANA, 2012). O encontro de

⁵⁷ Intitulado "*Ceara Second Rural Development Project*" (IFAD, 2014b).

⁵⁸ "*Target groups include poor farmers, agrarian reform settlers and rural workers, and particularly women and young people within those groups*" (IFAD, 2014a, p. 1).

⁵⁹ Intitulado "*Low-income Family Support Project in the Semi-arid Region of Sergipe State*", aprovado em 1993 (IFAD, 2014b).

⁶⁰ Intitulado "*Community Development Project for the Rio Gavião Region*" (IFAD, 2014b).

⁶¹ A Bahia soma US\$98.600.000,00, enquanto o total destinado ao Brasil é de US\$830.700.000,00 (IFAD, 2014b).

interesses entre os objetivos do órgão público e os da organização internacional favoreceu a parceria e a sua sustentabilidade no tempo.

A partir desse ponto inicial da cooperação e conforme a fala dos entrevistados da CAR, parece clara a assertiva de que a escolha do FIDA por Salvador (e não Brasília, por exemplo) para abrir seu escritório nacional no Brasil se deu por conta das relações já estabelecidas durante todos esses anos na Bahia. Assim, em 2010, o FIDA se instalou na cidade, no escritório compartilhado da ONU⁶², com um "*country programme officer*", tal como referido em capítulo anterior.

Uma vez que o estabelecimento de um escritório local responde à lógica da reestruturação organizacional das Nações Unidas, já discutida anteriormente, faz-se pertinente avaliar se tal reorganização viabilizou melhorias nas relações da ONU com atores locais da cooperação internacional. Para o FIDA, a abertura de um escritório no Brasil serve ao propósito de fortalecer sua presença no país, ampliando sua capacidade de interagir com os atores envolvidos nos diversos projetos e no dia a dia da sua execução (IFAD, 2014a). Além disso, o Fundo afirma que a presença mais forte na esfera local também possibilita um melhor monitoramento e diálogo com os atores locais, desenvolvendo-se uma relação mais próxima com a região do Brasil onde mais atuam (IFAD, 2014a). A análise das entrevistas permitirá, dentre outras considerações, verificar se, na prática, esses propósitos têm sido alcançados de acordo com o ponto de vista do parceiro público local. Para tal verificação, foi considerado o projeto Pró-Gavião enquanto ponto de partida das interações FIDA-CAR que se apresentam a seguir.

(ii) descrição e análise do projeto escolhido e dos documentos que informam sobre o mesmo

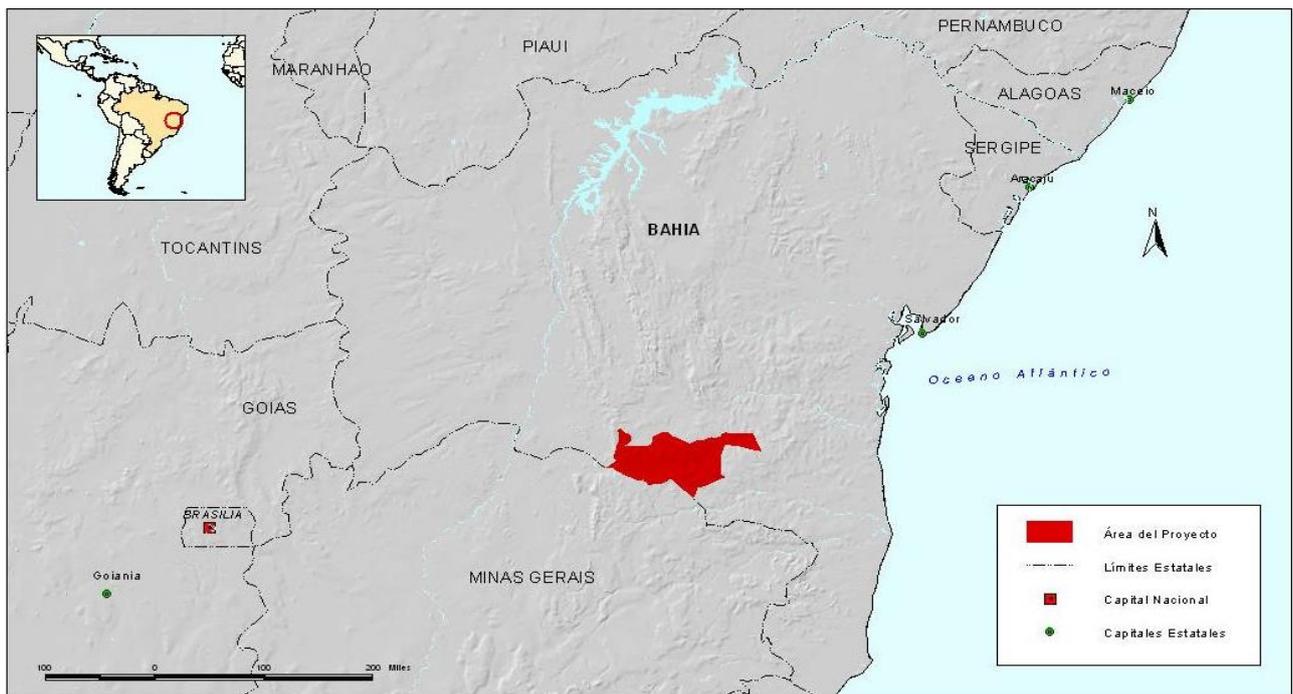
Tendo sido aprovado pela Diretoria Executiva do FIDA em 1995, o Projeto “Desenvolvimento Comunitário na Região do Rio Gavião (PRÓ-GAVIÃO)” foi lançado em 1997 e vingou até 2005. Do custo total previsto (aproximadamente US\$ 40,4 milhões), o FIDA financiou um empréstimo de US\$ 20,1 milhões, o governo (representado pela CAR), US\$ 19,9 milhões e os beneficiários, US\$ 0,4 milhão (IFAD, 2013). A formulação do projeto foi concebida considerando quatro linhas estratégicas: uma mais geral (recuperação, fortalecimento ou criação de organizações rurais de base, potencializadores do melhoramento da participação e maiores acessos ao produtor rural), e outras três desenvolvidas a partir da primeira: mulher e desenvolvimento no meio rural; redução dos riscos vinculados à seca; e promoção do desenvolvimento da produção agrícola (IFAD,

⁶² Diferentemente de algumas agências presentes em Salvador, o FIDA não possuía endereço local prévio ao se estabelecer na Praça Municipal Thomé de Souza, na parte de cima (Cidade Alta) do Elevador Lacerda.

2013). Com o objetivo geral de "aumentar a renda e melhorar as condições de vida dos camponeses pobres e dos habitantes da região semiárida da bacia do Rio Gavião, no âmbito de uma estratégia de desenvolvimento ambientalmente sustentável" (IFAD, 2013), o projeto se concentrou em cidades da região sudoeste da Bahia, nas fronteiras do chamado "polígono das secas" brasileiro (IFAD, 2013): Anagé, Belo Campo, Tremedal, Condeúba, Caraíbas, Presidente Jânio Quadros, Maetinga, Piripá, Cordeiros, Licínio de Almeida, Jacaraci, Mortugaba e Guajeru.

O desenvolvimento das ações do projeto nos territórios dos treze municípios cobriu uma extensão total de 11.718 km² e uma população com cerca de 40.000 famílias, sendo 70% delas pertencentes ao meio rural. São municípios caracterizados por condições ambientais limitadoras e um quadro de pobreza rural alarmante, o que permitiu o atendimento de cerca de 14.300 famílias pelo projeto (IFAD, 2013). O mapa abaixo evidencia o recorte territorial do projeto que, como se pode perceber pelos seus números, teve grandes proporções.

Figura 6 – Mapa da área foco do projeto Pró-Gavião



Fonte: IFAD, 2014c, p. v.

Os objetivos específicos do Pró-Gavião foram: apoio à participação camponesa e ao desenvolvimento de suas organizações; financiamento e apoio técnico para a construção de pequenas obras de irrigação nas propriedades; melhoria das condições sociais e da infraestrutura

local, contribuindo para a educação dos jovens, mediante construção de escolas novas e concessão de bolsas, construção de cisternas para uso doméstico, programas de construção de estradas e eletrificação rural; e melhoria das rendas agrícolas e não agrícolas das famílias, mediante capacitação, extensão, apoio à comercialização e crédito (IFAD, 2013).

Em termos de resultados, os números a seguir resumem o que foi construído a partir dessa parceria no âmbito da cooperação internacional. Foram atendidas 210 comunidades; 9.285 famílias organizaram-se em associações; construídos 6.774 cisternas, 147 barragens, 217 sanitários residenciais, 44 lavanderias, 61 bebedouros, 30 pontes; implantados 2.948 *kits* de energia solar, 87 redes de energia elétrica, 32 sistemas de abastecimento de água, 3 unidades de raspa de mandioca, 3 unidades de beneficiamento de mel, 12 unidades de produção e processamento de mandioca, 1 unidade de produção de cerâmica, 1 unidade de processamento de couro, 3 unidades de produção de derivados de leite, 6 unidades de derivados de cana, 2 unidades de bordado; 2.524 produtores tiveram acesso ao crédito rural, que chegou ao volume de R\$ 8.4 milhões; 203 grupos produtivos e 28 grupos de microempreendedores foram atendidos tecnicamente; concedidas 1.902 bolsas de estudo; 1 escola construída e 3 equipadas; 110.558 presenças em 10.690 eventos realizados nas áreas de desenvolvimento produtivo, desenvolvimento comunitário, capacitação para construção de cisternas, meio ambiente e microempreendimentos; 2.172 produtores participaram de 81 jornadas do empreendedor rural; 724 famílias formularam 27 planos de negócios; construídos e veiculados 17 programas de rádio, 4 vídeos sobre o projeto e elaboradas 23 cartilhas; e o público feminino participou dos eventos de capacitação e assistência técnica, correspondendo a cerca de 40% do total dos participantes por ação⁶³ (IFAD, 2013; SANTANA, 2012; COOPERATIVAS DO PROJETO PRÓ-GAVIÃO – CAR – FIDA – GOVERNO DA BAHIA, 2013). Esses números dimensionam o resultado auferido do projeto.

Também, ocorreram aspectos negativos na sua implementação. Santana (2012) aponta, dentre outros, dificuldades de concepção e implantação de uma proposta de comercialização para a produção agrícola, agroindustrial e artesanal, e demora de um sistema de monitoria e acompanhamento do projeto. Ainda assim, esse autor ressalta (e consultas ao *site* do FIDA corroboram essa visão) que o Fundo percebe um saldo positivo do projeto, e recomenda sua replicação (SANTANA, 2012). A ideia geral sobre o Pró-Gavião contribui para a apreensão dos conteúdos e análises realizadas a partir das entrevistas, contextualizando-as em uma dimensão

⁶³ De acordo com Santana (2012, p.150).

histórica quanto às relações estabelecidas a partir da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Como colocado acima, a replicação das ações de cooperação se deu com outros projetos, o que atesta a importância dessa primeira experiência da CAR com o FIDA. Assim, a seção seguinte se dedica a descrever e analisar as características de tais relações, com o propósito de perceber quais os avanços e retrocessos (internos e internacionais) atinentes ao estabelecimento de parcerias de atores do poder público local com organizações internacionais, a partir da cooperação para o desenvolvimento.

(iii) análise dos encaminhamentos e ações para a viabilização do projeto e da parceria internacional

Conforme entrevistas com os atores locais com os quais a agência trabalhou, a cooperação internacional pode ser, por vezes, entendida como um processo de exercício assimétrico do poder (LOPES, 2005). Ou seja, como uma relação que reforça as disparidades entre doador e receptor dos recursos da cooperação (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003), ou como mecanismo de contenção paliativa das tensões características da divisão internacional do trabalho, que é determinada pelo modo de produção capitalista (GONÇALVES, 2005). Dentro do quadro da análise sobre a dinâmica histórica de mudanças ou preservação do *status quo* (COX, 1986), encontra-se o argumento de que as organizações internacionais funcionam enquanto meios de promoção e manutenção de hegemonia, servindo aos interesses do que já está estabelecido (COX, 2007). Isso pode levar os atores locais a sucumbirem perante forças que se colocam a partir do internacional e em detrimento de comunidades nacionais e seu satisfatório desenvolvimento (SANTOS, 2011). Ora, se as organizações internacionais, de fato, têm esse papel, pode-se afirmar que funcionam enquanto esferas e agentes da administração política das relações internacionais.

A análise das relações estabelecidas entre FIDA e CAR permite verificar em que medida as categorias de análise indicadas anteriormente, sobre cooperação e inserção da cooperação em estruturas de hegemonia, se tornam pressupostos observáveis. A partir de entrevistas com técnicos da CAR, é apresentada uma análise de tais relações. Dois profissionais foram entrevistados; seus discursos são examinados à luz do quadro teórico desenvolvido ao longo do trabalho.

Na verificação do caráter das relações entre os atores locais e o organismo internacional, observaram-se as condições das relações assimétricas/equânimes durante o processo de cooperação

(LOPES, 2005). Os depoimentos revelam que não houve assimetria entre CAR e FIDA na negociação e gestão do projeto Pró-Gavião, tampouco imposições. Inicialmente, havia um fator de distanciamento entre os agentes quando do desenvolvimento do projeto, referente à existência de um intermediário nas negociações e no estabelecimento de contatos, o representante do UNOPS (United Nations Office for Project Services). Na ocasião, ele facilitava a interação com o Fundo (cf. entrevista nº 02⁶⁴, de fevereiro/2014), mas deixou de fazer parte do circuito da cooperação internacional FIDA-CAR. A saída do intermediário foi considerada negativa por um dos entrevistados, pois o "supervisor do UNOPS era um facilitador" e sua saída "deixou as coisas mais lentas" (entrevista nº 02, de fevereiro/2014). Quando questionado sobre a possibilidade da retirada do intermediário ter ocorrido por conta da percepção do FIDA de que era possível negociar diretamente com a tecnocracia do Estado da Bahia, o entrevistado (nº 02, de fevereiro/2014) respondeu que concordava parcialmente. Apesar de o Estado ter melhorado a qualidade de sua ação por conta da experiência ao longo dos anos e por conta de investimentos do próprio Estado na capacitação de seus técnicos, segundo esse entrevistado, "o Estado, sim, investiu mais na tecnocracia, é verdade, mas do ponto de vista do FIDA não se aplica tanto. [...] As instituições são feitas de pessoas e tínhamos um intermediário que funcionava; que era um facilitador" (entrevista nº 02, de fevereiro/2014).

Na verdade, foi o próprio FIDA que, em momento posterior ao projeto, no estabelecimento de outras ações com a CAR, solicitou a retirada do intermediário e quis se relacionar mais diretamente com o poder público local. Além desse fator de facilitação observado, não foi constatada assimetria (LOPES, 2005) na relação cotidiana no processo de cooperação internacional; havia, apenas, as justificativas normais que a agência local deve prestar ao agente internacional que financia seus projetos (cf. entrevista nº 01⁶⁵, de março/2014). Todos os passos da negociação, para estabelecer uma *relação direta* entre as duas instâncias, podem ser avaliados como de *cooperação simétrica*, pois foi estabelecida uma relação sem intermediários entre os representantes da CAR e do FIDA, o que pode ser caracterizado como um *avanço institucional*.

No que diz respeito aos processos de tomada de decisão, é possível identificar etapas relativas às categorias de análise integração entre poder local/agência internacional e, também, desafios, tensões e consensos na parceria internacional. Neste aspecto, as relações foram classificadas como "*tranquilas, simétricas, sem imposições, cavalheirescas*" (entrevista nº 02, de fevereiro/2014) e "*dialogadas*" (entrevista nº 01, de março/2014). O FIDA foi avaliado como "mais

⁶⁴ Funcionário público, técnico da CAR, subcoordenador do Projeto Pró-Gavião.

⁶⁵ Funcionário público, técnico da CAR, coordenador do Projeto Pró-Gavião.

interessante do que o Banco Mundial", por este apresentar características de ingerência (entrevista nº 01, de março/2014). O Fundo ainda foi descrito como um bom parceiro e as tomadas de decisão como ações simétricas, com margens para acordos e negociações (cf. entrevista nº 02, de fevereiro/2014). Além desse caráter de aproximação, os processos de tomada de decisão junto ao FIDA foram descritos como importantes para "*blindar*" os técnicos da CAR "em relação a influências políticas locais", uma vez que as demandas da Companhia são respeitadas pelo organismo internacional (entrevista nº 01, de março/2014).

Mesmo que haja possibilidade de ingerência local em fase de pré-acordo, o convênio internacional "dá mais tranquilidade para o executor local, pois, quando o FIDA entra, as possibilidades de ingerência [local] são menores ou inexistentes" (entrevista nº 01, de março/2014). Deste modo, mesmo que a agência local tenha que ceder em determinados momentos, a relação estabelecida na cooperação internacional se mostrou, neste caso, capaz de lidar com tensões e desafios, além de resguardar os agentes locais contra ingerências do poder político-partidário. Isto fica evidenciado no seguinte trecho: "Às vezes, temos que dar o braço a torcer; às vezes, o Estado quer usar o recurso de modo mais livre, mas não pode. Somos fiscalizados a cada seis meses" (entrevista nº 02, de fevereiro/2014).

É importante notar que a boa integração local-internacional favoreceu a proteção do ator público local (CAR) contra a pressão das forças sociais que sempre buscam a reprodução das estruturas de poder e influências políticas de caráter mais tradicional e clientelista. As pressões locais buscam privilegiar interesses de grupos politicamente organizados ou em torno de esquemas de poder em detrimento de diretrizes inovadoras, mais plurais e fundamentadas em princípios de democratização do desenvolvimento obtido conforme o destino dado ao dinheiro público. A integração entre o FIDA e a CAR deu mais garantia e autonomia de ação ao agente local e abriu espaço para acordos mais sólidos entre as partes: "definimos de modo acordado um conjunto de ações em nível global", como ilustrado pela citação abaixo⁶⁶:

[A autonomia...] Grau elevado. Isso depende, claro, do que já foi acertado com o FIDA. Se vamos trabalhar em 30 municípios, nós decidimos quais são os 30! Há critérios acordados. Definimos de modo acordado um conjunto de ações em nível global. Esses 30 municípios têm comunidades rurais: nós escolhemos quais delas serão tratadas. O detalhamento das grandes áreas – detalhamento técnico, por exemplo – é do Estado da Bahia (entrevista nº 01, de março/2014).

⁶⁶ Em resposta à pergunta "Como o senhor (a) descreveria a autonomia de decisão na relação entre o órgão público e a agência da ONU?", esta foi a resposta dada.

Depreende-se dos dados das entrevistas que a integração entre os atores foi positiva, tendo havido flexibilidade nos momentos necessários. Uma vez que o projeto lidou com públicos diferentes, em diferentes cidades baianas, as ações exigiram dos executores capacidade de adequação às condições específicas a cada local. O FIDA demonstrou entender isso, compreendendo que o sucesso do projeto estava vinculado a uma lógica *bottom up* (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003) e apresentou “*eficiência na supervisão e flexibilidade na execução do projeto*” (entrevista nº 01, de março/2014).

A dinâmica das relações do projeto Pró-Gavião contribuiu, também, para o alcance de benefícios e permanência das ações da cooperação, com resultados positivos. O primeiro benefício diz respeito ao acesso a *recursos financeiros* (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013), pois o Estado da Bahia “não tem capacidade financeira de realizar projetos grandes e continuados no meio rural” (entrevista nº 01, de março/2014); o segundo, à ajuda à CAR no enfrentamento desta companhia a outras esferas do poder público dentro do próprio Estado, quando necessário (cf. entrevista nº 02, de fevereiro/2014). Foi destacado, em entrevista, que a cooperação internacional contribuiu, a partir de gradativa qualificação da tecnocracia do Estado da Bahia, para que a CAR deixasse de construir projetos a partir da oferta de recursos disponíveis à captação e passasse a elaborá-los de acordo com as reais demandas locais, buscando parceiros internacionais e financiamentos que se adequassem às necessidades existentes (cf. entrevista nº 02, de fevereiro/2014). Outro benefício decorrente da cooperação foi o *aprendizado e a apropriação* (LOPES, 2005) da agência local com a experiência da agência internacional. A tecnocracia baiana pode ser considerada bem avançada para o desenvolvimento de projetos, com bastante experiência em elaborar, negociar e implementar ações desse tipo, desde os anos 1970⁶⁷ (cf. entrevista nº 01, de março/2014). A prática da cooperação internacional reforçou, assim, a evolução desse aprendizado.

O FIDA é uma excelente organização para se trabalhar. Traz conceitos que o governo local nem sempre traz: gênero, meio ambiente. Os conceitos, mais do que os recursos, são muito importantes para nós. Os conceitos “recheiam” as obras. O FIDA influencia a visão paradigmática de desenvolvimento de Estado. Os técnicos têm essa visão, mas é preciso incorporá-la (entrevista nº 02, de fevereiro/2014).

⁶⁷ A estrutura institucional da CAR, empresa pública de direito privado, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional (SEDIR), criada por Lei Estadual em 03 de março de 1983 (COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL, 2013), permite o vínculo/diálogo com organismos internacionais, sendo seu arranjo institucional um facilitador para tanto (entrevista nº 02, de fevereiro/2014).

A institucionalização dessas experiências fortalece a agência local, segundo os entrevistados, e não se limita ao Estado da Bahia. A CAR tornou-se referência e “*multiplicadora do conhecimento e metodologia de ação auferidos*” a partir da cooperação internacional, e recebe visitas de técnicos de outros Estados do Nordeste brasileiro para “*cursos e trocas de experiências*” (entrevista nº 01, de março/2014). As experiências de cooperação internacional são sempre um desafio; todavia, existem nas parcerias processos de aprendizagem, ajustamento e avanços que permanecem como benefícios de longo prazo.

No processo de aprendizagem, foi ainda destacado pelos entrevistados o impacto das mudanças governamentais na execução do projeto. Isso remete à categoria de análise “cooperação e forças sociais”. Um dos entrevistados afirmou que, muitas vezes, um prefeito não dá consecução às ações locais junto à CAR por terem estas se iniciado durante o governo de um opositor. Em suas palavras, “paternalismo, coronelismo e falta de conhecimento sobre as funções do agente do governo e do agente internacional”, também, são fatores frequentes do processo de adequação entre os agentes de uma proposta de desenvolvimento e o poder local. Além disso, muitos prefeitos não têm conhecimento (dados básicos) sobre seus próprios municípios, nem desenvolvem planos de ação para um resultado de longo prazo. De fato, conforme entrevista (nº 02, de fevereiro/2014), os prefeitos atuam, muitas vezes, como amadores.

Mudanças na condução do governo do Estado também podem gerar impactos sobre a CAR e ter desdobramentos na execução do projeto. Por exemplo, o entrevistado nº 2 (de fevereiro/2014) destaca como os técnicos responsáveis por determinado projeto foram vistos com desconfiança pela nova equipe de governo quando houve alternância de governador na Bahia: “O projeto Gente de Valor, por exemplo, começou com Paulo Souto e terminou com Jacques Wagner. Ficamos todos aqui sob suspeita”.

Há alternâncias de poder, no Brasil, de quatro em quatro anos; porém, projetos para o desenvolvimento têm um *tempo de maturação* bem maior do que isso. As pressões das dinâmicas das forças sociais e políticas internas influenciam a cooperação internacional causando desafios, também, em outras dimensões (COX, 1986). Por exemplo, é necessário um esforço de negociação de padrões de atuação junto ao parceiro internacional para estabelecer relações harmoniosas e complementares com outras esferas do poder. Conforme entrevista (nº 01, de março/2014), o FIDA tem dificuldades para compreender que os três níveis de poder no Brasil – municipal, estadual e federal – cooperam pouco entre si e, às vezes, nem dialogam.

No que se refere à aprendizagem, percebeu-se que esta se dá em dois sentidos: tanto a agência local aprende com o organismo internacional, quanto este auferiu conhecimentos da primeira (CARAPINHEIRO, 2011). No que diz respeito à relação da CAR com o FIDA, notou-se que os *processos de negociação* são importantes. A percepção do Fundo sobre o Brasil mudou um pouco ao longo dos anos, sendo o país visto como um ator que já não precisa tanto dos recursos da cooperação internacional (entrevista nº 02, de fevereiro/2014). O FIDA trabalha em regiões muito pobres (Ásia, África, América Central). Deste modo, os projetos por eles financiados são voltados para locais com maior grau de pobreza, em comparação ao da Bahia, ou do Brasil, como atesta o entrevistado nº 01 (de março/2014): "As características de nossa pobreza são diferentes: houve aqui um salto de qualidade em comparação a outras regiões. Às vezes, o banco acha que o patamar é muito alto". Foi preciso fazer o FIDA entender que as características da pobreza do Brasil, especificamente da Bahia, são diferentes daquelas encontradas em outras áreas de atuação do Fundo ao redor do mundo, mas, nem por isso, menos graves; isso constituiu-se num desafio importante (entrevista nº 01, de março/2014).

Outro fator de aprendizagem foi levar o parceiro internacional a perceber que resultados sustentáveis e efetivos demandam mais tempo para serem auferidos, pois a mobilização feita com as diversas comunidades atendidas tem, também, a dimensão de mudança de mentalidade e de promoção de autonomia das mesmas (entrevista nº 01, de março/2014). Definir o que financiar é parte do *processo da negociação*, mobilizando conhecimento, táticas de negociação e experiências. Nas negociações nem sempre as demandas da agência local serão compreendidas como justificadas pelo Fundo, e o desafio está justamente em ter a competência para negociar e auferir o que se quer⁶⁸. Muitas vezes "[...] o banco entende que ele não deveria se ocupar com esse tipo de projeto, pois há outras fontes financiadoras para tanto. [Todavia] esse tipo de projeto serve para resolver uma necessidade objetiva e imediata, e abre portas" (entrevista nº 01, de março/2014).

Último fator importante citado sobre aprendizagem refere-se à implementação de um projeto com a abrangência de cinco anos, em termos de mobilização de recursos humanos e financeiros; isso mostrou a importância do tempo de maturação em questões que dizem respeito à intervenção para o desenvolvimento (entrevista nº 02, de fevereiro/2014). Por isso, um dos entrevistados manifestou a preocupação com o processo de evolução das etapas do projeto, tendo dito que: "levando-se em consideração que a agência local usa o período de um ano, apenas, para planejar o

⁶⁸ "Como definir o que financiar? Deve-se financiar a construção de cisternas, por exemplo?" (entrevista nº 01, de março/2014).

projeto, o desenvolvimento deste deveria ocorrer durante, pelo menos, dez anos" (entrevista nº 02, de fevereiro/2014).

Em vista da existência de tantos desafios e ganhos na parceria internacional, os entrevistados são da opinião de que a abertura de um *escritório* do FIDA em Salvador foi de grande *relevância*. Apesar de um deles ter manifestado que as decisões e processos para um projeto complexo da natureza do Pró-Gavião serem, ainda, muito centralizados em Roma⁶⁹, e que a saída do intermediário da UNOPS deixou a relação "mais travada"⁷⁰, no geral tem sido positiva a existência de um escritório local do FIDA em Salvador, por ter facilitado o desenvolvimento e a consecução das relações entre a agência local e a internacional (entrevista nº 02, de fevereiro/2014). Para o entrevistado nº 1, além da proximidade com os atores locais, a existência de uma estrutura do FIDA na Bahia facilitou o acompanhamento mais direto do órgão na execução do projeto. Isto é um ponto positivo para o financiador e para o executor local. Para o primeiro, é positivo porque pode verificar *in loco* o destino dos recursos cedidos ou emprestados; para o segundo, porque, com a ida dos técnicos do FIDA a campo pelo menos três vezes por ano nas áreas de execução do projeto, a CAR pôde negociar mais facilmente a flexibilização dos prazos ou mesmo a cessão de mais recursos. Ou seja, essa interação aumentou o poder de convencimento da CAR em relação ao FIDA.

Para concluir em relação à cooperação internacional analisada neste estudo de caso, é importante lembrar que a reforma organizacional da ONU, materializada na construção de escritórios locais, trouxe, no geral, resultados positivos a partir da ótica da agência local. A análise do Projeto Pró-Gavião mostrou que os fatores fundamentais para o estabelecimento e a continuidade da parceria estão vinculados ao conhecimento das condições locais, da especificidade dos atores e de sua capacidade de interagir em função dos objetivos trazidos pelos entes internacionais. Isto é, pesa no sucesso da cooperação a capacidade de aderência a tais objetivos por parte do parceiro local (entrevista nº 01, de março/2014). Uma bem sucedida parceria se dará na medida da convergência de interesses e políticas entre os parceiros, aliada à capacidade de negociação (flexibilização no processo de decisão e execução) de ambas as partes. Em 2014, a CAR está negociando um terceiro projeto a ser desenvolvido junto com o FIDA, atestando, na prática, que a cooperação internacional para o desenvolvimento pode estabelecer bons resultados e confiança mútua entre os parceiros, com vista à continuidade da cooperação.

A cooperação internacional para o desenvolvimento adquire muitas feições e está institucionalizada em diversas agências da ONU que atuam em comunidades locais, as quais

⁶⁹ Sede mundial do FIDA.

⁷⁰ "Me parece que a gerência lá é sobrecarregada; aqui e em Roma" (entrevista nº 02, de fevereiro/2014).

demandam projetos de desenvolvimento. Este é o caso do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), analisado a seguir, e sua parceria com a Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura de Salvador.

4.2 UNFPA – FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E O PROJETO "PROMOVENDO DIREITOS DE JOVENS: CULTURA E SAÚDE SEXUAL E REPRODUTIVA EM SALVADOR"

Criado em 1969, o Fundo de População das Nações Unidas⁷¹ é a agência responsável pela ampliação das possibilidades de mulheres e jovens terem uma vida sexual e reprodutiva saudável (UNFPA, 2014b), e atua hoje em 155 países, tendo representantes em 65 destes (UNFPA, 2014a). Desde sua criação, essa agência de cooperação internacional para o desenvolvimento apoia países a partir da utilização de dados demográficos para a formulação de políticas públicas voltadas para a redução da pobreza, no combate ao HIV/AIDS e na promoção dos direitos de mulheres e jovens (UNFPA, 2014d). A partir de 1994, após a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento realizada em Cairo, o Fundo passou a ter sua atuação regida pelas novas diretrizes, tornando-se responsável pelo acompanhamento e implementação do Programa de Ação decorrente daquela conferência (UNFPA, 2014a).

De modo geral, os principais objetivos desse programa de ação estabelecem-se em função de diretrizes como a promoção da igualdade de gênero e o atendimento às necessidades de educação e saúde dos povos, compreendidas enquanto fatores imprescindíveis para a promoção do desenvolvimento (UNFPA, 2014c). Os objetivos são: acesso universal aos serviços de saúde reprodutiva até 2015; educação primária universal e eliminação da desigualdade de gênero na educação até 2015; redução em 75% na taxa de mortalidade materna até 2015; redução da mortalidade de crianças menores de um ano; aumento da esperança de vida; e redução em 25% na taxa de infecção por HIV (UNFPA, 2014c). Percebe-se que tais objetivos, além de estarem estreitamente vinculados aos Objetivos⁷² de Desenvolvimento do Milênio, estabelecidos em 2000, reforçam a noção de que a promoção e manutenção de estabilidade e segurança em escala internacional passam por aspectos econômicos e sociais, sendo indispensável que um sistema de

⁷¹ Originalmente nomeado Fundo das Nações Unidas para Atividades Populacionais (*United Nations Fund for Population Activities*). Daí a sigla UNFPA, que, apesar da mudança do nome em 1987, permaneceu (UNFPA, 2014a).

⁷² São eles: redução da pobreza; atingir o ensino básico universal; igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade na infância; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; e estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (PNUD, 2013b).

segurança coletiva, como o concebido pelas nações e pela ONU, os leve em conta (PATRIOTA, 1998).

Assim, para servir a esses propósitos, o UNFPA atua por meio de "[...] alianças e parcerias com governos, outras agências da ONU, sociedade civil e setor privado [...]" (UNFPA, 2014b), oferecendo assistência técnica e apoio à formulação de políticas, além de buscar empoderar os parceiros com os quais atua (UNFPA, 2014b). A ação do Fundo no Brasil respeita tais preceitos. Desde 1973, o UNFPA atua no país, inaugurando seu primeiro escritório em território nacional, em 1985, em Brasília, com o propósito de potencializar as relações já estabelecidas, especificamente a partir da cooperação técnica na área de saúde reprodutiva (UNFPA, 2014f).

O desenvolvimento das ações do UNFPA no Brasil se dá por meio de programas plurianuais elaborados em conjunto com o Governo Federal, através da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (UNFPA, 2014e). Desde seu estabelecimento no país, o UNFPA já cumpriu quatro programas, todos executados em parceria com a ABC e a partir do envolvimento de governos estaduais e municipais, assim como da sociedade civil (UNFPA, 2013). Estes vigoraram de 1992 a 1997, 1998 a 2001, 2002 a 2006 e 2007 a 2011 (UNFPA, 2013). Na perspectiva do Fundo, a articulação com os atores locais é indispensável para a efetivação dos objetivos, sendo, muitas vezes, tais relações transnacionais (KEOHANE; NYE, 1971) as garantidoras da capacidade de execução exitosa das ações que o UNFPA se propõe a realizar. Essa leitura está assentada na visão que norteou a reforma administrativa das Nações Unidas, discutida em capítulos anteriores, o que permite compreender o motivo da abertura, em 2009, do segundo escritório do UNFPA no Brasil.

(i) descrição e análise da agência e de sua presença em Salvador

Apesar de atuar no Brasil desde 1973 (apenas quatro anos após sua criação), a primeira aproximação do UNFPA com a Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) ocorreu em julho de 2007, com a realização de um seminário em comemoração ao Dia Mundial da População (UNFPA, 2014e). No ano de 2008, além da formalização com a Prefeitura de um Convênio de Cooperação Técnica⁷³, o Fundo iniciou parcerias com o Governo do Estado da Bahia através de acordos setoriais com as secretarias de Promoção da Igualdade Racial, de Justiça, Cidadania e Direitos

⁷³ Renovado em agosto de 2011 (UNFPA, 2014e).

Humanos, e com o Instituto de Gestão das Águas e do Clima⁷⁴, vinculado à Secretaria do Meio Ambiente (UNFPA, 2014e).

A partir dessas articulações e da crescente intensidade das ações desenvolvidas, o Fundo instalou em Salvador, em 2009, um segundo escritório, por ser uma cidade onde "[...] os projetos da agência em nível estadual e municipal têm se intensificado e apresentado resultados de sucesso" (UNFPA, 2014f). Além de ser a maior capital de uma das regiões mais afetadas pela pobreza do país, e a terceira cidade mais populosa do Brasil, a escolha por Salvador se justifica, também, devido às ações feitas pela Prefeitura através de sua, hoje extinta, Secretaria Extraordinária de Relações Internacionais (entrevista nº 03, de abril/2014). Em 2010, com a inauguração do escritório compartilhado das Nações Unidas na capital baiana, o UNFPA passou a dividir espaço e estrutura com outras agências da ONU presentes na Bahia.

Naquele mesmo ano de 2010, o Fundo ampliou o escopo de sua parceria com o Governo do Estado, assinando um Protocolo de Cooperação Técnica, renovado em 2013, que inclui outras secretarias de Estado ao rol de suas parcerias. Com o Protocolo, as Secretarias de Saúde, de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, de Assuntos da Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014 e a Assessoria Especial do Governador para Assuntos Internacionais são formalizadas enquanto parceiros (UNFPA, 2014e). São trazidos como objetivos o fortalecimento de ações para a redução da pobreza e das desigualdades, a promoção e efetivação dos direitos humanos, a promoção da igualdade de gênero, a consolidação de políticas públicas voltadas para a juventude e o auxílio na produção e uso de dados demográficos para melhoria nas tomadas de decisões do setor público (UNFPA, 2014e).

Em 2011, foi criado um Grupo de Trabalho Intersetorial⁷⁵, congregando UNFPA, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Reparação, Secretaria Municipal de Educação, Superintendência de Políticas para as Mulheres e o Gabinete do Prefeito (UNFPA, 2014e). A função do grupo é planejar e executar as ações do Fundo e da Prefeitura a partir da parceria estabelecida, e foi em seu âmbito que parte das decisões e atividades do projeto "Promovendo Direitos de Jovens: Cultura e Saúde Sexual e Reprodutiva em Salvador" foi realizada.

Em suma, pode-se afirmar que as ações⁷⁶ do UNFPA na Bahia são baseadas em quatro eixos temáticos, a saber: advocacia, mediação e diálogo sobre políticas públicas; promoção, reforço e

⁷⁴ Atualmente Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

⁷⁵ Formalizado pelo Decreto nº 22.193, de 10 de outubro de 2011 (UNFPA, 2014e).

⁷⁶ O UNFPA destaca as seguintes como suas principais ações na Bahia: Campanha pela Redução da Morte Materna, com aplicação em mobiliários urbanos de Salvador e distribuição de cartazes em locais estratégicos de grande circulação, como aeroporto, rodoviárias, postos de saúde, hospitais, órgãos dos governos municipal e estadual; Reuniões

coordenação com parceiros; construção e utilização de bases de conhecimento, por meio de estudos e pesquisas, monitoramento e avaliação; e, por último, desenvolvimento de sistemas para melhoria do desempenho institucional (UNFPA, 2014e). A descrição e análise do projeto objeto desta seção da dissertação evidenciam que o mesmo está condizente com esses eixos e com os princípios gerais da missão do UNFPA. A seguir, são apresentados os desdobramentos desta ação a partir da ótica dos parceiros locais, mais especificamente, das técnicas da Prefeitura Municipal de Salvador entrevistadas.

(ii) descrição e análise do projeto escolhido e dos documentos que informam sobre o mesmo

A concepção e a execução do projeto "Promovendo Direitos de Jovens: Cultura e Saúde Sexual e Reprodutiva em Salvador" (iniciado em novembro de 2009) estão situadas em um contexto amplo de ações realizadas sob a observação das diretrizes mundiais do UNFPA através da sua parceria com a Prefeitura Municipal de Salvador desde o início das relações entre ambos. Até dezembro de 2008, por exemplo, UNFPA e PMS realizaram 17 ações/tarefas de comunicação, 77 ações/tarefas voltadas para a elaboração de planos de trabalho em oficinas de comunicação e humanização em saúde, 5 oficinas com temas no âmbito da saúde sexual e reprodutiva⁷⁷ e, pelo menos, 01 seminário, intitulado "Homens também cuidam!" (UNFPA, 2008).

O projeto aqui estudado delineou-se a partir da iniciativa "Saúde e Prevenção nas Escolas"⁷⁸, e seus principais objetivos foram: "[...] promover o direito de jovens; ampliar suas habilidades para a vida; e proporcionar melhores oportunidades para o desenvolvimento de seus potenciais [...]"

e encontros com gestores(as) municipais e estaduais das áreas da saúde, educação, políticas para as mulheres, igualdade racial, relações internacionais, assistência social; Apoio a iniciativas da sociedade civil organizada; Estudos e pesquisas para subsidiar a tomada de decisões (tais como: Estudo de caso da cooperação entre a Prefeitura Municipal de Salvador e o UNFPA; Mapeamento de ações, programas, projetos e iniciativas para o legado social de eventos esportivos em Salvador; Mapeamento do perfil da população jovem de Salvador e das ações direcionadas à juventude pelos diversos setores do poder público municipal; Diagnóstico de contexto social do Subúrbio Ferroviário, Península de Itapagipe e Ilha de Maré); Apoio ao Governo do Estado da Bahia na construção de indicadores do Programa de Governo "Pacto pela Vida", orientados por princípios de direitos humanos; Apoio à iniciativa de Cooperação Sul-Sul na área de gestão das águas, estabelecida entre o Governo do Estado da Bahia e o Governo de São Tomé e Príncipe, na África; Apoio sistemático à Prefeitura Municipal de Salvador no fortalecimento institucional e no estabelecimento de mecanismos de trabalho intersetorial (UNFPA, 2014e).

⁷⁷ As oficinas foram as seguintes (UNFPA, 2008): 1ª: Estratégia de comunicação para a promoção de saúde sexual e saúde reprodutiva; 2ª: Comunicação e humanização em direitos sexuais e reprodutivos; 3ª: Formação para homens líderes sobre direitos sexuais e reprodutivos e promoção da saúde das mulheres na gravidez, no parto e no pós-parto; 4ª: Formação para mulheres líderes sobre *advocacy* em direitos sexuais e reprodutivos, na perspectiva de gênero, direitos humanos e equidade de faixa etária e raça, com foco na prevenção das mortes relacionadas à gravidez, ao parto e ao pós-parto; 5ª: Ações estratégicas para a redução da mortalidade materna nos distritos de saúde do Subúrbio Ferroviário, Cabula e Beiru (bairros de Salvador).

⁷⁸ Articulada pelos Ministérios da Educação e da Saúde, e por UNICEF, UNESCO e UNFPA (UNFPA, 2014e).

(UNFPA, 2014e). A sua execução foi dividida em três etapas: a primeira ocorreu de novembro de 2009 a novembro de 2010; a segunda, ao longo de 2011; e a terceira ao longo de 2012 (UNFPA, 2014e).

Na primeira fase, o público alvo era formado por cerca de 40 jovens de ambos os sexos, com idades de 15 a 24 anos dos bairros de Sussuarana Velha, Nova Sussuarana e Novo Horizonte (UNFPA, 2014e). A dinâmica do projeto é caracterizada pela promoção de discussões em diferentes formatos, metodologias e ações culturais, como visitas a museus, órgãos públicos, organismos internacionais, participação em eventos culturais – teatro, dança, música – e realização de aulas ou oficinas de comunicação e arte sobre inúmeros temas⁷⁹ vinculados a saúde sexual e reprodutiva (UNFPA, 2014e). Em cada uma dessas ações, o jovem foi inserido como o protagonista de sua própria inclusão cidadã e social, sendo o projeto considerado exitoso em seus propósitos.

Isso levou à ampliação do escopo do projeto, inaugurando, em 2011, sua segunda fase. É a partir dessa etapa que se concentra a análise da seguinte seção deste capítulo, pois foi nessa fase que a parceria com a Prefeitura Municipal de Salvador se fortaleceu através da Secretaria de Educação (UNFPA, 2014e). Apesar de permanecer o caráter de articulação com organizações da sociedade civil ou outros órgãos públicos da Prefeitura ou do governo do Estado da Bahia⁸⁰, o projeto concentrou sua atuação nesta etapa em Comunidades de Atendimento Socioeducativo, mas especificamente nas escolas municipais Professor Carlos Formigli e Yves de Roussan, situadas em unidades de cumprimento de medidas socioeducativas (UNFPA, 2014e). Foram 50 profissionais envolvidos para a realização de atividades (UNFPA, 2014e), com 66 jovens nesta fase do projeto (entrevista n° 03⁸¹, de abril/2014).

A tônica dos temas tratados, assim como o formato das abordagens⁸², permaneceram nesta fase do projeto. Desta feita, todavia, foi proporcionada uma formação mais ampla aos educadores e colaboradores envolvidos por conta da ampliação do número de jovens atendidos e por causa da

⁷⁹ Ao longo desta primeira fase do projeto, os jovens participaram de discussões sobre os seguintes temas: direitos humanos e direitos dos cidadãos e cidadãs; direito à informação e à comunicação; relações de gênero e construção de um ambiente livre de violência de gênero contra mulheres; sexualidades, direitos sexuais e reprodutivos, saúde sexual e reprodutiva; juventude, participação social e ação em rede; mediação de conflitos; relações raciais e enfrentamento ao racismo; diversidade sexual; prevenção de doenças sexualmente transmissíveis e AIDS; uso de álcool e outras drogas; educação de pares, por pares; intervenções comunitárias (UNFPA, 2014e).

⁸⁰ Dentre eles, podem-se citar: Fundação de Apoio à Criança e ao Adolescente da Bahia, Posse Consciência e Expressão, Coordenadoria Ecumênica de Serviços, Organização Intereclesiástica para a Cooperação ao Desenvolvimento, Fundação Cidade Mãe, dentre outros (UNFPA, 2014e; entrevista n° 03, de abril/2014; entrevista n° 04, de março/2014).

⁸¹ Professora e técnica da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer de Salvador; Coordenadora de Ensino e Apoio Pedagógico da SMED.

⁸² Os jovens participaram de oficinas de *grafitti*, teatro e dança (UNFPA, 2014e).

situação de privação de liberdade dos mesmos, apesar da realidade dos alunos da rede municipal de ensino que não estão nessa situação não ser tão diferente, por estarem sujeitos aos mesmos riscos (entrevista nº 03, de abril/2014). De todo modo, a cooperação estabelecida entre UNFPA e Prefeitura Municipal de Salvador possibilitou a realização de oficinas com educadores e colaboradores das escolas municipais a partir de diversos módulos temáticos⁸³.

Por conta dos bons resultados da execução do projeto em 2011 (UNFPA, 2014e; entrevista nº 03, de abril/2014; entrevista nº 04⁸⁴, de março/2014), UNFPA e Secretaria Municipal de Educação resolveram ampliá-lo mais uma vez, inaugurando, em 2012, a terceira e última⁸⁵ etapa, conforme esclarece a citação abaixo:

[...] o “Promovendo” passou a integrar a política de educação de jovens e adultos da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura de Salvador, com a realização de atividades em três outras unidades escolares da região do Cabula: Marisa Baqueiro Costa, Hildete Bahia e 22 de Abril, localizadas nos bairros de Saramandaia, Pernambués e Tancredo Neves, respectivamente. Passou também a contar com a parceria da Fundação Cidade Mãe, além da continuidade das atividades para jovens em cumprimento de medidas socioeducativas nas escolas municipais Professor Carlos Formigli e Yves de Roussan (UNFPA, 2014e).

Nesta etapa, aproximadamente trezentas pessoas foram atendidas através de dez instituições. Para tanto, o projeto foi reformulado pela Secretaria de Educação e pelo UNFPA. Mesmo com os desafios para sua operacionalização, como as dificuldades logísticas (entrevista nº 03, de abril/2014), por exemplo, ambas as entrevistadas o consideraram um caso de sucesso. Para entender como estes e outros desafios foram superados, assim como se deram as relações entre UNFPA e Secretaria Municipal de Educação, a próxima seção é dedicada à análise das informações obtidas pelas entrevistas realizadas com as técnicas do órgão público local aqui considerado.

(iii) análise dos encaminhamentos e ações para a viabilização do projeto e da parceria internacional

De acordo com as gestoras técnicas da Secretaria de Educação que trabalharam no projeto, é possível verificar em que medida as categorias analíticas sobre cooperação e desenvolvimento,

⁸³ Estes foram sobre: “[...] relações de gênero; relações raciais; prevenção de doenças sexualmente transmissíveis e AIDS; sexualidade, direitos sexuais e reprodutivos; teatro e dança; e uso de álcool e outras drogas” (UNFPA, 2014e).

⁸⁴ Professora e técnica da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer de Salvador.

⁸⁵ Com a mudança de poder na Prefeitura Municipal de Salvador, o projeto não continuou em 2013, como será analisado no item (iii) desta seção.

consideradas nesta pesquisa, são elementos observáveis e relevantes no exame de relações internacionais cooperativas. De modo geral, pode-se afirmar que a cooperação para o desenvolvimento realizada entre o Fundo e a PMS é um “*projeto desafiante*” (entrevista nº 04, de março/2014), porque o conhecimento sobre o *modus operandi* da agência internacional e a adaptação ao mesmo por parte da agência pública local se deram durante o processo de implantação do projeto. Deste modo, o aprendizado (LOPES, 2005) e a construção de capacidades (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003) deram a tônica das interações estabelecidas e das ações realizadas. Diferentemente da CAR, que nas suas relações com o FIDA já contemplava maior experiência com a cooperação internacional (entrevista nº 01, de março/2014), a PMS, através da sua Secretaria de Educação, era menos experiente. O conhecimento dos prepostos do UNFPA na construção e execução de projetos em outras regiões do mundo, com público parecido com o atendido em Salvador, foi imprescindível para desenvolver essa cooperação de forma adequada (entrevista nº 03, de abril/2014).

Ainda que se note discrepância de conhecimentos entre os técnicos da agência internacional e os locais, essa assimetria não significou, na prática, imposições da parte da OI à Prefeitura. Percebeu-se, pelas entrevistas, que as relações cotidianas entre as duas instâncias foram *equânimes*, tendo a Secretaria de Educação mantido sua *autonomia*⁸⁶, participado de todas as reuniões para planejamento e redesenho do projeto, e da construção de relatórios e planos de trabalho (entrevista nº 03, de abril/2014). A interação foi classificada como de *parceria*, caracterizada por uma *comunicação direta e não impositiva*, por *políticas bem alinhadas e sem sobreposição* de propostas por parte do UNFPA em relação à Prefeitura (entrevista nº 03, de abril/2014). Os processos de tomada de decisão foram descritos como “*bem dialógicos*” e os *processos de negociação e de comunicação* daquilo que era prioridade para a PMS aconteceram sempre que necessário (entrevista nº 04, de março/2014).

Desta forma, notou-se grande integração entre poder local/agência internacional, desde a *reformulação*⁸⁷ do projeto, para melhor atender ao público alvo, a reuniões de avaliação após a realização de cada oficina planejada (entrevista nº 03, de abril/2014). O caráter dessa integração foi descrito como “*democrático*”, e destacou-se uma característica positiva do Fundo: a sua “*sensibilidade na escuta*” (entrevista nº 03, de abril/2014). Faz-se necessário pontuar que essa

⁸⁶ Todavia, uma das entrevistadas (nº 04, de março/2014) relativizou a autonomia da agência local em relação ao Fundo, classificando-a como “*média*”. Segundo ela, o grau de autonomia variou de acordo com a fonte do recurso aplicado no projeto: “[...] quando o recurso é todo da Secretaria, de política pública, a gente tem muito mais autonomia para conduzir o processo” (entrevista nº 04, de março/2014).

⁸⁷ “O UNFPA ajudou nessa reformulação, mas a construção foi basicamente nossa” (entrevista nº 04, de março/2014).

característica não se limitou às interações entre o UNFPA e a Secretaria de Educação. O Fundo, a partir da verificação das necessidades desse órgão, teve um papel importante no estabelecimento de pontes e construção de diálogos com outras estruturas e instâncias de poder da Prefeitura Municipal de Salvador que nem sempre eram acessíveis à própria Secretaria de Educação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

O Fundo vai conversar diretamente com o Prefeito, e isso me ajuda a fazer aquilo que eu quero enquanto objetivo, porque eu sou uma formiguinha dentro da Secretaria de Educação. Então, o que eu tinha anteriormente como objetivo, consegui alcançar muito mais rápido com a entrada do UNFPA. A comunicação dos organismos internacionais com a política pública e seus representantes facilita muito a execução de nosso trabalho (entrevista nº 04, de março/2014).

Esta dimensão da integração entre UNFPA e Secretaria de Educação da PMS constitui-se em exemplo de como a internacionalização pode promover *novos padrões de construção de políticas*, pois como o ator público doméstico (secretaria) se deparou com dificuldades de colocar sua agenda perante outros atores do âmbito municipal, o compartilhar de responsabilidades na condução das políticas com um organismo internacional o fez ter melhor acolhida junto a outras estruturas de poder (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Isso, contudo, relativiza a autonomia do ator local. O próprio Fundo, em seu primeiro relatório referente a esta cooperação já havia identificado como desafio do quesito "planejamento", a "falta de comunicação intra e intersecretorial (ruídos de comunicação)" das estruturas da própria Prefeitura, assim como percebeu a "falta de apoio interno nas secretarias e a falta de comprometimento de gestores e servidores públicos" como desafios para o quesito "gestão" de suas ações em Salvador (UNFPA, 2008). Fica claro, neste ponto, como a reforma política e administrativa das Nações Unidas, no sentido de atuar localmente através de seus escritórios especializados, tem desdobramentos quanto à promoção de melhor integração entre os próprios atores locais e os internacionais. Considera-se, portanto, *relevante a presença de escritório* do UNFPA em Salvador.

Ademais, a necessidade de se apoiar no organismo internacional para viabilizar uma maior integração entre órgãos públicos da mesma estrutura de poder, incita a Prefeitura Municipal de Salvador a enfrentar as limitações face à sua capacidade de otimizar a cooperação internacional. Dificuldades históricas e estruturais da PMS na área de educação foram apontadas pelas entrevistadas. O município de Salvador é responsável por 424 escolas; 49 destas são voltadas para o ensino de jovens (ensino médio), público alvo do projeto (entrevista nº 03, de abril/2014). Como a Secretaria de Educação "não investia nesses jovens" (entrevista nº 03, de abril/2014) há algum

tempo, a integração com a cooperação internacional contribuiu para se buscar a superação dessa lacuna. Para tanto, quando da ampliação do projeto em 2012, houve a necessidade de contratar quatro coordenadores-articuladores e 20 formadores para realizar atividades e oficinas com 10 turmas (cerca de 350 jovens), bem como de comprar uma grande quantidade de material e de efetuar uma administração logística de peso para que a ação acontecesse⁸⁸ (entrevista nº 04, de março/2014). Deste modo, o *know-how* do UNFPA, aliado à sua flexibilidade no planejamento e na execução do projeto (entrevista nº 03, de abril/2014), possibilitaram um *ganho de aprendizagem* para parte dos técnicos da Secretaria de Educação, especialmente no que se refere ao *domínio de instrumentos* de trabalho sistematizados, dimensão na qual a gestão pública é falha, pois "[...] ainda caminha na construção de instrumentos mais eficazes para garantir o acompanhamento de um projeto" (entrevista nº 04, de março/2014). Pelo menos no nível das capacidades individuais, esse processo de apropriação ocorreu (LOPES, 2005).

Essas dinâmicas caracterizaram os momentos de desafios, tensões e consensos na parceria internacional aqui analisada. Mesmo com uma avaliação de "*qualidade muito positiva*" quanto às relações estabelecidas com o UNFPA por parte da Secretaria de Educação (entrevista nº 03, de abril/2014), características e fragilidades desse órgão municipal, somadas ao ritmo de trabalho da equipe do organismo internacional, geraram desafios a serem superados. Uma das entrevistadas (nº 03, de abril/2014) afirmou que não tomou conhecimento de nenhuma situação de conflito ou choque de interesses entre o Fundo e a Secretaria de Educação, e que os problemas que ocorreram restringiram-se aos limites da capacidade de execução de tarefas da própria Secretaria. Para ela, tais problemas limitaram-se a questões logísticas da operacionalização das oficinas realizadas. Todavia, esta não foi a única questão observada durante esta pesquisa, pois ainda que as *dificuldades* estivessem restritas à própria Secretaria, as mesmas eram de *dimensões funcionais e ideológicas* (entrevista nº 04, de março/2014).

Do ponto de vista funcional, um dos desafios refere-se à sobrecarga de tarefas que os técnicos da Prefeitura tiveram ao longo do projeto de cooperação com o UNFPA. O Fundo tem uma "*logística de documentação, de estrutura de trabalho*" que é diferente daquela da PMS, e acaba por cobrar muito do funcionário público (entrevista nº 04, de março/2014). Segundo uma das entrevistadas, "na parceria com o Fundo de População, eu tinha tantas demandas de escrita de relatórios, de planos de trabalho, e de ajustes [...] que os meus colegas achavam que eu estava lá dentro trabalhando pelo UNFPA" (entrevista nº 04, de março/2014). Isso gerou *conflitos*, pois os

⁸⁸ A etapa de 2012 durou de agosto a dezembro, com uma carga horária de 200 horas presenciais com o público alvo (entrevista nº 04, de março/2014).

técnicos da Secretaria de Educação e de outras instâncias da PMS entenderam que o UNFPA os tratava a partir de uma *lógica de verticalização* de autoridade, como se fossem funcionários do Fundo⁸⁹ (entrevista nº 04, de março/2014). O entendimento sobre o que significa a divisão de tarefas é, portanto, um fator muito sensível na implementação de projetos de cooperação. Se o funcionário municipal não responder positivamente às demandas e ao ritmo de trabalho da agência internacional, mesmo sendo este um trabalho "cansativo", "desafiante", exigente no desenvolvimento de uma postura "dialógica", "de comunicação e manutenção do foco nos objetivos", o projeto "afunda" (entrevista nº 04, de março/2014).

Mesmo tendo sido da própria Prefeitura Municipal de Salvador a iniciativa de buscar a cooperação com o Fundo de População (UNFPA, 2010), este já havia expressado, em seu relatório do primeiro ano de relações com a PMS, que dois dos desafios no âmbito da gestão das ações da parceria seriam a "falta de entendimento dos servidores sobre o significado de uma cooperação técnica" e o "não-cumprimento dos compromissos e das atividades previstas" (UNFPA, 2008, p. 39-40).

Já a dimensão ideológica dos desafios reside na percepção que alguns técnicos da Secretaria tiveram sobre organizações internacionais. Estas, segundo alguns técnicos, tinham a função de reproduzir medidas paliativas para minimizar desigualdades resultantes do neoliberalismo e do *status quo* (entrevista nº 04, de março/2014). Os momentos nos quais essa ideia se tornou mais perceptível, conforme a entrevistada nº 04 (março/2014), foram aqueles de publicização, por parte da ONU, das ações e resultados parciais do projeto em seus canais virtuais de comunicação⁹⁰. Alguns dos técnicos discordavam da ação de organismos internacionais como a ONU, porque, na verdade, não seriam agentes de promoção de mudanças significativas. A citação abaixo sintetiza bem essa percepção:

Tanto o Fundo de População como outras agências te colocam num ritmo de trabalho como se você fosse um funcionário deles em Nova Iorque. Se você não der conta, estará respondendo e-mails nos domingos, sábados [...].Tenho colegas na Prefeitura que não querem fazer parceria com agências internacionais porque entendem que isso é exploração de mão-de-obra em proveito da agência internacional. [...] Não concordo com as exigências do Banco Mundial, nem com todas as exigências da ONU. Por exemplo, discordo dos seus projetos de voluntariado. Entendo que vivemos no sistema do capital e é através dele que precisamos conquistar espaço para sobreviver. [...] No entanto, quando se está dentro do processo, se percebe que é possível qualificar o seu trabalho tirando o que é positivo das agências internacionais. É uma relação paradoxal. Para mim, depois de dois anos de

⁸⁹ A entrevistada (nº 04, de março/2014) afirmou que não se sentiu assim; apenas estava relatando o que observou junto a alguns de seus colegas.

⁹⁰ "Já ouvi um técnico: 'eu não vou fazer o trabalho para a ONU sair como ótima. Não, eu estou trabalhando e a ONU bota lá no site?'" (entrevista nº 04, de março/2014).

trabalho com uma agência internacional, ficou muito clara a *relação de troca* (entrevista nº 04, de março/2014).

Paradoxalmente, apesar desses desafios e tensões ocorridos ao longo da execução do projeto, a construção de consensos entre os parceiros foi uma constante. A relação sempre foi "*respeitosa*", sendo os técnicos do Fundo "*cuidadosos na condução do trabalho*" e a Secretaria de Educação não recebeu negativas do parceiro quando houve necessidade de mudança de estratégia (entrevista nº 04, de março/2014). Prova disso é que tanto as entrevistadas quanto o próprio UNFPA consideraram o projeto "Promovendo Direitos de Jovens: Cultura e Saúde Sexual e Reprodutiva em Salvador" um sucesso.

Benefícios e permanência das ações da cooperação foram, também, apontados pelas entrevistadas em relação ao projeto. Houve *ganho na aprendizagem* dos técnicos da PMS durante a execução do projeto, quando o mesmo foi ampliado mais uma vez, em 2012. Segundo entrevista (nº 04, de março/2014), o projeto só foi ampliado porque os responsáveis pelo mesmo na Secretaria de Educação já tinham *incorporado os instrumentos de trabalho* usados no ano anterior, mesmo com as dificuldades e os desafios descritos acima. A atuação do UNFPA ocorreu a partir de uma lógica de globalização de políticas sociais e de socialização de políticas globais (CARAPINHEIRO, 2011, p. 207-208), pois seus representantes trouxeram ao seu parceiro local conhecimento fundamentado em experiência internacional que repercutiu na aprendizagem da Secretaria de Educação (entrevista nº 03, de abril/2014). Em suma, pode-se dizer que os *principais benefícios* vinculados a uma lógica de *aprendizado*, a partir da parceria com o UNFPA, são: sistema de trabalho com agenda estruturada; construção de competência na sensibilização da comunidade alvo de dado projeto; construção de competência para entender as demandas de uma dada comunidade; estruturação metodológica de diretrizes de ação/intervenção social; e aumento de relações em rede com outros órgãos e com a sociedade civil (entrevista nº 04, de março/2014).

O caráter de permanência das ações da cooperação entre PMS e UNFPA está em função dos benefícios acima descritos. De acordo com entrevista (nº 03, de abril/2014), os técnicos da Secretaria de Educação tiveram condições de desenvolver outros projetos sem a parceria com o Fundo. O aprendizado auferido com a experiência do "Promovendo Direitos de Jovens" foi suficiente mesmo com as dificuldades estruturais, de logística e orçamento (entrevista nº 03, de abril/2014). Ambas as entrevistadas afirmaram que a experiência da cooperação gerou um *aumento das capacidades técnicas* dos servidores da Secretaria que estiveram envolvidos com o UNFPA, e que estes teriam condições de *replicar as ações e dinâmicas* aprendidas. Além disso, ficou claro

para as entrevistadas que o UNFPA tinha, também, o propósito de fazê-los "caminhar com as próprias pernas" (entrevista nº 03, de abril/2014), e de que é do interesse da agência internacional fomentar a construção de políticas públicas dentro daquilo que é necessidade prioritária para o órgão público (entrevista nº 04, de março/2014).

Para os técnicos da PMS, o caráter de permanência das ações da cooperação não foi suficiente para impulsionar o projeto para mais um ano de execução, uma nova edição em 2013 (entrevista nº 04, de março/2014), pois, com o início de um novo governo na Prefeitura, as atividades não tiveram continuidade. As forças sociais (COX, 1986) geraram efeitos diretos sobre a cooperação, pois com a *mudança de governo* a continuidade do projeto foi interrompida por questões orçamentárias (entrevista nº 03, de abril/2014). Um novo partido no poder da PMS causou a interrupção do projeto porque "a prioridade se tornou outra" (entrevista nº 04, de março/2014). O UNFPA já havia percebido *mudanças de governo* enquanto um desafio, no âmbito da gestão, para dar consecução às suas ações junto à PMS. Em seu primeiro relatório sobre a parceria com aquela, o UNFPA apontou necessidades de "repactuação das ações previstas no projeto com os dirigentes, em virtude das constantes mudanças na gestão" (UNFPA, 2008, p. 40). A nova gestão priorizou programas de alfabetização, e as temáticas tratadas pelo projeto, assim como seu público alvo, ficaram em segundo plano (entrevista nº 04, de março/2014). Segundo entrevistada, "quando mudou a gestão e entrou outro partido político, outras pessoas, outra direção, a gente não teve espaço" (entrevista nº 04, de março/2014).

Outra dimensão de influência das forças sociais, na cooperação internacional entre PMS e UNFPA, foi de natureza mais subjetiva. A *identificação social e étnica* do funcionário local com o funcionário internacional foi um fator destacado, e contribuiu para a *redução de distâncias* entre os operadores da cooperação. A citação a seguir deixa clara essa relação: "O UNFPA tem um perfil de ter mulheres, jovens, negras trabalhando, e eu particularmente me identifico com esse perfil [...]. Eu acho que o perfil do funcionário da agência internacional soma muito no processo" (entrevista nº 04, de março/2014).

Por fim, pode-se afirmar que, após seu encerramento, o projeto passou a ser visto como uma das experiências mais exitosas da Secretaria de Educação, deixando em parte de seus técnicos uma boa impressão (entrevista nº 04, de março/2014). A cooperação internacional para o desenvolvimento levada a cabo por um organismo das Nações Unidas em Salvador assume múltiplas facetas, como pôde ser percebido pela análise das articulações UNFPA-PMS. O mesmo pode ser dito a respeito das relações entre o Ministério Público do Estado da Bahia e o Programa

das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), um caso estudado, na seção seguinte, a partir do Projeto "Ministério Público e os Objetivos do Milênio: Saúde e Educação de Qualidade para Todos".

4.3 PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO E O PROGRAMA "MINISTÉRIO PÚBLICO E OS OBJETIVOS DO MILÊNIO: SAÚDE E EDUCAÇÃO DE QUALIDADE PARA TODOS"

Vinte anos após a sua criação, as Nações Unidas ampliaram sua estrutura voltada para a agenda do desenvolvimento perante os Estados-Membros. Para potencializar o enfrentamento do desafio apresentado pelo subdesenvolvimento, o PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – foi criado⁹¹, em 1965, pela resolução 2029 da XX Assembleia Geral da ONU (SEITENFUS, 2008). Atuante em mais de 170 países e territórios e operando sob uma lógica que promove o desenvolvimento humano a partir de uma perspectiva global ligada a uma visão local sobre o mesmo (PNUD, 2013c), o Programa tem a missão de racionalizar as ações das Nações Unidas para o desenvolvimento e unificar as operações existentes através da prestação de assistência técnica (SEITENFUS, 2008).

Pode-se afirmar que a criação do PNUD foi um passo institucional importante para fomentar arranjos organizacionais e, assim, promover e garantir a implementação de programas à luz da diretriz de segurança coletiva, com uma visão mais ampla (PATRIOTA, 1998; HERZ; HOFFMANN, 2004). Isto fica claro quando são observadas as grandes áreas de concentração das atividades do Programa no mundo, a saber: redução da pobreza; governança democrática; prevenção de crises e recuperação; desenvolvimento sustentável e energia; HIV/AIDS; empoderamento das mulheres; e desenvolvimento de capacidades (PNUD, 2013c). Para alcançar suas metas, o PNUD se propõe a cooperar com seus parceiros no desenvolvimento e na transferência de tecnologias, na formação de recursos humanos, no enfrentamento dos desafios da promoção do desenvolvimento e na identificação e aumento sustentável das potencialidades dos recursos naturais dos países-membros (SEITENFUS, 2008).

Em 1990, o Programa incorporou à sua agenda e aos fóruns internacionais o princípio de desenvolvimento humano. Compreendido a partir da correspondência de três dimensões básicas da vida humana – renda, saúde e educação –, tal princípio norteou a criação do Índice de

⁹¹ Apenas um ano após a criação da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD).

Desenvolvimento Humano (PNUD, 2013c), medido, anualmente, em escala global. Já a partir do ano 2000, com a Declaração do Milênio, a atuação do PNUD e o desenvolvimento de ações no âmbito das grandes áreas temáticas, se pautaram na observância dos Objetivos de Desenvolvimento (ODM) por aquela estabelecidos. A cooperação entre o PNUD e o Brasil se iniciou, portanto, a partir desses preceitos e novos compromissos. Além do enfoque no alcance dos ODM, outras três áreas-chave norteiam a ação do PNUD no Brasil: desenvolvimento sustentável e inclusão produtiva; segurança cidadã; e cooperação sul-sul (PNUD, 2013c).

Presente no país desde 1966 (UNICRIO, 2013), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento realiza atividades através de duas modalidades de projetos: os de execução nacional e os de execução direta (PNUD, 2013a). Na primeira modalidade, PNUD e governo fazem um acordo operacional através do qual o ente público nacional se responsabiliza pela formulação, administração e cumprimento dos objetivos estabelecidos. O PNUD, nesses casos, pode fornecer apoio técnico, operacional ou, até, financeiro (PNUD, 2013a). É nesta modalidade que se enquadra o programa "Ministério Público e os Objetivos do Milênio: Saúde e Educação de Qualidade para Todos". Na segunda modalidade, o próprio PNUD administra e executa a ação, também sendo responsável por monitorar e avaliar seus resultados (PNUD, 2013a).

Segundo informações do próprio Programa (PNUD, 2014a), no Brasil foram desenvolvidos e encerrados quinze projetos, e ainda estão em andamento mais 165. Em 2013, US\$ 87.462.509,00 foram investidos em 96 projetos executados com o auxílio de 247 colaboradores que compunham o quadro do Programa até o fim daquele ano (PNUD, 2014b). Deste montante, US\$ 73.991.253,00 foram provenientes do governo brasileiro, aproximadamente 84% do total. Esse dado evidencia o papel de "assessor técnico" do PNUD, conforme descrito acima.

Visto que esse organismo das Nações Unidas compreende que a promoção do desenvolvimento deve ser também construída a partir da consideração das peculiaridades e necessidades locais, as premissas da reforma organizacional da ONU, estabelecidas em 1997 (UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL, 2013), promoveram mudanças na administração do PNUD. Dentre elas, destaca-se a ampliação de sua presença em nível nacional, uma atuação que deu base para a abertura de um escritório do Programa em Salvador, já existente há quase 10 anos.

(i) descrição e análise da agência e de sua presença em Salvador

Após 39 anos de atuação no Brasil, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento estabeleceu escritório regional em Salvador a partir de articulações do Governo do Estado da Bahia e da extinta Secretaria Extraordinária de Relações Internacionais da PMS. Em 2005, o Programa instalou-se na capital baiana em dois andares do Elevador Lacerda, cedidos pela Prefeitura (CORREIO, 2013). O escritório foi o quarto inaugurado pelo PNUD no Brasil, mas, desde antes de sua abertura, o Programa desenvolvia ações em parceria com o Estado baiano e seus municípios⁹² (PNUD, 2012). Uma das principais razões para a instalação do PNUD na Bahia se assenta na convergência de três problemas "[...] que se manifestam com maior intensidade na capital baiana: o racismo, a pobreza e a violência — tripé do Relatório de Desenvolvimento Humano Brasil 2005" (PNUD, 2012). A partir da estrutura local, o PNUD amplia a sua capacidade de administração de projetos voltados para a região Nordeste, especialmente Bahia e Sergipe⁹³. Esses projetos não são, necessariamente, voltados de maneira exclusiva para essa região. Na maioria dos casos, são ações de escopo nacional que também englobam o nordeste brasileiro⁹⁴ (PNUD, 2014a).

Há, evidentemente, projetos com recortes mais regionais, como o "Investimento Socioambiental em Ações de Uso e Conservação do Solo em Comunidades Rurais da Bacia do Rio São Francisco", executado pelo Ministério do Meio Ambiente entre dezembro de 2007 e dezembro de 2013⁹⁵ (PNUD, 2014a). Este projeto teve como áreas de abrangência os estados de Alagoas, Bahia, Sergipe, Pernambuco e Minas Gerais (PNUD, 2014a). Outro exemplo ainda mais localizado é o "Programa de Desenvolvimento Social Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais da Bahia", realizado em parceria com o governo desse estado, de junho de 2008 a junho de 2012⁹⁶.

A presença do PNUD na Bahia serve não apenas para potencializar suas ações e parcerias no Estado e na região Nordeste, mas também para realizar o mesmo em relação às outras agências da ONU que estão vinculadas ao "time país", conforme discutido no segundo capítulo desta dissertação. Assim sendo, uma maior descentralização espacial do Programa impulsiona as ações de

⁹² "Dentre as iniciativas realizadas em parceria, destaca-se o Programa de Modernização da Secretaria Estadual da Fazenda, que contribuiu para que a arrecadação de tributos crescesse 50% entre 1998 e 2005, segundo a [então] diretora da unidade baiana do PNUD, Gianna Sagazio. Ela ainda ressalta o Programa Águas da Bahia, que busca proteger as regiões de nascentes e formula políticas para o uso sustentável da água" (PNUD, 2012).

⁹³ A autonomia do escritório local é limitada, submetida ao escritório do PNUD em Brasília, onde está lotado o coordenador residente, diretor do Programa em nível nacional.

⁹⁴ Informações auferidas a partir de análise dos resumos dos projetos disponíveis no *site* do PNUD Brasil (PNUD, 2014a).

⁹⁵ Código do projeto para busca no *site* do PNUD: BRA/07/018.

⁹⁶ Código do projeto para busca no *site* do PNUD: BRA/07/015.

cooperação para o desenvolvimento no Brasil como um todo. O PNUD é o principal organismo das Nações Unidas responsável pela viabilização de maior integração entre as agências voltadas para a agenda do desenvolvimento dessa organização internacional. Neste espírito de ampliação da integração entre agências, é inaugurado o escritório compartilhado da ONU em Salvador, no ano de 2010, passando o PNUD a integrá-lo. A afirmação de Frederico Lacerda, responsável pelo PNUD na capital baiana, feita em entrevista a jornal local, atesta essa assertiva: "Com a maior proximidade física, temos a oportunidade de atuarmos de forma mais integrada" (CORREIO, 2013).

A responsabilidade do PNUD, em nível inter e multiagências da ONU, apresenta-se como uma missão desafiadora. Isto se dá não somente por conta das dificuldades que a gestão interagências traz (NAY, 2009), mas, também, porque o sucesso no alcance dos objetivos estabelecidos se apoia em parcerias locais ao redor do globo. O alcance dos objetivos e das metas colocados pela Declaração do Milênio até 2015 é uma missão que exige muito esforço e "[...] o PNUD não teria nenhuma condição de fazer esse trabalho pelo mundo inteiro sem ter parcerias" (entrevista nº 06⁹⁷, de janeiro/2014). O estabelecimento da parceria entre PNUD e Ministério Público da Bahia (MP) corresponde a essa lógica de articulação. Deste modo, os elementos do projeto⁹⁸, em torno do qual as duas instituições passaram a se relacionar diretamente, serão apresentados abaixo. As características das relações estabelecidas serão analisadas numa última seção.

(ii) descrição e análise do projeto escolhido e dos documentos que informam sobre o mesmo

Diferentemente dos projetos anteriormente discutidos (realizados com o FIDA e com o UNFPA), o programa "Ministério Público e os Objetivos do Milênio: Saúde e Educação de Qualidade para Todos" foi iniciado muito antes do estabelecimento da parceria entre o agente público local e o organismo internacional. Em fevereiro de 2008, na cidade de Itabuna, o projeto foi apresentado pelo seu idealizador, o Promotor de Justiça Clodoaldo Silva da Anunciação, a outros promotores do MP, sendo bem aceito (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA,

⁹⁷ Promotor de Justiça do Ministério Público da Bahia, idealizador e coordenador do projeto MP e os Objetivos do Milênio – Saúde e Educação de Qualidade para todos.

⁹⁸ Para os fins dessa pesquisa, não será feita a distinção entre os conceitos de "projeto" e "programa". Portanto, mesmo sendo o "Ministério Público e os Objetivos do Milênio: Saúde e Educação de Qualidade para Todos" um programa, dentro do qual projetos são desenvolvidos, o mesmo foi (e poderá ser) chamado de "projeto" em alguns momentos desta redação.

2013a). Nos meses subsequentes, reuniões com os principais órgãos públicos locais⁹⁹ foram realizadas para discutir a minuta do projeto.

A articulação com os atores locais das áreas de saúde e educação fora estratégica e necessária em face do objetivo geral¹⁰⁰ do projeto e de sua metodologia, que preconizava a realização de visitas de equipes multi-institucionais às escolas públicas municipais e estaduais, assim como aos postos e outros estabelecimentos públicos de saúde estaduais e municipais, para o levantamento de informações sobre os problemas e as dificuldades de cada aparelho público. Após a elaboração dos relatórios pela equipe técnica, os gestores públicos responsáveis pelas instituições visitadas têm trinta dias para informar ao MP as providências tomadas visando a sanar os problemas apontados. Depois dessa etapa, a equipe avaliadora retorna ao local para checar se as melhorias foram realizadas. A discussão e o debate com atores locais, antes da implementação do projeto, se mostraram, portanto, necessários para que os processos previstos fossem mais bem entrosados. Essa articulação com os atores locais apresenta outras dimensões sensíveis, como pode ser observado a partir da fala do idealizador do projeto:

Um grande diferencial desse trabalho do Ministério Público é que o promotor não vai sozinho nas visitas. Ele vai com a comunidade. Ele empodera aquele cidadão da localidade, através do trabalho que o promotor exerce. Então, o promotor primeiro sai do gabinete; segundo, empodera esse cidadão; e terceiro, busca resolver aquilo que é mais imediato dessa sociedade (entrevista nº 06, de janeiro/2014).

⁹⁹ Além dos promotores de justiça, secretários de educação e saúde da cidade de Itabuna, representantes da 7ª Diretoria Regional de Saúde (DIRES) e da Diretoria Regional de Educação – DIREC 7, representantes de diversos Conselhos Municipais da cidade, Conselhos de Classe, a exemplo do CREMEB, COREN, ABM, Sindicatos, Universidade Estadual de Santa Cruz e com os gestores das unidades escolares do município (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA, 2013a).

¹⁰⁰ "Exercer o papel ministerial de fiscalização de dois setores vitais da sociedade, visando efetivar os direitos de cidadania de crianças, adolescentes e enfermos, contribuindo para a prestação de serviços públicos de qualidade nas áreas de educação e saúde" (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA, 2013b). Os objetivos específicos do projeto são: "fiscalizar os estabelecimentos de ensino municipais e estaduais, observando as condições estruturais, sanitárias e de prestação do serviço educacional, além da correta aplicação de verbas públicas destinadas a esta área; fiscalizar os estabelecimentos de atendimento à saúde, observando as condições da prestação dos serviços públicos, notadamente os que atendem crianças, idosos e pessoas com problemas mentais, além das condições de trabalho dos profissionais da saúde e regularidade das contratações; mobilizar e conscientizar os diretores, coordenadores, professores, alunos e demais prestadores de serviços educacionais, no sentido de que reconheçam a importância das informações da Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente – FICAI para a melhoria do ensino; conscientizar a sociedade e os agentes públicos sobre a necessidade da aplicação correta de verbas públicas na educação e saúde; dar continuidade ao projeto 'Paternidade Responsável' cumprindo, *in loco*, as etapas do programa; prevenir e combater a violência nas escolas; esclarecer e despertar a compreensão sobre os malefícios do trabalho infantil; colaborar para o fortalecimento dos conselhos municipais ligados às áreas da educação e saúde, exigindo o cumprimento da lei, sobretudo no que tange ao custeio das entidades e do respeito às suas deliberações; melhorar a relação do Ministério Público com a comunidade, consolidando seu papel institucional; adotar as providências necessárias à correção dos desvios e distorções encontradas; elaborar relatório final anual e promover seu encaminhamento aos órgãos públicos nacionais e internacionais ligados às áreas envolvidas" (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA, 2013b).

A partir deste ponto, o projeto em questão foi lançado em audiência pública no dia 11 de julho de 2008, com a presença de representantes dos poderes executivo, legislativo e judiciário, autoridades civis, militares e eclesiásticas, representantes da sociedade civil, professores, profissionais de saúde e outros cidadãos (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA, 2013a). Os resultados iniciais observados em Itabuna permitiram que as ações desenvolvidas neste município fossem reproduzidas em outras cidades do interior da Bahia. A ampliação do projeto para o âmbito estadual se deu em 2009, em evento na capital (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA, 2013a).

Então, em 2010, as conversações acerca do projeto se iniciam com o PNUD. A parceria com este significou, também, a firmação da parceria com a Secretaria Geral da Presidência da República Federativa do Brasil, que passou a apoiar o programa. Essa aproximação se justifica porque a iniciativa desenvolvida pelo MP objetiva ampliar sua atuação nas áreas sociais e já era, normativa e filosoficamente, vinculada à bandeira dos Objetivos do Milênio (entrevista nº 06, de janeiro/2014).

Deste modo, quando o projeto foi implementado em Salvador, na Cidade Baixa, o representante local do PNUD e outras autoridades da cidade foram convidados para conhecer a iniciativa (entrevista nº 06, de janeiro/2014). Esta gerou interesse do próprio PNUD, que autorizou o uso de sua logomarca pelo Ministério Público do Estado da Bahia, dando o segundo passo para a formalização da parceria. Segundo entrevistado (nº 06, de janeiro/2014), a parceria não se estabeleceu instantaneamente, pois o Programa somente se engaja numa relação, ou permite o uso de sua logomarca, após criteriosa análise da proposta e de seus documentos. Como o MP tem toda a história do seu projeto documentada, desde a primeira ata de reunião, além de milhares de fotografias, formulários etc., e já trabalhava com a bandeira dos ODM, o aval do PNUD para uso da logomarca e o posterior estabelecimento da parceria ocorreram mais tranquilamente (entrevista nº 06, de janeiro/2014).

Apenas em 2012, todavia, formaliza-se a parceria com assinatura de um Memorando de Entendimento (MOU¹⁰¹). Nesse documento, com vigência de 10 de agosto de 2012 a 09 de agosto de 2014¹⁰² (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA; PNUD, 2012), ficam estabelecidos os direitos e deveres de cada parte, assim como um plano de trabalho. O MOU também estabelece, em seu artigo IV (sobre sua própria implementação), parágrafo 4.2, que todas as atividades descritas no plano de trabalho a ele anexado serão desenvolvidas "[...] tendo por base o

¹⁰¹ *Memorandum of Understanding*, em inglês.

¹⁰² Há perspectivas de renovação, visto que a assinatura do MOU se deu apenas para formalizar uma relação que já estava madura (entrevista nº 06, de janeiro/2014).

Documento do Projeto 'BRA/11/023¹⁰³ – Movimento Brasil ODM 2015" (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA; PNUD, 2012). Isso significa que, apesar das ações do MP se enquadrarem na modalidade "projeto de execução nacional", estas foram incorporadas a um projeto amplo do PNUD (modalidade "execução direta"), intitulado "Desenvolvimento de capacidades, de justiça econômica sustentável e promoção de boas práticas para alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio no Brasil" (BRA/11/023). Esse projeto é de alcance nacional, com término previsto para 31 de dezembro de 2015 (prazo final estabelecido pela Declaração do Milênio para o alcance dos ODM), e com um orçamento de US\$ 18.555.583,33¹⁰⁴ (PNUD, 2014a).

O programa desenvolvido pelo MP soma-se, portanto, ao esforço do governo federal e do PNUD na busca pela municipalização dos ODM (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA; PNUD, 2012; PNUD, 2014a), e já alcançou alguns dos resultados esperados¹⁰⁵ quando da concepção das ações a serem desenvolvidas. Em termos numéricos e qualitativos, já se pode afirmar que, até 2013, 74 municípios baianos tiveram o programa implantado (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA, 2013c), com 477 unidades escolares e 170 postos de saúde visitados, dezenas de diagnósticos e reformas em estruturas físicas realizados, aquisições de ônibus para transporte escolar auferidas, simulações e treinamentos em escolas para casos de incêndio realizados e, ainda, mudanças de postura de gestores públicos na área de saúde e educação promovidas (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA, 2014).

¹⁰³ Código do documento do projeto "Movimento Brasil ODM 2015", (no qual está inserido o Programa "Ministério Público e os Objetivos do Milênio: Saúde e Educação de Qualidade para Todos"), para busca no *site* do PNUD (2014a).

¹⁰⁴ Conforme estabelecido no MOU, a implementação das atividades previstas deve estar regida em modalidade *cost-sharing* (divisão de custos), a partir do estabelecimento de acordos nos quais deverão estar especificadas as despesas de cada ação/atividade; todo custo não previsto na supracitada modalidade serão de responsabilidade do MP (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA; PNUD, 2012).

¹⁰⁵ Resultados esperados: "conhecimento, *in loco*, da realidade da educação e da saúde nos municípios; estabelecimento de parcerias com universidades, sindicatos, OAB, ONGs, igrejas, Polícias Militar e Civil, Conselhos Municipais de Educação e de Saúde, Conselhos Tutelares, pedagogos, nutricionistas, bibliotecários, médicos, enfermeiros, psicólogos, Corpo de Bombeiros, envolvendo toda a comunidade e criando uma rede de proteção à educação e à saúde no município; maior comprometimento dos gestores da educação e da saúde com a qualidade dos serviços prestados; melhoria na qualidade da alimentação dos estabelecimentos escolares, motivada pela fiscalização na confecção dos cardápios das escolas, na compra de produtos adequados e nutritivos; melhoria considerável da infraestrutura dos prédios que abrigam escolas e unidades de saúde, (retirada de materiais inservíveis, mato e lixo; conserto de equipamentos; previsão de construção de muros de proteção; conserto de quadras, banheiros, bebedouros, etc.), inclusive com destinação de mais verbas orçamentárias; diminuição das tensões nas escolas, com reflexos positivos na redução no número de ocorrências policiais, incidentes e acidentes no ambiente escolar; melhoria nas relações do Ministério Público com a comunidade escolar, através do contato próximo, pela realização de palestras, participação em seminários de pais, solução de problemas ligados às escolas e unidades de saúde; conscientização dos alunos e da sociedade sobre os malefícios do trabalho infantil; divulgação dos projetos institucionais a exemplo do 'Presente Garantindo o Futuro', 'Paternidade Responsável' e o de 'Combate à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes'; fortalecimento dos Conselhos Municipais e escolares, contribuindo para o melhor controle social da educação e da saúde" (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA, 2013b).

Essas ações foram reconhecidas nacionalmente em 2013, quando da premiação¹⁰⁶ do Programa pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), na categoria "Defesa dos Direitos Fundamentais" (PNUD, 2014b). Para compreender como esses resultados foram alcançados e os desafios enfrentados para a cooperação entre MP e PNUD, a seção seguinte se debruça sobre a análise das informações obtidas com as entrevistas com os principais gestores do programa aqui considerado.

(iii) análise dos encaminhamentos e ações para a viabilização do projeto e da parceria internacional

As entrevistas realizadas com os promotores coordenadores do projeto permitiram entender as relações estabelecidas entre o PNUD e o MP (agência local) e em que grau as categorias analíticas sobre cooperação e desenvolvimento, colocadas no início deste capítulo, se tornam elementos importantes no exame de tais relações. De maneira ampla, pode-se afirmar que a cooperação para o desenvolvimento realizada entre o Programa e o MP resultou de uma absorção conceitual e ideológica, por parte da agência local, da visão de desenvolvimento promovida pelo PNUD. O *conhecimento*, portanto, acerca dos ODM é *prévio* ao estabelecimento formal da relação. O MP trabalhou com a premissa de que poderia contribuir para o alcance dos ODM ao considerar que desenvolve suas atividades num ambiente que carece de políticas sociais e que somente através de um equilíbrio entre progresso econômico, sustentabilidade, desenvolvimento, e respeito aos direitos humanos se pode alcançar paz mundial¹⁰⁷ (entrevista nº 06, de janeiro/2014). Houve, portanto, uma *noção apurada dos idealizadores do projeto em relação ao contexto internacional*, no que se refere à discussão sobre desenvolvimento nas Nações Unidas.

Assim, o projeto "surgiu da ideia do Ministério Público trabalhar com educação e com saúde, que são Objetivos do Milênio, dentro de uma metodologia de trabalho estruturada pela instituição e aperfeiçoada (ela está em constante aperfeiçoamento), e alinhando-se a esses organismos internacionais" (entrevista nº 06, de janeiro/2014). Percebe-se que, neste caso, operou a lógica da universalização de políticas sociais e de socialização de políticas globais (CARAPINHEIRO, 2011), uma vez que o ator público local assimilou as diretrizes da organização internacional para a

¹⁰⁶ "O projeto foi destacado entre 411 iniciativas inscritas por MPs de todo o país" (PNUD, 2014b).

¹⁰⁷ Vale notar que esse conhecimento prévio sobre o PNUD e os ODM, assim como a visão de mundo e o discurso desse entrevistado podem ter sua existência (também) atribuída ao fato dele (idealizador do projeto) ser professor de Direito Internacional na Universidade Estadual de Santa Cruz.

implementação de políticas e ações localmente. Assim, a parceria foi descrita como "*tranquila*" e o PNUD como "*bons parceiros*" (entrevista nº 05¹⁰⁸, de janeiro/2014), devido aos seguintes fatores: houve um *amadurecimento* do MP e dos contatos por conta da *existência de afinidade de propostas, objetivos e metodologia*; bem como *interesse compartilhado de gerar resultados positivos para as populações atendidas*, atenuando o máximo possível as desigualdades existentes (entrevista nº 06, de janeiro/2014). Esses fatores são os principais responsáveis pelo caráter de relações simétricas e equânimes que configurou o processo de cooperação aqui analisado.

Resta a constatação, a partir das entrevistas, de que o PNUD *não impõe* políticas públicas ao seu parceiro local, é "*flexível e rápido*" nas decisões tomadas, "é muito prático e, até este momento da cooperação realizada, tem dado ao MP *respostas muito satisfatórias*" (entrevista nº 06, de janeiro/2014). A citação a seguir sintetiza o caráter de inexistência de assimetrias (LOPES, 2005) nas relações de cooperação estabelecidas: "Como o programa já atuava com a bandeira dos ODM, com a filosofia, com os princípios que regem os ODM, não houve uma superposição, por que a gente já vinha trabalhando com essa [gama de princípios]" (entrevista nº 06, de janeiro/2014).

O caráter simétrico e dialogado das relações potencializou a integração entre poder local/agência internacional, favorecendo ambos os lados. Por um lado, houve as *compreensão e flexibilidade* por parte do PNUD no que tange às adaptações que o projeto teve que sofrer em decorrência das peculiaridades de cada cidade na qual é implementado (entrevista nº 05, de janeiro/2014). Por outro lado, o organismo internacional se beneficiou da legitimidade e do acesso que o Ministério Público tem no Estado da Bahia, pois, quando as comunidades passam a reconhecer, respectivamente, no promotor e no programa, um aliado e uma oportunidade para a promoção de melhores serviços públicos, a ONU se beneficia como parte dessa parceria (entrevista nº 06, de janeiro/2014).

[...] quando vai o PNUD e o MP, as pessoas começam a saber que a ONU tem um trabalho, que está preocupada, e vêem que um "amigo" dela, que é o MP, é amigo da ONU também. [...] naquele momento do lançamento, e no [próprio] MP, talvez tenha sido a primeira vez que aquelas pessoas tenham ouvido falar a palavra "PNUD" ou "ODM". Na verdade, tem esse outro lado [...]. Como o MP é um órgão capilarizado [...], é como se nós fôssemos desbravadores do terreno para onde nós levamos as duas bandeiras: em uma mão a do MP, e na outra a da ONU. Então são duas instituições que se reforçam (entrevista nº 06, de janeiro/2014).

¹⁰⁸ Promotora de Justiça do Ministério Público da Bahia e, também, coordenadora do projeto MP e os Objetivos do Milênio – Saúde e Educação de Qualidade para todos.

A *integração* entre os atores da cooperação também se consolida através do *respeito ao plano de trabalho* estabelecido por meio do MOU. O Ministério Público informa ao PNUD as tarefas a serem realizadas, com detalhamento de datas, custos e responsabilidades (entrevista nº 06, de janeiro/2014).

As capacidades materiais da cooperação internacional são fatores importantes no estabelecimento e permanência das relações de parceria entre PNUD e MP para a contínua implementação do Programa "Ministério Público e os Objetivos do Milênio: Saúde e Educação de Qualidade para Todos". O PNUD proporcionou à agência local acesso a uma *rede de parceiros* com peso institucional de relevância, como a Secretaria Geral da Presidência da República; *permissão de uso de sua marca*; e *compartilhamento de custos* conforme modalidade acima descrita (*cost-sharing*). Já o MP proporcionou ao organismo internacional acesso à sua própria rede de parceiros¹⁰⁹ (Fundação Odebrecht, Fundação José Silveira, Universidade Federal da Bahia); compartilhamento de custos como supracitado; e *informatização de todos os documentos concernentes ao projeto*, o que denota *organização, compromisso e transparência perante os parceiros*¹¹⁰ (entrevista nº 05, de janeiro/2014).

Apesar dos diversos aspectos positivos observados até aqui no desenvolvimento das relações de cooperação entre PNUD e MP, alguns problemas na execução do projeto foram apontados pelos entrevistados. Os desafios e tensões na parceria internacional não foram caracterizados, todavia, como relacionados a aspectos negativos do PNUD. Foi dito, somente, que *o desafio é alinhar a forma de trabalho das instituições*, pois "[...] toda instituição tem a sua maneira de trabalhar, tem seus prazos, tem sua engenharia, tem sua maneira de atuar" (entrevista nº 06, de janeiro/2014). Para esta dificuldade, entretanto, *negociações de prazos* foram realizadas, e consensos gerados. Há *flexibilidade*, uma vez que o plano de trabalho estabelecido pelo MOU "[...] não é um trilho, mas uma trilha" (entrevista nº 06, de janeiro/2014). Os *maiores problemas* apontados não foram vinculados à agência da ONU, mas a *questões políticas, econômicas e sociais das áreas atendidas* pelo projeto, como "[falta de] estrutura, professor, médico, aparelhos, rede elétrica, rede de água, falta de telefone" (entrevista nº 05, de janeiro/2014), ou a *aspectos internos ao próprio Ministério*

¹⁰⁹ "Nós também acabamos nos beneficiando dos parceiros do PNUD, e este em relação aos nossos parceiros" (entrevista nº 06, de janeiro/2014).

¹¹⁰ "[...] que não são somente a agência internacional, ou outros órgãos públicos, mas os próprios cidadãos das cidades onde o projeto toma lugar" (entrevista nº 05, de janeiro/2014). Essa organização e informatização dos documentos ajudarão o PNUD Brasil a contabilizar os resultados dos esforços de alcance das metas dos ODM até 2015 (entrevista nº 06, de janeiro/2014).

Público, como resistência à metodologia do projeto. Esse último aspecto é bem retratado no trecho abaixo:

[A] resistência interna é forte! Nós somos burocratas, tecnocratas. Na área da cidadania, é difícil trabalhar. [...] Muitos colegas resistem a sair do gabinete. Se você não vai ver [a realidade lá fora], você não consegue [atuar de modo eficaz]. O papel [relatórios, processos etc.] nem sempre é fiel à realidade. Há resistência à metodologia (entrevista nº 05, de janeiro/2014).

Mesmo com essas dificuldades, os entrevistados fizeram uma boa avaliação da experiência com o PNUD, sendo os benefícios e a permanência das ações da cooperação elementos de destaque em sua fala. O ponto positivo mais aparente é o decorrente do uso da logomarca do organismo internacional. Segundo os entrevistados, o programa desenvolvido pelo MP "*ganhou outra força*" com o PNUD (entrevista nº 05, de janeiro/2014), conquistando *mais peso institucional*¹¹¹. A parceria com o organismo internacional também *empoderou* o Ministério Público do ponto de vista político-institucional perante os atores locais, conforme análise desenvolvida por teóricos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Por exemplo, caso seja preciso "[...] denunciar uma violação grave dos direitos humanos" (entrevista nº 06, de janeiro/2014), o MP estará mais seguro em fazê-lo. Há, ainda, uma dimensão mais sofisticada dos benefícios resultantes da cooperação internacional para o caso aqui tratado. Mesmo sendo o referido programa restrito às áreas de educação e saúde, um dos entrevistados afirmou que há desdobramentos para outras áreas (entrevista nº 05, de janeiro/2014). Assim, além dos objetivos imediatos previstos pelo programa, podem ser alcançados benefícios outros, uma vez que o promotor do MP, ao aumentar seu contato com a comunidade local para verificar questões de educação e saúde, favorece a discussão sobre necessidades de outras áreas, como transporte, infraestrutura e outros serviços públicos diretamente relacionados às ações que são objeto do projeto, e que acabam, também, "entrando no radar" (entrevista nº 05, de janeiro/2014).

O fortalecimento político-institucional do projeto, a partir da parceria com a ONU, influenciou, também, as dinâmicas internas do Ministério Público, gerando efeitos positivos para a permanência das ações de cooperação e para a continuidade do trabalho desenvolvido (entrevista nº 06, de janeiro/2014). Atualmente, há procedimentos que tornam mais eficazes os processos de implantação do programa em novas cidades, ou de mudança de gestores locais do mesmo (entrevista nº 06, de janeiro/2014). Hoje, já há uma logística para o lançamento do projeto numa

¹¹¹ "Nós temos condição de dizer que esse símbolo da ONU no nosso trabalho é como se fosse um ISO 9001" (entrevista nº 06, de janeiro/2014).

nova cidade, e o promotor desta é auxiliado com material do programa (*folders*, panfletos etc.), com a assessoria de outro promotor que já tenha a experiência com as ações e, ainda, com a organização de uma audiência pública para lançamento do projeto, com depoimentos oriundos de outras cidades, realizados no intuito de mostrar à comunidade local que tal iniciativa deu certo em outros lugares (entrevista nº 06, de janeiro/2014). Dessa forma, as Nações Unidas também são favorecidas, pois demonstra-se para as comunidades atendidas que essa organização não é tão distante (entrevista nº 06, de janeiro/2014). Neste sentido, a *presença do escritório local do PNUD* foi classificada como "*importantíssima*", pois, além de contribuir para que as Nações Unidas sejam mais percebidas pela população local, facilita os processos cotidianos da parceria estabelecida (entrevista nº 06, de janeiro/2014).

Essas informações apontam para a relevância de se considerar, na análise de processos de cooperação internacional, dimensões mais subjetivas, especialmente das forças sociais (COX, 1986) que envolvem as práticas realizadas. Isso se observa tanto quando há necessidade de se realizarem *adaptações no projeto* por conta das *peculiaridades* das diferentes realidades *locais*¹¹² (entrevista nº 05, de janeiro/2014), como em relação ao *empoderamento* que o promotor de justiça proporciona ao *cidadão* quando sai do gabinete e vai escutá-lo em sua comunidade¹¹³ (entrevista nº 06, de janeiro/2014).

Tal empoderamento do cidadão é de suma importância, pois muitas das cidades padecem sob a gestão de maus administradores públicos. Isso fica evidente quando ocorrem *mudanças de governo* e estas acabam por interferir no desenvolvimento das ações do programa coordenado pelo MP em parceria com o PNUD (entrevista nº 05, de janeiro/2014; entrevista nº 06, de janeiro/2014). Não raro, a entrada de um novo grupo político no poder local *interrompe as políticas públicas* desenvolvidas até então por questões ideológicas ou pela existência de outros propósitos (entrevista nº 06, de janeiro/2014), gerando *impactos muitas vezes nocivos à sociedade* (entrevista nº 05, de janeiro/2014). Segundo entrevistada (nº 05, de janeiro/2014), isso, "infelizmente, é comum: quando o prefeito sai, ele leva os computadores ou estraga as memórias [destes]. Na parte administrativa da prefeitura, eles acabam com o histórico da administração pública". A entrevistada informou, ainda,

¹¹² "O projeto vai se reestruturando diariamente. Um dos promotores disse: 'Na minha cidade só temos cinco escolas... vamos fazer uma plenária só! O projeto se adapta à realidade local'" (entrevista nº 05, de janeiro/2014).

¹¹³ "Um grande diferencial desse trabalho do Ministério Público é que o promotor não vai sozinho nas visitas. Ele vai com a comunidade. Ele empodera aquele cidadão da localidade [...]. Então o promotor: 1º sai do gabinete; 2º empodera esse cidadão; e 3º busca resolver aquilo que é mais imediato [nessa comunidade]" (entrevista nº 06, de janeiro/2014).

que o MP age nesses casos, forçando os ex-prefeitos a recuperarem e devolverem os dados e/ou informações perdidos, e punindo-os por isso.

Em essência, pode-se afirmar que o Programa "Ministério Público e os Objetivos do Milênio: Saúde e Educação de Qualidade para Todos" foi concebido e é executado para auxiliar no combate a esse tipo de realidade complexa e carente. Pode-se concluir que a parceria com o PNUD potencializou a atuação do Ministério Público, "ouvidor da sociedade" (entrevista nº 06, de janeiro/2014), no que concerne às agendas das políticas públicas voltadas para a educação e a saúde. Segundo os entrevistados, o saldo das relações da cooperação internacional é positivo.

A próxima seção deste capítulo analisa se o mesmo ocorreu nas ações realizadas pelo UNICEF no Estado da Bahia, através de seu projeto, "Selo UNICEF Município Aprovado".

4.4 UNICEF – FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA E O PROJETO "SELO UNICEF MUNICÍPIO APROVADO"

Fundado em 1946, o UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância¹¹⁴ – surgiu com o propósito de prestar socorro emergencial às crianças acometidas pelas misérias resultantes da Segunda Guerra Mundial na Europa, no Oriente Médio e na China (UNICEF, 2013p; UNICEF, 2013f; UNICEF, 2013k). Em 1950, seu mandato é ampliado para atender mulheres e crianças de países em desenvolvimento, tornando-se estrutura permanente do sistema das Nações Unidas em 1953 (UNICEF, 2013f). O caráter permanente do UNICEF pode ser percebido como indicação de uma preocupação, por parte dos países-membros da ONU, com a criação de um novo regime de segurança coletiva (PATRIOTA, 1998; HERZ; HOFFMANN, 2004), mais amplo e complexo em relação a modelos anteriores por considerar a importância das questões humanitárias e de direitos humanos para a estabilidade mundial.

Com foco em crianças, adolescentes e mulheres (mães), o UNICEF é hoje, talvez, a agência da ONU com maior aceitação de suas ações dentre os países-membros. Após a criação da Declaração dos Direitos da Criança, em 1959, a Convenção sobre os Direitos da Criança converteu-se, em 1989¹¹⁵, no tratado sobre direitos humanos com maior aderência da história por parte dos países-membros (UNICEF, 2013p). Isso pode explicar a grande capilaridade do Fundo que está

¹¹⁴ De 1946 a 1953, quando se torna parte permanente das Nações Unidas, o UNICEF se chamou Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância – em inglês, *United Nations International Children's Emergency Fund* (UNICEF, 2013f).

¹¹⁵ A esta se seguiu a Cúpula Mundial em favor da Infância, em Nova Iorque, 1990 (UNICEF, 2013p).

presente em 191 países, com 88% de seus 7.200 funcionários atuando em escritórios¹¹⁶ de campo (UNICEF, 2013f).

Os objetivos mais gerais do Fundo confundem-se com sua missão (UNICEF, 2013h), e são voltados para as seguintes questões: garantia de que as crianças tenham um início de vida com saúde, proteção e educação; promoção do envolvimento das sociedades locais em proporcionar ambientes seguros para crianças e adolescentes; atendimento à infância em situações emergenciais; garantia do cumprimento da Convenção sobre os Direitos da Criança; e estímulo à democracia através da participação de jovens nos processos decisórios em suas comunidades (UNICEF, 2013g; UNICEF, 2013h).

Outros objetivos mais focalizados são também considerados, especialmente aqueles voltados para as temáticas de garantia da saúde e proteção dos direitos de meninas e mulheres. Destacam-se, entre tais objetivos, os seguintes: promoção da educação de garotas para assegurar a conclusão, pelo menos, da educação primária; combate a qualquer tipo de discriminação, especialmente, as sofridas por meninas e mulheres; assegurar que todas as crianças sejam vacinadas e bem-nutridas; e prevenção do avanço do HIV/AIDS entre crianças e adolescentes, oferecendo as ferramentas necessárias para que se protejam e protejam os outros, além de tratamento e cuidados adequados pelos afetados pelo vírus (UNICEF, 2013g). A partir do alcance desses objetivos, aliados à adesão do UNICEF às metas estabelecidas pelos ODM em 2001, o Fundo coloca como sua finalidade maior contribuir para que se garanta a paz e a segurança em escala mundial (UNICEF, 2013g).

É a partir desses objetivos que o UNICEF desenvolve atividades no Brasil, onde está presente desde 1950, quando foi instalado seu primeiro escritório na cidade de João Pessoa¹¹⁷ (UNICEF, 2013k). Nos primeiros dez anos, o Fundo priorizou ações que garantissem a sobrevivência de crianças e adolescentes por meio de campanhas de vacinação e nutrição e da atenção a gestantes (UNICEF, 2013k). Em 1954, o UNICEF contribuiu para o primeiro programa de merenda escolar do Brasil (UNICEF, 2013k). Já na década de 1970, o acesso à água e ao saneamento básico norteou as ações do Fundo no país, assim como o esforço para que políticas em favor da infância passassem a figurar com mais peso na formulação dos planos econômicos e sociais nacionais (UNICEF, 2013k). A década de 1980 foi marcada por ações voltadas para a

¹¹⁶ "Existem oito escritórios regionais e 126 escritórios de país. Além disso, o UNICEF conta com um centro de pesquisa em Florença (Itália), um escritório de suprimentos e operações em Copenhague e escritórios em Tóquio (Japão) e em Bruxelas (Bélgica). A sede do UNICEF localiza-se em Nova Iorque (Estados Unidos)" (UNICEF, 2013f).

¹¹⁷ "O primeiro acordo assinado com o governo brasileiro representava um gasto anual de US\$470 mil, destinados a iniciativas de proteção à saúde da criança e da gestante no Ceará, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte" (UNICEF, 2013k).

valorização do aleitamento materno, campanhas de vacinação (contra a poliomielite, por exemplo) e pelo uso do soro caseiro (UNICEF, 2013k). Além disso, do ponto de vista da articulação política, o UNICEF contribuiu para a criação da Pastoral da Criança, ligada à Igreja Católica, para o debate nacional sobre crianças em situação de rua, para a criação do projeto Criança Esperança, ligado à Rede Globo de Comunicação, e para a inclusão dos direitos da criança e do adolescente, considerando as diretrizes da Convenção sobre os Direitos da Criança, na Carta Magna brasileira de 1988 (UNICEF, 2013k).

A atuação do UNICEF em território brasileiro, na década de 1990, foi marcada pelo apoio à criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); pela nomeação de embaixadores brasileiros do Fundo; por campanhas de vacinação, de combate à exploração sexual e ao trabalho de crianças e adolescentes, pela defesa da gratuidade no registro civil e na primeira certidão de nascimento; por articulações, pactos e campanhas junto aos poderes executivos nacionais em prol da redução da mortalidade infantil; e por maior articulação com empresas e outras organizações para a execução de projetos, premiações e outras campanhas (UNICEF, 2013k). Neste período, em 1999, é lançado no Ceará o projeto Selo UNICEF Município Aprovado – iniciativa que é ampliada para todos os municípios do Semiárido brasileiro em 2005 (UNICEF, 2013k). A partir do ano 2000 inúmeras ações foram realizadas em todo território nacional, a exemplo da criação, em parceria com o IBGE, do Índice de Desenvolvimento Infantil, da realização de dezenas de campanhas, mesas redondas, congressos, encontros, articulações, pesquisas, estudos, publicações etc. (UNICEF, 2013k).

Todas as ações do Fundo, realizadas atualmente no Brasil, são geridas a partir do seu escritório nacional em Brasília e dos outros oito escritórios regionais localizados em Manaus, Belém, São Luís, Fortaleza, Recife, Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo (UNICEF, 2013i). Há, todavia, uma concentração geográfica da atuação do UNICEF no Brasil, pois este organismo entende que as periferias urbanas, o Semiárido (onde 70% dos 13 milhões de crianças e adolescentes vivem em pobreza), os povos indígenas e quilombolas apresentam os piores indicadores sociais do país¹¹⁸ (UNICEF, 2013b). Nestes espaços, em 2012, 23,7% dos recursos investidos pelo Fundo vieram de alianças corporativas; 18,7% da sede do UNICEF em Nova Iorque e de seus Comitês Nacionais; 34,1% de doações individuais; e 23,5% de outras organizações (UNICEF, 2013f). O programa de país (Brasil) para o período de 2012 a 2016 tem aprovado "[...]

¹¹⁸ "Na Amazônia, [...] vivem 9 milhões de crianças e adolescentes de considerável diversidade étnica e social, habitando esparsamente enormes áreas onde o desenvolvimento econômico, social e institucional é precário" (UNICEF, 2013b).

orçamento indicativo agregado de US\$3.750.000,00, provenientes de recursos regulares, conforme disponibilização de fundos, e de US\$90.250.000,00, provenientes de outros recursos, conforme disponibilização de contribuições com objetivos específicos [...]" (UNICEF, 2013a). Os resultados da atuação do UNICEF podem ser percebidos como conquistas importantes da cooperação internacional para o desenvolvimento. Números de anos mais recentes corroboram essa afirmação (UNICEF, 2013j). Deste modo, faz-se necessário concentrar a leitura sobre a atuação do Fundo das Nações Unidas para a Infância no Estado da Bahia, a partir de seu escritório em Salvador. A seção a seguir traz consigo tal propósito.

(i) descrição e análise da agência e de sua presença em Salvador

Há quase 25 anos presente na Bahia, o escritório do UNICEF em Salvador é, também, responsável pelas ações voltadas para o Estado de Sergipe, segundo entrevista de Ruy Pavan, ex-coordenador local do Fundo (COLÉGIO SÃO PAULO, 2013). Durante todo esse tempo, inúmeras ações foram realizadas através de parcerias com agentes governamentais e não governamentais. Nesta seção, apresenta-se um resumo das parcerias, a partir do que está disponibilizado no *site* do Fundo e no Diário Oficial do Estado da Bahia. Foram encontradas dificuldades em obter informações diretamente do UNICEF, especialmente do seu escritório em Salvador. Isso, todavia, não comprometeu o propósito desta seção, e as informações aqui expostas contribuem para a construção de um panorama sólido sobre as ações desenvolvidas pelo Fundo na Bahia.

Além das ações de escopo nacional que também incluem este estado, pode-se destacar algumas atividades mais específicas à Bahia. Na década de 1990, por exemplo, o UNICEF apoiou importante campanha de combate à exploração sexual de crianças e adolescentes, coordenada pelo Centro de Defesa da Criança e do Adolescente da Bahia (UNICEF, 2013k). A década de 2000 apresenta mais ações do Fundo, como a articulação do Pacto Nacional "Um mundo para a criança e o adolescente do Semiárido" (que incluiu a Bahia¹¹⁹) e a própria implantação do Selo UNICEF Município Aprovado, lançado em 2005, na cidade de Juazeiro (ESTADO DA BAHIA, 2008f). O quadro abaixo sintetiza as principais ações do UNICEF na Bahia, segundo o Diário Oficial do

¹¹⁹ Em 2004, o pacto foi "[...] assinado pelo governo federal e os governadores dos 11 Estados do Semiárido – Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe" (UNICEF, 2013k). Em 2007, o pacto foi renovado e renovado pela Presidência da República, 11 ministros e pelos nove governadores do Nordeste, além de Espírito Santo e Minas Gerais (ESTADO DA BAHIA, 2008f). O comitê gestor do pacto na Bahia "[...] é formado por 24 titulares e 24 suplentes representantes de secretarias de Estado e da sociedade civil organizada [...]", e é voltado para a realização de ações direcionadas a "[...] 2,8 milhões de crianças e adolescentes de 0 a 17 anos dos 279 municípios do semiárido baiano" (ESTADO DA BAHIA, 2008d, p. 6).

Estado. Optou-se por trabalhar tais informações de 2007 até 2013 porque a versão digital do Diário está disponível apenas a partir daquele ano. Uma análise dos arquivos físicos do Diário Oficial do Estado para os anos de 1996 a 2006, mês a mês de cada um desses anos, seria logisticamente inviável e não representaria impactos de relevância tão distinta para o objetivo de caracterização do perfil de atuação do Fundo na Bahia. A ausência desse período no quadro abaixo não compromete tal objetivo. Para o ano de 2014, não foram encontradas informações sobre o UNICEF na supracitada fonte. Mesmo que tais informações estivessem disponibilizadas, a sua inclusão nesta seção da dissertação extrapolaria o recorte temporal estabelecido pela pesquisa, limitado ao ano de 2013.

Quadro 3 – Atividades/ações do UNICEF no Estado da Bahia – 2007 a 2013

Ano	Atividades/ações
2007	Seminário "Políticas de enfrentamento do HIV/AIDS no semiárido" (organizador).
	Membro da Comissão Estadual do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil instituído pela Portaria nº 118 de 19 de setembro de 2007 pela Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza do Estado da Bahia.
2008	Apoio a ações do Comitê de Combate à Dengue do Estado da Bahia.
	Membro do Comitê Estadual de Prevenção do Óbito Infantil e Fetal instituído pela Portaria nº 2599 de 11 de setembro de 2008 pela Secretaria de Saúde do Estado da Bahia.
	Membro e um dos promotores do Comitê Estadual do Pacto "Um mundo para a criança e o adolescente do semiárido".
	Certificação de 33 Municípios com o Selo UNICEF Município Aprovado (edição 2008).
	Membro do Comitê Gestor Estadual do Pacto "Um Mundo para a Criança e Adolescente do Semiárido" - artigo 2º do Decreto nº 11.181 de 19 de agosto de 2008.
	Solenidade de lançamento do Comitê Gestor Estadual do Pacto "Um Mundo para a Criança e Adolescente do Semiárido" (organizador).
	Assinatura do Protocolo de Intenções, para o fortalecimento da Educação Básica em municípios do Semiárido do Estado da Bahia, entre o UNICEF e a Secretaria de Educação do Estado da Bahia, em 28 de maio de 2008.
	Prorrogação do prazo de vigência do Termo de Cooperação Técnica entre a Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte do Estado da Bahia e o UNICEF (nº 002/2007 - Processo nº 1600070070040).
	Seminário "Competências Familiares e Municipais na Promoção dos Direitos da Criança" - capacitação de mais de 130 técnicos municipais de 78 cidades do Semiárido baiano inscritas na edição 2008 do Selo UNICEF Município Aprovado (organizador).
	Apoio à XVII Semana Mundial da Amamentação.
	Seminário Educação e Convivência no Campo (co-organização).
	Participação no Seminário "Entendendo o SINASE" (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo).
	Participação na Campanha de Vacinação contra a rubéola.
2009	Apoio à Caravana de Erradicação do Trabalho Infantil.
	Membro do Comitê Gestor Estadual do Plano Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica (Decreto nº 11.451 de 4 de março de 2009).
	Membro do Comitê Estadual de Acompanhamento do Programa Mais Cultura (Decreto nº 11.482 de 13 de abril de 2009).
	I Colóquio Educação Contextualizada no Semiárido Baiano (co-organização).
	Promoção da participação de jovem do Semiárido baiano no Encontro Internacional de Jovens (J-8), organizado pelo UNICEF.
	4ª Reunião do Comitê Nacional do Pacto "Um mundo para a criança e o adolescente do Semiárido" (co-organização).
	I Seminário de Formação de Professores do Projeto Cisternas nas Escolas (apoiador).

	Prorrogação da vigência do Termo de Cooperação Técnica nº 002/2007 - Processo nº 1600080056045.
	Prorrogação da vigência do Termo de Cooperação Técnica nº 002/2007 - Processo nº 1600090065824 (publicado duas vezes, esta e mais uma).
	Apoio à VII Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente.
2010	Membro Indicado do Comitê Estadual de Estudo da Mortalidade Materna a partir da Portaria nº 1748 de 13 de dezembro de 2010, Secretaria de Saúde.
	Decreto nº 11.973 de 8 de fevereiro de 2010, que institui, no âmbito do Estado da Bahia, o Prêmio de Incentivo aos Municípios da Região do Semiárido que priorizem a política de atendimento à criança e ao adolescente, e que tenham sido reconhecidos com o Selo UNICEF Município Aprovado, e dá outras providências.
	Implantação do Selo UNICEF Município Aprovado em novas cidades baianas.
	Parceiro do Estado da Bahia no Plano Estadual de Direitos Humanos da Bahia.
	Funcionários do UNICEF recebem curso de capacitação para situações de risco da Polícia Militar da Bahia.
2011 ¹²⁰	4º Ciclo de Capacitação do Selo UNICEF Município Aprovado (32 cidades).
	Membro do Colegiado Ampliado do Observatório de Violência e Acidentes do Estado da Bahia (Secretaria de Saúde do Estado da Bahia).
	Membro da Comissão para Monitoramento da Carta da Bahia ¹²¹ .
	Assinatura de Termo de Convênio de Cooperação Técnica com a Secretaria Estadual do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte - nº 001/2011.
	Participante do Fórum Estadual da Rede Cegonha ¹²² (Portaria nº 1241 de 26 de agosto de 2011).
	1º Seminário "A Voz dos Adolescentes do Semiárido" (co-organização).
	Prorrogação do Termo de Cooperação entre Estado da Bahia e UNICEF, com vigência até 31 de dezembro de 2014. Encerramento original deste termo: 31 de dezembro de 2010. Assinatura da renovação: 02 de janeiro de 2011.
2012	Apoio à 1ª Conferência dos Jovens em Cumprimento de Medida Socioeducativa e Egressos da Bahia.
	Entrega do Selo UNICEF Município Aprovado a 33 cidades baianas.
	Apoio ao I Encontro Baiano da Rede Juvenil pelo Esporte (REJUPE).
	Seminário de Avaliação do Selo UNICEF Município Aprovado.
	Apoio ao projeto "Fazendo acontecer esporte no Semiárido".
2013	5º Ciclo de Capacitação do Selo UNICEF Município Aprovado (600 representantes de 204 cidades).
	Lançamento do Selo UNICEF Município Aprovado Edição 2013-2016.
	[Re]nomeação como membro do Comitê Estadual de Prevenção do Óbito Infantil e Fetal através da Portaria nº 1347 de 17 de outubro de 2013.
	Encontro Estadual "Fortalecendo a Política Municipal pela Primeira Infância" (co-organização).
	Apoio ao I Seminário Comunicação, Infância e Adolescência.
	Participação no I Seminário sobre Segurança Pública, Infância e Adolescência.
Co-organização do III Encontro Baiano "A Voz do Adolescente do Semiárido".	
Co-organização do Curso "O papel da PM na proteção de crianças e adolescentes", no âmbito do Núcleo de Educação Continuada do Batalhão de Política Rodoviária da Polícia Militar da Bahia.	

Fonte: Elaboração própria, a partir de pesquisa no Diário Oficial do Estado da Bahia (anos de 2007 a 2013), 2014.

¹²⁰ Nesse ano, destaca-se também a campanha "Por uma infância sem racismo" (COLÉGIO SÃO PAULO, 2013). Entre 2007 e 2011, destaca-se, ainda, a iniciativa Alfabetização na Idade Certa, "[...] programa-piloto implantado no Estado do Ceará, e que reduziu as taxas de analfabetismo entre crianças, [sendo] reproduzida nos Estados de Piauí, Rio Grande do Norte e Bahia" (UNICEF, 2013a).

¹²¹ Documento resultante da Pré-Conferência das Américas (realizada em Salvador, em maio de 2010), para a Conferência Mundial da Juventude – México em 2010. A Carta da Bahia constitui-se num "chamado à ação" em prol da construção de políticas para a juventude das Américas (SECRETARIA NACIONAL DA JUVENTUDE, 2014).

¹²² A Rede Cegonha é "[...] uma estratégia do Ministério da Saúde que visa implementar uma rede de cuidados para assegurar às mulheres o direito ao planejamento reprodutivo e a atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério, bem como assegurar às crianças o direito ao nascimento seguro e ao crescimento e desenvolvimento saudáveis. Esta estratégia tem a finalidade de estruturar e organizar a atenção à saúde materno-infantil no País e será implantada, gradativamente, em todo o território nacional, iniciando sua implantação respeitando o critério epidemiológico, taxa de mortalidade infantil e razão mortalidade materna e densidade populacional" (BRASIL; MINISTÉRIO DA SAÚDE; DEPARTAMENTO DE ATENÇÃO BÁSICA, 2014).

A leitura do quadro acima evidencia a diversidade de ações que o UNICEF realizou, ou apoiou, na Bahia, nos últimos anos – seminários, colóquios, conferências, campanhas. Além disso, percebe-se que o Fundo é partícipe de diversas esferas das políticas e da gestão pública no Estado, como membro de comitês gestores, ou por meio da assinatura de convênios e termos de cooperação técnica. Compreende-se que a relação de cooperação para o desenvolvimento do UNICEF com a Bahia é de longa data e de considerável relevância e consistência. Todavia, apesar da diversidade de ações realizadas, aquelas empreendidas no âmbito do Selo UNICEF Município Aprovado são as de maior abrangência territorial no Estado, o que justifica a escolha desse projeto para a presente pesquisa. Em seguida, apresentam-se as descrição e análise do projeto.

(ii) descrição e análise do projeto escolhido e dos documentos que informam sobre o mesmo

Criado¹²³ em 1999 pelo escritório do UNICEF no Ceará¹²⁴, o projeto Selo UNICEF Município Aprovado é uma iniciativa que tem por objetivo melhorar as condições de vida de crianças e adolescentes do Semiárido e da Amazônia Legal brasileira¹²⁵, a partir da lógica de alcance dos Objetivos do Milênio e da universalização dos direitos da criança e do adolescente previstos no ECA (UNICEF, 2013c). O recorte territorial para implementação do projeto justifica-se na medida em que o Fundo percebeu que tais regiões eram as que mais apresentavam situações de risco para crianças e adolescentes. O Semiárido, área que detém alguns dos piores indicadores sociais do Brasil, concentra cerca de 13 milhões de meninos e meninas, dos quais mais de 70% vivem em condições de pobreza (UNICEF, 2013d).

A metodologia do projeto parte do princípio que os municípios devem ser avaliados e certificados com um selo internacional que ateste a realização de ações, no âmbito das políticas públicas, e de promoção de avanços institucionais em prol da criança e do adolescente (UNICEF, 2013m). Quando aberto o edital, o prefeito do município interessado deve realizar a inscrição da sua cidade, assinar um termo de adesão e garantir o funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos

¹²³ O Selo UNICEF Município Aprovado foi idealizado pela professora, gestora em educação e funcionária do UNICEF, Stela Napolini (UNICEF, 2013o).

¹²⁴ "O UNICEF está presente no Semiárido com os Escritórios de Fortaleza (responsável pelos Estados do Ceará, Piauí e Rio Grande do Norte), Recife (responsável pelos Estados de Pernambuco, Alagoas e Paraíba), Rio de Janeiro (responsável pelo Estado do Espírito Santo), Salvador (responsável pelos Estados da Bahia e Sergipe), São Luís (responsável pelo Estado do Maranhão) e São Paulo (responsável pelo Estado de Minas Gerais)" (UNICEF, 2013d).

¹²⁵ "Em 2005, o Selo foi ampliado para todo o Semiárido e, em 2009, para a Amazônia Legal Brasileira" (UNICEF, 2013c).

da Criança e do Adolescente¹²⁶ (UNICEF, 2013e). A partir desse ponto, os municípios são divididos em grupos de acordo com suas realidades socioeconômicas e são avaliados através de eixos temáticos, como impacto social, gestão de políticas públicas e participação social, por exemplo (UNICEF, 2013e). Para cada um desses eixos é construído um rol de critérios para balizar a avaliação técnica de cada município, conforme se observa abaixo.

Em Impacto Social, é examinado o comportamento de indicadores de educação e saúde em determinado período; em Gestão de Políticas Públicas, são checados a educação municipal, serviços de saúde da criança e do adolescente e construção da cidadania. Na Participação Social, são quatro os vetores analisados: Participação Política de Adolescentes, Educação Ambiental, Cultura Popular e Comunicação. Essas avaliações geram uma média específica para cada grupo de municípios, e eles recebem uma cor verde ou vermelha, quando estão, respectivamente, acima ou abaixo da média (UNICEF, 2013m).

As entregas das certificações ocorrem a cada dois anos, mas até se chegar a este ponto, diversas tarefas são desenvolvidas. No primeiro ano, há o ajuste dos indicadores a serem verificados; no ano seguinte, ocorrem as visitas técnicas, o planejamento da avaliação de gestão, as visitas de avaliação de gestão e mobilização, a análise de desempenho, o julgamento final e a solenidade de cessão do Selo¹²⁷ (UNICEF, 2013m). Em toda a área de abrangência do Selo alguns resultados são apontados como decorrentes da metodologia aplicada. Segundo o Fundo, na edição de 2005-2006, que contou com a participação de 1.179 municípios dos 11 estados do Semiárido, as ações empreendidas ajudaram o Brasil a diminuir a mortalidade infantil em 14,4%, e o número de crianças com desnutrição de até 2 anos de idade foi reduzido de 9,2% para 6,2% (UNICEF, 2013j). Além disso, as ações do Selo UNICEF contribuíram para "[...] aumentar em 10% o número de crianças na pré-escola, criar 170 conselhos municipais de direitos da criança e do adolescente e mobilizar 1,8 milhão de crianças em torno de projetos de educação ambiental" (UNICEF, 2013j). As expectativas do Fundo são grandes para a edição atual do projeto. Iniciada em 2013, dela participam mais de 1.600 municípios do Semiárido e da Amazônia, os quais poderão ser certificados em 2016, quando finda essa versão do projeto (UNICEF, 2013c).

Na Bahia, em três edições do Selo UNICEF Município Aprovado (2006, 2008 e 2009-2012), 98 municípios foram certificados (UNICEF, 2013l), sendo estes, segundo o Fundo, referências no trato e observância dos direitos de crianças e adolescentes. De acordo com fontes oficiais, as atividades desse projeto de cooperação internacional proporcionaram a diminuição da mortalidade

¹²⁶ Para os municípios que não possuem um Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, é dado um prazo para que apresentem a lei de criação do mesmo e a ata da primeira reunião (UNICEF, 2013e).

¹²⁷ Maior detalhamento sobre os critérios de avaliação e julgamento dos municípios pode ser encontrado nos guias metodológicos do projeto (UNICEF, 2013n).

infantil, no Semiárido baiano, em 18,1%, entre 2007 e 2010, assim como o aumento de registro civil em 22,2% das crianças com até um ano de idade (ESTADO DA BAHIA, 2011b). Além disso, o estado teria reduzido o índice de crianças desnutridas com menos de 2 anos de 4,51% (2007) para 1,71% (2011); a taxa de abandono do ensino fundamental de 8,66% (2007) para 5,8% (2011); e a taxa de mortalidade infantil de 19,28% (2007) para 17,25% (2010) (ESTADO DA BAHIA, 2013a).

Deste modo, para entender melhor as peculiaridades e características desse processo de cooperação entre o UNICEF e as esferas do poder público local da Bahia (estado e municípios), a próxima seção é dedicada à análise das informações conseguidas a partir das entrevistas realizadas com representantes de organismos relevantes, sobre a temática do desenvolvimento voltado para crianças e adolescentes, quais sejam: o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente da Bahia (CECA) e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME).

(iii) análise dos encaminhamentos e ações para a viabilização do projeto e da parceria internacional

Uma análise de dados e informações sobre o projeto Selo UNICEF Município Aprovado, realizada a partir das fontes oficiais do Estado da Bahia e do próprio Fundo, não seria suficientemente fiel aos propósitos da pesquisa aqui colocada, pois aquelas não retratam as dimensões mais sofisticadas e sutis da parceria internacional estabelecida. Do mesmo modo, uma consulta aos gestores municipais participantes do Selo se mostraria inviável por três principais motivos: primeiro, não haveria condições logísticas para se entrevistar ou aplicar questionários a tais pessoas, visto a quantidade de municípios partícipes da iniciativa do Selo; segundo, a maior parte desses entes federados possui *sites* muito pobres na Internet, e não disponibilizam um montante relevante de informações sobre os assuntos atinentes a este trabalho; e terceiro, haveria uma grande chance do discurso dos gestores públicos, inseridos no Selo UNICEF Município Aprovado, ser parcial em demasia, favorável ao Fundo (principalmente para a cidade que recebeu a certificação do organismo internacional). A terceira razão pode, também, ser aplicada ao Estado da Bahia e ao próprio UNICEF. Por isso, optou-se por entrevistar organismos com maior independência em relação ao projeto implantado, e que têm condições de discuti-lo com propriedade. Para a análise dos encaminhamentos e ações do projeto e da parceria internacional, foram ouvidos representantes de um órgão estadual (CECA), e de um órgão de abrangência nacional (UNCME).

Em suas considerações iniciais sobre a cooperação para o desenvolvimento, os entrevistados discorreram sobre a importância de se compreender a necessidade de mudanças de postura, tanto do ator internacional, quanto do nacional. Por um lado, afirmaram que é preciso haver, cada vez mais, *protagonismo* de parceiros locais em face de seus interlocutores internacionais (entrevista nº 08¹²⁸, de junho/2014). As parcerias devem ser construídas com *foco voltado para a coletividade*, desde sua concepção até a sua implementação, visando subverter *lógicas verticais*, hierárquicas e, até, impositivas, em favor de *lógicas horizontais*, de compartilhamento e diálogo (entrevista nº 08, de junho/2014).

O processo de priorização de lógicas tem se observado no que se refere aos conselhos de educação diante de organismos internacionais (inclusive, o UNICEF), mas ainda é preciso *que os agentes nacionais/locais se apropriem* (LOPES, 2005) e *se apoderem* mais das iniciativas desses processos, assumindo *posturas mais protagonistas* na cooperação internacional (entrevista nº 08, de junho/2014). Por outro lado, é necessário que os organismos internacionais requalifiquem suas ações em prol da promoção de *mudanças estruturais* nas sociedades, não somente realizando ações ou projetos que atuem de forma *pontual em detrimento do estrutural* (entrevista nº 07¹²⁹, de maio/2014). A não adoção dessa postura permite o entendimento de que o organismo internacional executa ações voltadas para a *manutenção da ordem hegemônica mundial* (COX, 2007), sendo isto um *fator limitador de seu potencial de ação* (entrevista nº 07, de maio/2014). No que se refere, estritamente, à atuação do UNICEF na Bahia, o trecho da entrevista abaixo exemplifica como esse perfil de atuação voltado para a atenuação das desigualdades pôde ser observado de forma paliativa e não definitiva:

Eu não posso deixar de lembrar [...] um movimento muito importante que aconteceu na Bahia, [...] liderado pelo UNICEF, [que] foi [...] a bandeira de combate ao trabalho infantil. [...] No meu entender daquele momento, não era possível [se] fazer o debate sobre a construção de uma política para um segmento que, no caso, era criança e adolescente, sem [se] fazer um debate maior sobre a política total do Estado, de seus organismos, que, de alguma forma, faziam com que essas crianças e suas famílias fossem empobrecidas. Então, pais empobrecidos colocavam mais meninos no trabalho infantil. E o UNICEF jamais discutiu essa questão. Ele sempre se furtou em fazer esse debate [...] É essa limitação desses organismos internacionais que às vezes me faz questionar sobre a sua utilidade (entrevista nº 07, de maio/2014).

¹²⁸ Professora universitária, presidente da União Nacional de Conselhos Municipais de Educação.

¹²⁹ Gestor de organização não governamental na área da criança e do adolescente; Conselheiro Titular do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente da Bahia.

De acordo com essa visão, o UNICEF seria um organismo internacional pautado por um princípio de ação para estabilização institucional de determinada ordem (COX, 1986), não de modificação estrutural da mesma. Ainda assim, mesmo que tal modificação não ocorra, as ações do Fundo não podem ser desconsideradas em sua importância, visto que, diante das condições de pobreza e abuso que seu público alvo sempre enfrentou no Brasil, medidas emergenciais e pontuais se fazem também necessárias. Entende-se, todavia, que, aliados a tais medidas, processos que provoquem mudanças estruturais devam ser promovidos, especialmente pelos atores locais.

No entanto, a despeito dessa visão crítica, o grau de assimetria ou de equanimidade nas relações de cooperação pode ser variável a depender da postura e do poder do interlocutor local. Há espaço para um *posicionamento menos passivo e mais protagonista* na parceria, que é de fundamental importância (entrevista nº 08, de junho/2014), especialmente se for compreendido que os organismos internacionais, inclusive aqueles voltados para o público de criança e adolescente, *existem para servir aos propósitos das maiores potências mundiais* (entrevista nº 07, de maio/2014). Para um dos entrevistados, mesmo que as organizações internacionais do pós Segunda Guerra Mundial signifiquem um avanço do progresso da humanidade, o que se observa, atualmente, é que aquelas servem para legitimar os ganhos de países dominantes sobre países menores, de modo que a existência das OI é importante, mas estas poderiam ser muito melhores (entrevista nº 07, de maio/2014).

De modo específico, entretanto, não foram citados pelos entrevistados, ou encontrados na pesquisa documental, casos que evidenciassem relações assimétricas entre o UNICEF e o Estado da Bahia, ou algum de seus municípios. Ao contrário, foram percebidos discursos que apontam que estas relações são voltadas para um *perfil muito mais equânime do que assimétrico*. A participação do UNICEF em conselhos ou comitês estaduais, conforme pode ser percebido no Quadro 2, e a percepção de um dos entrevistados (nº 08, de junho/2014) de que, cada vez mais, o organismo internacional tem se aproximado dos atores locais ("da base"), atestam esse argumento.

Essa dualidade na leitura dos entrevistados, no que se refere à assimetria ou equanimidade das relações de cooperação estabelecidas – um apontando o organismo internacional como mais próximo aos interesses das potências mundiais (entrevista nº 07, de maio/2014), e outro (entrevista nº 08, de junho/2014) atestando a existência de uma crescente aproximação da OI em relação aos atores locais – refletiu, também, nos discursos sobre a integração entre poder local/agência internacional. Para um dos entrevistados (nº 07, de maio/2014), há *sobreposição* do Selo UNICEF Município Aprovado em relação às políticas públicas voltadas para a área da criança e do

adolescente. Segundo ele, o UNICEF deveria desenvolver *projetos que fortalecessem, complementassem, aprimorassem e alavancassem os instrumentos de políticas públicas já criados* pelo Brasil, como o Sistema Único de Saúde e o Sistema de Garantias do Direito das Crianças e do Adolescente, e não realizar uma "*ação isolada*", como o Selo UNICEF (entrevista nº 07, de maio/2014). Por outro lado, a opinião emitida na entrevista nº 08 (de junho/2014) opõe-se a esta visão. O Selo seria uma *ferramenta catalisadora e impulsionadora* do município para a superação dos problemas e dificuldades existentes, não sendo percebida sobreposição do UNICEF em relação às políticas públicas na área de educação (entrevista nº 08, de junho/2014).

Entrementes, à leitura de atuação isolada do UNICEF (entrevista nº 07, de maio/2014) poderia ser contraposto argumento fundamentado nas evidências documentais das articulações do Fundo com o Estado da Bahia e alguns de seus municípios (o Quadro 2, mais uma vez, serve a este propósito). Todavia, as informações trazidas pelo entrevistado (nº 07, de maio/2014) referem-se a dimensões mais sutis das relações estabelecidas. Segundo ele, apesar das *boas relações* estabelecidas, as mesmas restringem-se ao *nível da superficialidade* e não refletem a realidade exposta pelos discursos oficiais.

É muito boa a relação, agora é [...] assim: "você vai ser convidado, você vai estar na mesa, mas eu só quero que você vá na mesa, eu só quero sua marca". De maneira muito franca [...], a gente tem se submetido a esse jogo [...]. [Todavia, houve] evento [para o qual] eu disse "não vou". Não vou mais a evento do UNICEF para o qual eu seja convidado 10 dias antes [...]. Se quiser a presença do CECA, a gente tem que sentar, tem que pensar no planejamento, tem que organizar o evento, aí eu vou. O CECA tem técnicos para isso. Então, vamos sentar e construir juntos. Não pode ser um evento paralelo [...]. Então [...] eu diria que as relações são boas, mas limitadas, na superficialidade (entrevista nº 07, de maio/2014).

Essa fala evidencia que a dimensão cotidiana das relações de cooperação internacional traz consigo aspectos de tensão que, muitas vezes, se tornam imperceptíveis ou inexistentes nos protocolos ou relatórios construídos. A partir desse depoimento, pode-se perceber que, *formalmente, a integração entre UNICEF e poder público local é profícua e duradoura*; mas, *informalmente*, talvez haja a necessidade de se repensar o caráter dessas relações, pois estas atestariam que o Fundo "*não quer construir nada em conjunto*"¹³⁰ (entrevista nº 07, de maio/2014).

¹³⁰ "Então, quando a equipe do Selo nos convida [o faz] para falar sobre abuso e exploração sexual. Todo mundo já está careca de saber que o Brasil não coaduna [com isso] e que tem políticas públicas de combate ao abuso e à exploração sexual. Todo mundo está careca de saber que o Brasil já tem propostas de combate [...]. Tem várias políticas que já foram implementadas contra o trabalho infantil [...]. Mas o Selo UNICEF poderia estar a serviço da construção dessas políticas, e cadê o Selo UNICEF? Se nos convidam com 15 dias [de antecedência]... Os convites são feitos assim, uma semana, duas semanas... Então, não querem construir nada em conjunto. Ele [UNICEF] tem a pauta dele, e quer colocar

Decerto, a visão sobre o Fundo apontada por esse entrevistado encontrará discordâncias entre todos os agentes envolvidos na cooperação estabelecida entre tal organismo e o poder público local. Contudo, não é papel desta pesquisa definir qual lado estaria correto.

O mesmo se aplica às leituras sobre capacidades materiais da cooperação internacional. Se, por um lado, há a percepção de que o Fundo deveria ter *mais recursos* para realizar suas ações e se expor mais¹³¹ (entrevista nº 07, de maio/2014), gerando, conseqüentemente, mais acesso e desenvolvimento ao seu público alvo, por outro, os avanços representados pelos números expostos na seção anterior são significativos. Tais números, entretanto, não são suficientes para explicitar os desafios, tensões e consensos na parceria internacional. Apesar dos avanços institucionais existentes, como a criação de conselhos tutelares nos municípios baianos e a *participação dos atores locais* nos processos de gestão pública e democrática da educação, ainda há um desafio considerável a ser conquistado (entrevista nº 08, de junho/2014).

Uma maior participação desses atores seria um fator contributivo para a geração de relações mais consensuais junto ao organismo internacional, colaborando para que estas se estabeleçam a partir de uma lógica de horizontalidade, e não assimétrica (entrevista nº 08, de junho/2014). Outro desafio apontado nas relações UNICEF e Poder Público Baiano é o *estabelecimento de agendas comuns* (entrevista nº 07, de maio/2014). A melhoria na definição das agendas seria possível a partir da superação dos desníveis da integração entre poder local e organismo internacional, conforme discutido acima. Foram apontados, todavia, *desafios políticos* mais robustos, de *escopo estrutural internacional* – como a necessidade de interferir nos processos de organização das Nações Unidas, para que seu sistema permita mais igualdade entre os Estados membros (entrevista nº 07, de maio/2014) –, e *estrutural local*, como as *tensões oriundas das decisões em premiar com o Selo municípios que não o mereceriam* (entrevista nº 07, de maio/2014). A citação a seguir é contundente ao explicitar tais tensões:

Como é que funciona o Selo? [...] o UNICEF articula, [...] escolhe uma liderança local [no âmbito dos] poderes públicos municipais e estadual [...], e, a partir dali, essa pessoa vai ser [...] referência, interlocutor mobilizador das ações em prol da melhoria das condições de

a pauta dele, não a da sociedade. Não é a pauta [na qual] a sociedade está. E aí, no contexto, a gente vai dizer que o CONANDA representa muito mais a sociedade do que o UNICEF. [...] acho que o Selo perde oportunidade de implementar essas políticas em conjunto. Você não precisaria mudar sua agenda, mas você poderia [...] somar às [...] já existentes e fortalecê-las" (entrevista nº 07, de maio/2014). Nesta fala, o entrevistado faz um paralelo entre o que está sendo discutido em âmbito nacional pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e o que o UNICEF se propõe a discutir, apresentando uma discrepância entre as pautas dessas instituições, ocasionada por anacronismo do último organismo.

¹³¹ "Se você chegar em qualquer bairro periférico de Salvador e perguntar pelo UNICEF, as pessoas não sabem o que é, ninguém sabe o que é" (entrevista nº 07, de maio/2014).

vida das [crianças e adolescentes]. Entretanto, os organismos que deveriam fazer isso, muitas vezes, ficam à margem, [como] os conselhos de assistência social e de criança e adolescente. Nós assistimos prefeitos serem premiados pelo Selo UNICEF e o conselho tutelar está lá crescendo mato. Nós vimos isso. Então, como você pode negar [o favorecimento de um] município [cujo] prefeito recebe o prêmio como amigo da criança e [...] o conselho tutelar está lá sem internet, sem telefone, sem condições de funcionamento; o CMDCA sem que os conselheiros saibam direito qual é o seu papel? [...] O município de Feira de Santana [...] foi premiado. Agora vá lá ver a condição do conselho tutelar. Feira tem 700 mil habitantes [e] agora é que abriu o terceiro conselho, [que] não tem sede (só tem sede para dois conselhos). E cadê o Selo UNICEF [...] que deu o prêmio para o prefeito? Quais foram os dados colhidos junto à prefeitura? Quais são os indicadores que você vai construir? Quem constrói esses dados é a prefeitura! O Selo é uma boa iniciativa, mas [...] poderia ser melhorada, [e] estar a serviço do aprofundamento e da melhoria do trabalho do Estado, não substituí-lo (entrevista nº 07, de maio/2014).

Apesar da visão crítica exposta pelo entrevistado nº 07 (de maio/2014), o mesmo apontou elementos de benefícios e permanência das ações da cooperação, como as *publicações resultantes de pesquisas* realizadas pelo Fundo no Semiárido brasileiro e baiano. Além disso, o entrevistado (nº 07, de maio/2014) destacou a grande relevância da presença do UNICEF em *evidenciar alguns "dramas"* das desigualdades na Bahia e no Brasil, como a questão do *trabalho infantil* e do respeito aos *direitos humanos* (também reconhecidos como econômicos, sociais, de identidade cultural etc.), assim como provocar, a partir dessa evidenciação, *impactos sobre as ações dos gestores públicos* – ou dos candidatos a gestores públicos (entrevista nº 07, de maio/2014). O entrevistado fez referência ao teor crítico de sua análise sobre o UNICEF, afirmando que, apesar disso, o Fundo apresenta, também, ações positivas de grande relevância: "Com toda a minha fala, pode parecer que de tudo que eu falei só sobrou isso, mas isso é muito. Isso é muito!" (entrevista nº 07, de maio/2014).

Ações como as do Selo UNICEF Município Aprovado podem gerar, a depender das condições da região onde são desenvolvidas e do nível de participação e mobilização local em torno da iniciativa, mais *acesso do público alvo a melhores políticas e gestão públicas e desenvolvimento* (entrevista nº 08, de junho/2014). Contudo, a permanência de tais benefícios nem sempre é percebida. Mesmo com o compromisso e o esforço do município para implementar as mudanças necessárias visando a alcançar as metas estabelecidas e mandatórias para se receber a certificação do organismo internacional, *não há garantias de perenidade dos benefícios auferidos* e, muitas vezes, estes não se consolidam ao longo do tempo (entrevista nº 08, de junho/2014). As *mudanças na gestão municipal*, decorrentes dos processos eleitorais, podem ser apontadas como umas das principais causadoras de tal descontinuidade (entrevista nº 08, de junho/2014). De todo modo, pode-se entender que um dos grandes benefícios do Selo é a *provocação que causa ao poder público*

local para buscar melhorar seus índices. A conjugação das variáveis "benefícios e permanência das ações de cooperação" fica bem caracterizada na citação a seguir:

O sucesso do Selo não pode ser por edição. Acho que o sucesso do Selo vai ser quando a gente não precisar mais de selo, quando estivermos com todos os municípios com índices equilibrados, a população atendida, saúde e educação funcionando, diminuída a pobreza e a miséria, quando todas as crianças estiverem estudando [...] O Selo pode funcionar como um estímulo para que a gente se organize, planeje, [para que] o município se sinta motivado a... Mas o Selo não pode e não deve ser a nossa grande motivação para esse compromisso social do ponto de vista da gestão pública. E eu percebo que o UNICEF já tem avançado nesse sentido. Eu vejo hoje o Selo como um momento que tem se desdobrado em ações que são extremamente significativas (entrevista nº 08, de junho/2014).

Para que o cenário descrito acima seja alcançado, ou pelo menos algo próximo disto, é imprescindível a articulação do Fundo e do poder público local com as comunidades e cidadãos. A vinculação existente entre cooperação internacional e forças sociais é um dos pontos nevrálgicos para a aferição de resultados positivos¹³². A importância das dinâmicas sociais é percebida tanto na influência que as *mudanças (positivas ou negativas) de governo* geram nos processos da cooperação para o desenvolvimento (entrevista nº 07, de maio/2014; entrevista nº 08, de junho/2014), quanto na influência que *mudanças de gestores locais do organismo internacional* podem ter no estabelecimento das relações cotidianas entre os parceiros¹³³. O *posicionamento* que o organismo internacional assume *diante da realidade política do local* no qual está inserido é, também, um fator relevante no estabelecimento do caráter das relações (boas ou não) com o poder público local a partir da cooperação. Para um dos entrevistados (entrevista nº 07, de maio/2014), a *presença do UNICEF* em Salvador não deveria servir apenas para potencializar a capacidade logística ou administrativa do organismo, mas para *influenciar em processos políticos* que causem mudanças mais profundas na realidade sócio-político-econômica da Bahia.

Esse distanciamento do Fundo em relação a discussões de maior vulto político poderia ser interpretado como um fator de *esterilização do organismo internacional*, pois não geraria resultados consistentes: "[...] às vezes, dá a impressão de que é a *publicidade pela publicidade*; é a ação pela publicidade; é *gerar o fato para obter a divulgação*, e resultado mesmo [não se tem]" (entrevista nº 07, de maio/2014). Sob esse prisma, a *presença do UNICEF em Salvador não teria a relevância que teve na década de 1990*, quando, num contexto de redemocratização do Brasil, o organismo

¹³² Pode-se afirmar que isto é uma verdade para todos os projetos analisados nesta pesquisa.

¹³³ "[...] a mudança dos gestores desses organismos pode indicar momentos de maior democracia, de maior congraçamento, de maior oportunidade para todo mundo, ou pode implicar em momentos de constrangimento, de maiores dificuldades" (entrevista nº 07, de maio/2014).

internacional se fez mais atuante na consolidação desse processo¹³⁴ (entrevista nº 07, de maio/2014). Para o entrevistado, é parte do processo de desenvolvimento a participação de organismos internacionais, como o UNICEF, na vida política do local no qual está inserido. Seria preciso refletir sobre os limites que o respeito à soberania nacional impõe à atuação das OI em território nacional. Eis, aqui, uma discussão para a qual não existe consenso. De todo modo, no que se refere à cooperação para o desenvolvimento em sua dimensão mais técnica, a pesquisa realizada permite afirmar que a presença do Fundo em Salvador é bem relevante.

A diversidade de opiniões sobre esta e outras questões, deste e dos outros organismos internacionais aqui tratados, assim como a consonância das opiniões dos oito entrevistados para este trabalho são sintetizados num quadro analítico redigido na seção a seguir. As considerações finais da investigação realizada traçam um perfil geral das relações do poder público do Estado da Bahia com entidades internacionais no setor social, viabilizadas através da cooperação para o desenvolvimento.

4.5 UM DIÁLOGO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS CONTRASTANDO AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DAS EXPERIÊNCIAS DE COOPERAÇÃO ANALISADAS

Para discutir as questões concernentes à cooperação internacional como aqui propostas, esta pesquisa se pautou em objetivos para descrever as diretrizes gerais da reforma das Nações Unidas, e seu papel em relação ao desenvolvimento local/regional de modo amplo e especial, a partir das quatro agências que integram seu escritório compartilhado em Salvador. A verificação da permanência ou incidência de características ou premissas estabelecidas pela literatura sobre agências e cooperação internacional se deu através das análises dos projetos selecionados para este trabalho. O conhecimento teórico foi comparado a uma realidade prática e reavaliado, como se faz na aplicação da abordagem metodológica do estudo de caso. O quadro abaixo sintetiza essa trajetória da pesquisa ao comparar as informações colhidas junto a cada órgão público do Estado da

¹³⁴ "Então, a gente pode dizer o seguinte: que até certo momento, a existência do UNICEF na Bahia servia, porque era o único desaguadouro que você tinha naquele momento. Era aonde você corria quando as questões de enfrentamento ao Estado ditatorial [...] se faziam muito pesadas. Você só tinha duas escapatórias: ou os organismos internacionais, como o UNICEF e a ONU e seu sistema, ou [algumas igrejas]. Como o processo de Estado de exceção perdurou na Bahia durante muito tempo após a Constituição Federal de 1988, a gente pode dizer que o UNICEF prestou e serviu à sociedade baiana durante muito tempo. A presença dele aqui foi fundamental durante certo momento. Mas, hoje, sinceramente, [...] não está sendo... A gente não percebe no que ele pode estar melhorando essas relações, porque o papel é muito tênue [...]" (entrevista nº 07, de maio/2014).

Bahia que manteve (ou mantém) relações cooperativas com as agências das Nações Unidas aqui tratadas.

Quadro 4 – Categorias analíticas da cooperação internacional nos projetos vistos

Parceiros no projeto Categorias de análise	FIDA-CAR	UNFPA-SMED	PNUD-MP	UNICEF-MUNICÍPIOS BAIANOS
Cooperação para o desenvolvimento	Relação duradoura, já se desenvolvendo terceiro projeto em parceria.	Projeto desafiante.	Conhecimento prévio do MP sobre os ODM; Noção apurada dos idealizadores do projeto em relação ao contexto internacional; Bons parceiros; Afinidade de propostas, objetivos e metodologia.	Necessidade de maior protagonismo e apropriação pelos atores locais; Lógicas verticais versus lógicas horizontais; OI vista como mantenedora do status quo, fator limitador de seu potencial de ação.
Relações assimétricas ou equânimes na cooperação	Não houve assimetria nem imposições; Relação direta.	Relações equânimes; SMED manteve autonomia; Comunicação direta e não impositiva; Políticas bem alinhadas e sem sobreposição; Processos de tomada de decisão dialógicos.	OI não impõe nada, mas é flexível, rápida e prática, dando respostas satisfatórias; Não houve superposição.	Perfil mais equânime que assimétrico; OI tem se aproximando dos atores locais.
Integração entre poder local/agência internacional	Relações simétricas e dialogadas; "blindagem" dos técnicos da CAR em relação a influências políticas locais.	Integração democrática; Sensibilidade da OI na escuta do parceiro local; Relevante presença local da OI.	Compreensão e flexibilidade da OI; OI se beneficiou de legitimidade e acesso do MP na Bahia; As duas instituições se reforçam; Há respeito ao plano de trabalho.	Há sobreposição e ações isoladas da OI para um dos entrevistados, que afirmou haver boas relações superficialmente, mas na prática a OI não quer construir em conjunto.
Capacidades materiais da cooperação internacional	Bahia não tem capacidade financeira de realizar projetos grandes e continuados no meio rural.	Contribuição para superação de lacuna (trabalho com jovens); <i>Know-how</i> e flexibilidade da OI; Aprendizagem e domínio de instrumentos.	Ampliação da rede de parceiros; Permissão de uso da marca da OI; Divisão de custos; Informatização de documentos; Organização, compromisso e transparência perante parceiros.	OI deveria ter mais recursos.
Desafios, tensões e consensos na	Espaço para acordos;	Relações positivas; Dificuldades	Desafio: alinhar forma de trabalho das	Participação dos atores locais e agendas comuns

parceria internacional	Eficiência na supervisão e flexibilidade na execução.	funcionais e ideológicas; Logística de documentação e estrutura de trabalho diferentes; Conflitos: lógica de verticalização de autoridade; Relação com caráter de troca, mas respeitosa e cuidadosa.	instituições; Negociações de prazos: há flexibilidade; Maiores problemas são: questões políticas, econômicas e sociais das áreas atendidas e aspectos internos do MP, como resistência à metodologia do projeto.	são desafios; Tensões oriundas das decisões em premiar com o Selo municípios que não o mereceriam.
Benefícios e permanência das ações da cooperação	Recursos financeiros; Aprendizado e apropriação do conhecimento; CAR como multiplicadora do conhecimento e metodologia de ação.	Ganho na aprendizagem e incorporação de instrumentos de trabalho; Aumento das capacidades técnicas; Capacidade de replicar as ações e dinâmicas.	OI empoderou MP política e institucionalmente; Projeto possibilitou discussão sobre outras áreas; Procedimentos tornaram mais eficazes implantação do programa; Presença local da OI é importante.	Publicações resultantes de pesquisas; OI evidencia dramas sociais; Impactos positivos sobre ações dos gestores públicos; Acesso do público alvo a melhores políticas e gestão públicas; Não há garantias de perenidade dos benefícios auferidos.
Cooperação e forças sociais	Paternalismo, coronelismo e falta de conhecimento sobre as funções do governo e da OI pelo poder público local; Mudanças de governo podem gerar impactos.	Mudança de governo influenciou; Identificação social e étnica dos técnicos locais com os da OI promoveu redução de distâncias.	Adaptações por conta das peculiaridades locais; Empoderamento do cidadão; Mudanças de governo interrompem políticas públicas e podem gerar impactos nocivos à sociedade.	Mudanças na gestão municipal e de gestores locais da OI afetam a relação; Para um dos entrevistados, a OI deve ter um posicionamento menos neutro diante da realidade política do local; Presença da OI em Salvador não teria mesma relevância da década de 1990.

Fonte: Elaboração própria, 2014.

Os resultados da pesquisa apontam que, de modo geral, as diferentes experiências de cooperação estudadas apresentam características similares. Na primeira categoria de análise, os elementos dominantes são decorrentes do histórico das relações entre o órgão local e o internacional – ou o ator local tinha pouca ou nenhuma experiência com interações deste tipo à época da realização do projeto, ou já contava com certa bagagem e conhecimento sobre cooperação internacional. Neste último caso, as parcerias se mostraram avançadas e perenes ao longo do tempo, apresentando consistência em sua continuidade, uma categoria de análise relevante para o tema. Isto é o que se percebe em relação ao FIDA e seu contato com a CAR, e em relação ao PNUD com o

MP. Já em relação à SMED, até a data de realização da última entrevista não havia nenhuma ação (nem mesmo perspectiva de) sendo realizada com o UNFPA. No que tange ao UNICEF, a multiplicidade dos atores locais (municípios do Semiárido baiano) dificultou uma análise mais precisa, mas pode-se afirmar que a continuidade do projeto Selo UNICEF Município Aprovado, com mais cidades inscritas, aponta para certa manutenção das ações de cooperação com interlocutores locais.

No que se refere à segunda categoria de análise – assimetria ou equanimidade das relações –, observou-se que houve unanimidade na avaliação dos entrevistados dos quatro projetos: todas as relações foram muito mais simétricas do que o contrário. Flexibilidade, abertura para negociação e diálogos foram constantes nestas relações. Apesar de não ser possível afirmar que em todos os momentos esta foi a tônica das interações ocorridas, pôde-se constatar que esse foi o perfil dominante. Se houve imposição de ideias, preceitos ou procedimentos por parte das organizações internacionais sobre os agentes locais, ela se deu de modo sutil. Os entrevistados que participaram dos projetos junto ao UNFPA e ao UNICEF foram os que demonstraram maior criticidade ao manifestarem que para eles as organizações internacionais são como instrumentos de reprodução de uma ordem hegemônica. Mas, por outro lado, relativizaram esta condição, afirmando que os atores locais deveriam aproveitar o que pudessem das relações estabelecidas para a promoção dos interesses de suas localidades.

Quanto ao nível de integração entre poder local e agência internacional, o estudo apontou para a predominância de caráter positivo das relações estabelecidas. A articulação entre os dois tipos de atores se mostrou, no geral, capaz de promover boas conexões no desenvolvimento das atividades previstas. As dificuldades ou desafios apresentados não podem ser entendidos como de caráter grave, mas são esperados neste tipo de interação. A única exceção mencionada é a avaliação feita por um dos entrevistados vinculados ao UNICEF. Para ele, há sobreposição entre as ações do Fundo e as políticas públicas locais, assim como não se pode afirmar que o organismo internacional tenha interesse real em construir conjuntamente ações e planejamentos para a consecução do projeto implementado.

Para a dimensão das capacidades materiais vinculadas à cooperação internacional fica clara a recorrência das limitações financeiras ou técnicas dos órgãos públicos locais. Objetivamente, a parceria com as agências da ONU serviu para a viabilização de ações necessárias à promoção de melhorias em comunidades específicas. Todavia, percebeu-se que o caminho contrário também pode ocorrer. Ou seja, não apenas o ator local se beneficia das capacidades materiais da agência

internacional, mas esta também pode ser o beneficiado. O PNUD, por exemplo, auferiu maior exposição e alcance em termos de exposição de sua marca e capilaridade no interior da Bahia por conta da ação conjunta com a presença do Ministério Público no território do Estado. Dificilmente este Fundo realizaria isso com a mesma legitimidade, tempo e recursos se estivesse sozinho.

Já para o quesito concernente aos desafios, tensões e consensos na parceria, predominou a leitura de que as relações foram mais estáveis e consensuais. Os principais desafios foram a compatibilização de agendas e a equalização dos diferentes ritmos de trabalho dos órgãos públicos locais e das agências internacionais. Pode-se afirmar que estas questões se apresentaram em todos os projetos analisados. Outros desafios compartilhados por todos os atores envolvidos nos quatro projetos pesquisados dizem respeito a limitações e dificuldades próprias das localidades (pobreza e/ou falta de recursos ou informações, cultura política local) ou dos próprios órgãos do poder público, tal como a resistência em aceitar a metodologia do projeto, em alguns casos. Os momentos de tensão mais aguda foram identificados no projeto da SMED com o UNFPA, e no Selo UNICEF Município Aprovado. No primeiro caso, as divergências ideológicas de parte da equipe da Prefeitura em relação à ação da ONU geraram desconfortos e potenciais entraves para a continuidade do projeto. Isso ficou mais evidente na análise feita sobre a publicização das ações empreendidas no âmbito do projeto estudado. Já para o caso do UNICEF, a crítica mais incisiva foi direcionada aos critérios para a cessão do Selo, pois municípios que teriam problemas sérios na área da criança e do adolescente foram, no entanto, premiados. De todo modo, nenhuma dessas dificuldades comprometeu o desenvolvimento das parcerias; elas foram avaliadas como pautadas por ponderação, flexibilidade e compreensão.

Em termos dos benefícios da cooperação internacional, observou-se que o mais recorrente é aquele voltado para a promoção do conhecimento e aumento das capacidades técnicas (aprendizado e apropriação) e políticas dos parceiros locais. A primeira dimensão pode apresentar um caráter de perenidade mais consistente em comparação à segunda. Por exemplo, os procedimentos, técnicas, instrumentos etc. que os técnicos da SMED aprenderam podem, em tese, ser aproveitados na realização de outras ações no âmbito do Município. Todavia, o peso institucional que esta Secretaria conquistou para negociar com outras esferas da Prefeitura se limitou ao período de execução do projeto. O mesmo pode ser dito em relação ao projeto do UNICEF, já que o prefeito que recebe a certificação não se perpetua no poder e há diferentes edições do Selo UNICEF Município Aprovado, sendo essa capacidade política mais limitada em termos de duração. O aumento da legitimidade política foi observado nos outros atores locais analisados: por exemplo, os técnicos da

CAR foram "blindados" contra as influências políticas das estruturas de poder do Estado, e, no caso do projeto do MP, este ganhou mais força na implementação do mesmo uma vez que o PNUD passou a apoiá-lo. Publicações e disseminação do conhecimento, assim como acesso a recursos financeiros, também são benefícios detectados nesta pesquisa, e podem apresentar diferentes níveis de permanência e efetividade.

A última categoria analítica permeia todas as outras, podendo ser analisada por diferentes prismas – cooperação e forças sociais. Para os fins desta pesquisa, a rotatividade dos políticos eleitos e suas equipes de assessores, conforme calendários eleitorais, foi considerada uma questão importante para as forças sociais, porque os agentes da política do Estado representam tanto as características das transições políticas num contexto democrático, quanto os costumes (clientelismo, populismo e personalismo) que permeiam as alternâncias de poder no Brasil. As mudanças de governo afetam a cooperação internacional em escalas diferentes, desde a alteração dos objetivos políticos do novo grupo que está no poder, que pode aprofundar ou interromper o projeto em execução (para este último, pode-se citar o caso da SMED e do UNFPA), até a destruição dos documentos e memórias das ações empreendidas na interação com a agência internacional, como exemplo citado por representante do MP. O amadorismo dos prefeitos foi também destacado pelos técnicos da CAR. Outro fator interessante foi a identificação étnica que os operadores do órgão público local podem ter com os do organismo internacional. Quando aquela ocorre, as distâncias podem ser reduzidas. Este ponto foi observado no caso UNFPA-SMED.

Os diferentes projetos atenderam a distintas comunidades e houve a necessidade de realizar adaptações. De modo geral, as agências da ONU demonstraram capacidade de absorver e responder positivamente às peculiaridades geradas pelas forças sociais de cada localidade atendida, sendo flexíveis com seus parceiros locais quando alterações na execução das atividades foram necessárias. Pode-se afirmar que essas ações de cooperação contribuíram para maior empoderamento das comunidades que compuseram os públicos-alvo dos projetos estudados. Pode-se afirmar também que a presença dessas agências da ONU em Salvador foi vista de modo positivo pelos entrevistados. O escritório local das Nações Unidas foi bem avaliado do ponto de vista prático, como redução de distâncias, e político, como legitimidade das ações perante outras esferas de poder.

5 CONCLUSÃO

A contribuição principal dessa dissertação é compreender como se dá a atuação das Nações Unidas no Estado da Bahia através de ações de cooperação viabilizadas por meio de seu escritório compartilhado em Salvador junto às esferas do poder público local. Para tanto, partiu-se do pressuposto de que as relações estabelecidas pela organização internacional com órgãos estaduais e municipais se realizam enquanto resultantes de uma estrutura maior, a do papel da organização na ordem internacional, e das dinâmicas políticas historicamente estabelecidas entre os países. Essas dinâmicas de caráter econômico, cultural, jurídico e político, são socialmente construídas e aprofundadas em função do aprofundamento da globalização, da nova geopolítica mundial e de suas características. O diferencial desta pesquisa é o fato de que se levou em consideração a dimensão da gestão de organizações internacionais, entendida como um processo inserido na lógica da Administração Política. Assim, a partir da identificação de um diálogo entre a ciência da Administração e a das Relações Internacionais, formulou-se uma lente diferente, através da qual se descreveu a complexidade da cooperação internacional para o desenvolvimento em suas variadas terminações relacionais.

Essa construção teórico-histórica trouxe consigo uma discussão sobre as interconexões existentes entre organizações internacionais e o próprio ambiente internacional, mostrando como ambas as categorias se confundem e como o mesmo ocorre com a dimensão local. O caráter de "local" ou "internacional" é dado a partir do referencial que torna cada vez mais tênue a linha que separa esses territórios no que se refere a problemas sociais e suas soluções. Neste sentido, encontra-se a ONU capitaneando um processo de globalização de políticas sociais e de socialização de políticas globais para a promoção de ações que minimizem as disparidades regionais e os riscos que trazem para a segurança global.

Esta pesquisa permitiu evidenciar de que modo a dimensão política das relações internacionais influenciou decisões dos Estados Nacionais no que se refere à determinação do papel da ONU no mundo e, mais do que isso, em relação à reformulação de suas ações a nível local. Ao tornar esses elementos mais claros, esta pesquisa ainda revelou o caráter político das decisões gestoriais das agências desse organismo internacional, mostrando a dimensão de poder de sua administração em nível do Estado da Bahia e dos municípios baianos. Mais interessante, a ação da administração política da ONU se intercala com a administração política do próprio Estado local em suas distintas instâncias, influenciando-as e sendo por elas influenciadas numa lógica de

intercomplementaridade entre a globalização de políticas sociais e a socialização de políticas globais.

Este estudo não esgotou todas as inquietações que surgiram, mas que poderão ser elucidadas em pesquisas futuras. É preciso avançar no desenvolvimento teórico do próprio campo da Administração Política e de suas categorias de análise mais concretas aplicáveis a organizações internacionais; compreende-se que uma análise mais profunda exigiria o detalhamento das relações das agências da ONU em diversos outros projetos. De todo modo, tem-se como crença que esta pesquisa contribuiu para uma melhor compreensão dos porquês vinculados à cooperação internacional e à descentralização administrativa das Nações Unidas.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva. Prefácio. Keynes e as consequências econômicas da paz. In: KEYNES, John Maynard. **As consequências econômicas da paz**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. IX-XXX.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. As duas últimas décadas do século XX: fim do socialismo e retomada da globalização. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das relações internacionais contemporâneas**: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 253-316.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações Internacionais e temas sociais**: a década das conferências. Brasília: IBRI, 2001.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX**: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora UNESP, 1996.

BAENA SOARES, João Clemente. Breves considerações sobre reforma da ONU. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL – CNPEPI, 4., 2009, Rio de Janeiro. **Anais...** Brasília: FUNAG, 2010.

_____. O Conselho de Segurança da ONU. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL – CNPEPI, 2., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Brasília: FUNAG, 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DIPLOMÁTICO. **Repertório de Política Externa**: posições do Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. DEPARTAMENTO DE ATENÇÃO BÁSICA. **O que é a Rede Cegonha?** Disponível em: <http://dab.saude.gov.br/portaldab/ape_redecegonha.php>. Acesso: 7 de jun. 2014.

BRIGAGÃO, Clóvis. A ONU nos seus sessenta anos de história internacional (prefácio). In: RODRIGUES, Thiago; ROMÃO, Wagner de Melo (Org.). **A ONU no século XXI**: perspectivas. 2. ed. São Paulo: Desatino, 2011. p. 17-27.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BURCHILL, Scott; LINKLATER, Andrew; DEVETAK, Richard; DONNELLY, Jack; NARDIN, Terry; PATERSON, Matthew; REUS-SMIT, Christian; TRUE, Jacqui. **Theories of International Relations**. 4. ed. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

CARAPINHEIRO, Graça. A globalização do risco social. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **A globalização e as Ciências Sociais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 197-230.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CARR, Edward Hallett. **Vinte anos de crise: 1919-1939**. Uma introdução ao estudo das Relações Internacionais. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

CASTRO, THALES. **Teoria das Relações Internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012.

CERVO, Amado Luiz. O final do século XX e o início do XXI: dificuldades para a construção de uma ordem global. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das relações internacionais contemporâneas**: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 317-340.

CHOSSUDOVSKY, Michel. **A globalização da pobreza**: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial. São Paulo: Moderna, 1999.

COLÉGIO SÃO PAULO. **Tecendo ideias**: entrevista com Ruy Pavan, Coordenador do Escritório do UNICEF em Salvador, em 18 de julho de 2011. Disponível em: <<http://www.colegiosaopaulo.com.br/v2/tecendoIdeia.php?i=69>>. Acesso em: 8 de mar. 2013.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL. **A CAR e o desenvolvimento regional do Estado da Bahia**. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=3cf76bc9-e5ad-45c9-bc88-895b8e6c9282&groupId=63635>. Acesso em: 10 de dez. 2013.

COOPERATIVAS DO PROJETO PRÓ-GAVIÃO – CAR – FIDA – GOVERNO DA BAHIA. Direção: Emília Mazzei. Produção: Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional do estado da

Bahia (CAR); Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA); Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional do estado da Bahia. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=cnXg9ZkIol0>>. Acesso em: 20 de set. 2013.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2011**. 3. ed. Brasília: FUNAG, 2012.

CORREIO. **Salvador é a primeira cidade do país a sediar Casa da ONU**. Disponível em: <<http://www.correio24horas.com.br/noticias/detalhes/detalhes-1/artigo/salvador-e-a-primeira-cidade-do-pais-a-sediar-casa-da-onu/>>. Acesso em: 7 de maio 2013.

COX, Robert W. Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método. In: GILL, Stephen (Org.). **Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007. p. 101-123.

_____. Towards a post-hegemonic conceptualization of world order: reflections on the relevancy of Ibn Khaldun. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). **Governance without government: order and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 132-157.

_____. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. In: KEOHANE, Robert O. (Org.). **Neorealism and its critics**. New York; Chuchester - West Sussex: Columbia University Press: 1986. p. 104-254.

CRAIDE, Aline; SACRAMENTO, Ana Rita Silva; RIBEIRO, Denise de Andrade; SILVA, Lindomar Pinto da. Administração Política *versus* Administração Profissional: analisando o campo de conhecimento do ensino superior de Administração. **Revista Brasileira de Administração Política**, v. 2, n. 1, p. 77-100, abr. 2009.

DAVEL, Eduardo; ALCADIPANI, Rafael. Estudos críticos em administração: a produção científica brasileira nos anos 1990. **Revista de Administração de Empresas**, v. 43, n. 4, p. 72-85, out./dez. 2003.

DEACON, Bob. The politics of global social policy. In: CONFERENCE ON SOCIAL KNOWLEDGE AND INTERNATIONAL POLICY MAKING: EXPLORING THE LINKAGES, April 20th–21st, 2004, Geneva. **Proceedings...** Geneva, Switzerland: UNRISD, 2004.

_____; ORTIZ, Isabel; ZELENEV, Sergei. **Regional social policy**. United Nations Department of Economic and Social Affairs, Working Paper No. 37, June, 2007.

DEGNBOL-MARTINUSSEN, J.; ENGBERG-PEDERSEN, P. **AID**: understanding international development cooperation. Londres/New York: Zed Books, 2003.

DEVETAK, Richard. Critical Theory. In: BURCHILL, Scott et al. **Theories of International Relations**. 4. ed. New York: Palgrave Macmillan, 2009. p. 159-182.

DIAS, Reinaldo. **Relações Internacionais**: introdução ao estudo da sociedade internacional global. São Paulo: Atlas, 2010.

DUARTE, Carlos Sérgio S. O Conselho de Segurança das Nações Unidas: evolução recente e perspectivas de reforma. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL – CNPEPI, 2., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Brasília: FUNAG, 2008.

DUROSELLE, Jean Baptiste. **Todo império perecerá**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

ESTADO DA BAHIA. Gestores discutem estratégia de controle da AIDS no semiárido. **Diário Oficial**. Ano XCII. Nº 19.580. Bahia, Salvador, 13 de dezembro de 2007.

_____. Avanço da educação básica do Brasil teve contribuição da Bahia. **Diário Oficial**. Ano XCII. Nº 19.753. Bahia, Salvador, 25 de julho de 2008a.

_____. Começa este mês a campanha de vacina contra a rubéola. **Diário Oficial**. Ano XCII. Nº 19.762. Bahia, Salvador, 5 de agosto de 2008b.

_____. Começam as atividades da Semana Mundial da Amamentação. **Diário Oficial**. Ano XCII. Nos 19.760 e 19.761. Bahia, Salvador, 2 e 3 de agosto de 2008c.

_____. Comitê amplia ações para crianças e adolescentes. **Diário Oficial**. Ano XCIII. Nº 19.800. Bahia, Salvador, 18 de setembro de 2008d.

_____. Comitê irá beneficiar crianças e adolescentes do semiárido. **Diário Oficial**. Ano XCIII. Nº 19.800. Bahia, Salvador, 18 de setembro de 2008e.

_____. Iniciativa estimula a mobilização social e o desenvolvimento de capacidades. **Diário Oficial**. Ano XCIII. Nº 19.865. Bahia, Salvador, 4 de dezembro de 2008f.

_____. Presidente da UPB é um dos representantes do Comitê Criança e Adolescente do Semiárido. **Diário Oficial**. Ano XCII. Nº 19.820. Bahia, Salvador, 11 e 12 de outubro de 2008g.

_____. Programas oficiais colaboram para que 33 municípios conquistem Selo UNICEF. **Diário Oficial**. Ano XCIII. Nº 19.865. Bahia, Salvador, 4 de dezembro de 2008h.

_____. Semiárido baiano mobiliza-se em prol de suas crianças e adolescentes. **Diário Oficial**. Ano XCII. Nº 19.660. Bahia, Salvador, 27 de março de 2008i.

_____. Seminário discute garantia dos direitos da criança. **Diário Oficial**. Ano XCII. Nº 19.677. Bahia, Salvador, 16 de abril de 2008j.

_____. UNICEF elogia Comitê de Combate à dengue. **Diário Oficial**. Ano XCII. Nº 19.682. Bahia, Salvador, 23 de abril de 2008k.

_____. Aberta em Salvador a Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial**. Ano XCIV. Nº 20.106. Bahia, Salvador, 14 de outubro de 2009a.

_____. Documento irá fortalecer ações no semiárido baiano. **Diário Oficial**. Ano XCIII. Nº 20.008. Bahia, Salvador, 11 de junho de 2009b.

_____. Estado apresenta ações voltadas para as crianças e adolescentes. **Diário Oficial**. Ano XCIII. Nº 19.927. Bahia, Salvador, 12 de março de 2009c.

_____. Jovem baiano representa a região do semiárido brasileiro em Roma. **Diário Oficial**. Ano XCIII. Nº 20.007. Bahia, Salvador, 10 de junho de 2009d.

_____. Projeto Cisternas nas Escolas realiza seminário de formação de professores em Feira. **Diário Oficial**. Ano XCIV. Nº 20.101. Bahia, Salvador, 7 de outubro de 2009e.

_____. Wagner e Ministra encerram Caravana de Erradicação do Trabalho Infantil. **Diário Oficial**. Ano XCIV. Nos 20.104 e 20.105. Bahia, Salvador, 10 e 11 de outubro de 2009f.

_____. Plano Estadual de Direitos Humanos da Bahia. **Diário Oficial**. Ano XCIV. Nº 20.228. Bahia, Salvador, 23 de março de 2010a.

_____. Política Militar capacita agentes da ONU para trabalhar em situações de risco. **Diário Oficial**. Ano XCV. Nº 20.429. Bahia, Salvador, 3 de dezembro de 2010b.

_____. Resumo do Convênio Nº 040/2010. **Diário Oficial**. Ano XCIV. Nº 20.280. Bahia, Salvador, 27 de maio de 2010c.

_____. Resumo do Convênio Nº 046/2010. **Diário Oficial**. Ano XCIV. Nº 20.305. Bahia, Salvador, 29 de junho de 2010d.

_____. Resumo do Convênio Nº 048/2010. **Diário Oficial**. Ano XCIV. Nº 20.306. Bahia, Salvador, 30 de junho de 2010e.

_____. Adolescentes do semiárido discutem políticas públicas e qualidade de vida. **Diário Oficial**. Ano XCV. Nos 20.632 e 20.633. Bahia, Salvador, 13 e 14 de agosto de 2011a.

_____. Bahia avança na melhoria do semiárido. **Diário Oficial**. Ano XCVI. Nº 20.670. Bahia, Salvador, 28 de setembro de 2011b.

_____. Despachos – Extrato de Termo Aditivo. **Diário Oficial**. Ano XCV. Nº 20.540. Bahia, Salvador, 21 de abril de 2011c.

_____. Jovens em medidas socioeducativas são eleitos para 2ª Conferência de Juventude. **Diário Oficial**. Ano XCVI. Nº 20.658. Bahia, Salvador, 14 de setembro de 2011d.

_____. Municípios debatem no oeste baiano políticas para crianças e adolescentes. **Diário Oficial**. Ano XCV. Nº 20.606. Bahia, Salvador, 14 de julho de 2011e.

_____. Adolescentes entregam propostas para esporte seguro e inclusivo. **Diário Oficial**. Ano XCVI. Nº 20.789. Bahia, Salvador, 29 de fevereiro de 2012a.

_____. Municípios do Selo UNICEF recebem computadores. **Diário Oficial**. Ano XCVII. Nº 21.014. Bahia, Salvador, 7 de dezembro de 2012b.

_____. Municípios são certificados pela garantia dos direitos das crianças e adolescentes. **Diário Oficial**. Ano XCVII. Nº 21.013. Bahia, Salvador, 6 de dezembro de 2012c.

_____. Projeto utiliza esporte na formação de adolescentes. **Diário Oficial**. Ano XCVI. Nº 20.920. Bahia, Salvador, 9 de agosto de 2012d.

_____. Representantes do semiárido debatem políticas públicas. **Diário Oficial**. Ano XCVI. Nº 20.831. Bahia, Salvador, 20 de abril de 2012e.

_____. Bahia ingressa na nova edição do Selo UNICEF Município Aprovado. **Diário Oficial**. Ano XCVIII. Nos 21.283 e 21.284. Bahia, Salvador, 9 e 10 de novembro de 2013a.

_____. Encontro define prioridades para jovens que vivem no semiárido. **Diário Oficial**. Ano XCVIII. Nº 21.238. Bahia, Salvador, 17 de setembro de 2013b.

_____. Evento internacional debate direitos de crianças e adolescentes. **Diário Oficial**. Ano XCVIII. Nos 21.305 e 21.306. Bahia, Salvador, 7 e 8 de dezembro de 2013c.

_____. Evento reúne profissionais de comunicação e de defesa da criança. **Diário Oficial**. Ano XCVII. Nº 21.144. Bahia, Salvador, 21 de maio de 2013d.

_____. Municípios iniciam discussão para assegurar direitos da primeira infância. **Diário Oficial**. Ano XCVII. Nº 21.122. Bahia, Salvador, 24 de abril de 2013e.

_____. Núcleo vai atender ocorrências com crianças e adolescentes. **Diário Oficial**. Ano XCVII. Nos 21.206 e 21.207. Bahia, Salvador, 10 e 11 de agosto de 2013f.

ESTADO DA BAHIA. CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO ESTADO DA BAHIA. Instituição da Comissão para Monitoramento da Carta da Bahia. **Diário Oficial**. Ano XCV. Nos 20.638 e 20.639. Bahia, Salvador, 20 e 21 de agosto de 2011.

ESTADO DA BAHIA. GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA. Nomeação e Composição do Comitê Gestor Estadual do Pacto "Um Mundo para a Criança e Adolescente do Semiárido", na forma do artigo 2º do Decreto nº 11.181 de 19 de agosto de 2008. **Diário Oficial**. Ano XCIII. Nº 19.801. Bahia, Salvador, 19 de setembro de 2008.

_____. Decreto nº 11.451 de 4 de março de 2009. **Diário Oficial**. Ano XCIII. Nº 19.930. Bahia, Salvador, 5 de março de 2009a.

_____. Decreto nº 11.482 de 13 de abril de 2009. **Diário Oficial**. Ano XCIII. Nº 19.961. Bahia, Salvador, 14 de abril de 2009b.

_____. Decreto nº 11.973 de 8 de fevereiro de 2010. **Diário Oficial**. Ano XCIV. Nº 20.196. Bahia, Salvador, 9 de fevereiro de 2010.

ESTADO DA BAHIA. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À POBREZA DO ESTADO DA BAHIA. Portaria nº 118 de 19 de setembro de 2007. **Diário Oficial**. Ano XCII. Nº 19.515. Bahia, Salvador, 20 de setembro de 2007.

_____. Resumo do Convênio Nº 047/2010. **Diário Oficial**. Ano XCIV. Nº 20.306. Bahia, Salvador, 30 de junho de 2010.

ESTADO DA BAHIA. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. Resumo de Protocolo de Intenções. **Diário Oficial**. Ano XCII. Nº 19.747. Bahia, Salvador, 18 de julho de 2008.

ESTADO DA BAHIA. SECRETARIA DE SAÚDE. Portaria nº 2599 de 11 de setembro de 2008. **Diário Oficial**. Ano XCII. Nº 19.795. Bahia, Salvador, 12 de setembro de 2008.

_____. Portaria nº 1748 de 13 de dezembro de 2010. **Diário Oficial**. Ano XCV. Nº 20.437. Bahia, Salvador, 14 de dezembro de 2010.

_____. Portaria nº 627 de 11 de maio de 2011 – Regimento Interno do Observatório de Violência e Acidentes do Estado da Bahia. **Diário Oficial**. Ano XCV. Nº 20.556. Bahia, Salvador, 13 de maio de 2011a.

_____. Portaria nº 1241 de 26 de agosto de 2011. **Diário Oficial**. Ano XCV. Nº 20.643. Bahia, Salvador, 26 de agosto de 2011b.

_____. Portaria nº 1347 de 17 de outubro de 2013. **Diário Oficial**. Ano XCVIII. Nº 21.281. Bahia, Salvador, 7 de novembro de 2013.

ESTADO DA BAHIA. SECRETARIA DO TRABALHO, EMPREGO, RENDA E ESPORTE DO ESTADO DA BAHIA. Resumo Primeiro Termo Aditivo ao Termo de Cooperação Técnica nº 002/2007 - Processo nº 1600070070040. **Diário Oficial**. Ano XCII. Nº 19.602. Bahia, Salvador, 12 e 13 de janeiro de 2008.

_____. Resumo Segundo Termo Aditivo ao Termo de Cooperação Técnica nº 002/2007 - Processo nº 1600080056045. **Diário Oficial**. Ano XCII. Nº 19.886. Bahia, Salvador, 8 de janeiro de 2009a.

_____. Resumo Terceiro Termo Aditivo ao Termo de Cooperação Técnica nº 002/2007 - Processo nº 1600090065824. **Diário Oficial**. Ano XCIV. Nos 20.158 e 20.159. Bahia, Salvador, 19 e 20 de dezembro de 2009b.

_____. Resumo Termo de Convênio de Cooperação Técnica nº 001/2011. **Diário Oficial**. Ano XCV. Nº 20.613. Bahia, Salvador, 22 de julho de 2011.

ESTADO DE SÃO PAULO. ONU se instala em São Paulo. **Diário Oficial**. V. 123. Nº 88. São Paulo, São Paulo, 11 de maio de 2013.

FAGUNDES, Jorge. **Economia institucional**: custos de transação e impactos sobre política de defesa da concorrência. Texto para Discussão, número 407, IE/UFRJ. 1997. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/custos_de_transacao_e_impactos_sobre_politica_de_defesa_da_concorrencia.pdf>. Acesso em: 9 de novembro de 2013.

FIORI, José Luís. **O poder global e a nova geopolítica das nações**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

FONSECA, Francisco. A Administração Política: em busca de uma teoria crítica da Administração Pública. **Revista Brasileira de Administração Política**, v. 1, n. 1, p. 07-09, out. 2008.

FONTOURA, Jorge. Reforma da ONU: o fracasso anunciado. In: MERCADANTE, Araminta; MAGALHÃES, José Carlos de (Org.). **Reflexões sobre os 60 anos da ONU**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005. p. 538-545.

GOMES, Fábio Guedes. O jovem percurso da Administração Política. In: SANTOS, Reginaldo Souza (Org.). **Administração Política para o desenvolvimento do Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2010. p. 74-97.

GONÇALVES, Reinaldo. **Economia Política Internacional**: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2005.

GRIFFITHS, Martin. **50 grandes estrategistas das relações internacionais**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2011.

HAAS, Ernst B. **Beyond the nation-state: functionalism and international organization**. Stanford: Stanford University Press, 1964.

_____. **When knowledge is power: three models of change in international organizations**. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1990.

HAWKINS, Darren G.; LAKE, David A.; NIELSON, Daniel L.; TIERNEY, Michael J. **Delegation and agency in international organizations**. New York: Cambridge University Press, 2006.

HERZ, John. Idealist Internationalism and the security dilemma. **World Politics**, v. 2, n. 2, p. 157-180, 1950.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HESPANHA, Pedro. Mal-estar e risco social num mundo globalizado: novos problemas e novos desafios para a teoria social. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **A globalização e as ciências sociais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 161-196.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IFAD. **Brazil: Community Development Project for the Rio Gavião Region (PROGAVIÃO)**. Disponível em: <http://www.ifad.org/evaluation/public_html/eksyst/doc/prj/region/pl/brazil/brazil.htm>. Acesso em: 10 de out. 2013.

_____. **IFAD in Brazil**. Disponível em: <<http://operations.ifad.org/web/ifad/operations/country/home/tags/brazil>>. Acesso em: 5 de jan. 2014a.

_____. **IFAD operations in Brazil**. Disponível em: <<http://operations.ifad.org/web/ifad/operations/country/projects/tags/brazil>>. Acesso em: 5 de jan. 2014b.

_____. República Federativa do Brasil – Estado da Bahia – **Projeto de desenvolvimento comunitário na região do Rio Gavião (PRÓ-GAVIÃO)**. Disponível em: <http://www.ifad.org/evaluation/public_html/eksyst/doc/prj/region/pl/brazil/brazil.pdf>. Acesso em: 5 de jan. 2014c.

_____. **What we do.** Disponível em: <<http://www.ifad.org/operations/index.htm>>. Acesso em: 5 de jan. 2014d.

_____. **Who we are.** Disponível em: <<http://www.ifad.org/governance/index.htm>>. Acesso em: 5 de jan. 2014e.

_____. **IFAD at a glance.** Disponível em: <<http://www.ifad.org/pub/brochure/ifadglance.pdf>>. Acesso em: 5 de jan. 2014f.

JAGUARIBE, Helio. Globalização, nova ordem mundial e civilização planetária. In: _____. **Brasil, mundo e homem na atualidade:** estudos diversos. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. p. 283-291.

KANT, Immanuel. **À paz perpétua.** Porto Alegre: L&PM, 2008.

KEOHANE, Robert O. International Institutions: two approaches. **International Studies Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 379-396, Dec. 1988.

_____; NYE, J. S. **Power and interdependence:** world politics in transition. Boston: Little, Brown and Company, 1977.

_____. Transnational relations and world politics: an introduction. **International Organization**, v. 25, n. 3, p. 329-349, Summer 1971.

KEYNES, John Maynard. **As consequências econômicas da paz.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

LAFER, Celso. Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). In: MAGNOLI, Demétrio (Org.). **História da paz:** os tratados que desenharam o planeta. São Paulo: Contexto, 2008. p. 297-329.

LANIADO, Ruthy Nadia; MILANI, Carlos R. S. Espaço mundial e ordem política contemporânea: uma agenda de pesquisa para um novo sentido da internacionalização. **Caderno CRH**, Salvador, v. 19, n° 48, p. 479-498, set./dez. 2006.

LECHINI, Gladys. Africa, Asia and Latin America: the building of concepts to international relations in global South (a view on some international reports). In: SARAIVA, José Flávio Sombra

(Org.). **Concepts, histories and theories of International Relations for the 21st century: regional and national Approaches**. Fortaleza; Brasília: Premium e Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2009. p. 109-129.

LESSA, Antônio Carlos. **A construção da Europa: a última utopia das Relações Internacionais**. Brasília: IBRI, 2003.

LIMA, Marcos Costa. Robert W. Cox e a Teoria Crítica nas Relações Internacionais. In: MEDEIROS, Marcelo de Almeida et. al. (Org). **Clássicos das Relações Internacionais**. São Paulo: Hucitec, 2010. p. 353-378.

LOPES, Carlos. **Cooperação e desenvolvimento humano: a agenda emergente para o novo milênio**. São Paulo: editora UNESP, 2005.

LÖWY, Michael. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

MACHIAVELLI, Nicoló di Bernado dei. **O príncipe**. Porto Alegre: L & PM, 1998.

MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz. O desafio da reforma da ONU. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL – CNPEPI, 4., 2009, Rio de Janeiro. **Anais...** Brasília: FUNAG, 2010.

MILANI, Carlos R. S.; LOUREIRO, Julio Cesar de S. Cooperação internacional e desenvolvimento: análise da atuação de agências internacionais em Duque de Caxias (Rio de Janeiro). **Cadernos EBAPE.BR**, FGV, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, artigo 2, jun. 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA. **Ministério Público e os Objetivos do Milênio: Saúde e Educação de Qualidade para Todos – Nossa História**. Disponível em: <http://milenio.mp.ba.gov.br/?page_id=96>. Acesso em: 3 de jul. 2013a.

_____. **Ministério Público e os Objetivos do Milênio: Saúde e Educação de Qualidade para Todos – O programa**. Disponível em: <http://milenio.mp.ba.gov.br/?page_id=94>. Acesso em: 3 de jul. 2013b.

_____. **Ministério Público e os Objetivos do Milênio: Saúde e Educação de Qualidade para Todos – Resultados gerais**. Disponível em: <http://milenio.mp.ba.gov.br/?page_id=118>. Acesso em: 3 de jul. 2013c.

_____. **Ministério Público e os Objetivos do Milênio:** Saúde e Educação de Qualidade para Todos – Slides sobre o programa. Cópia impressa, 2014.

_____; PNUD. **Memorando de entendimento entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento** – PNUD e Ministério Público do Estado da Bahia. Cópia impressa, 2012.

MITRANY, David. The functional approach to world organization. **International Affairs** (Royal Institute of International Affairs 1944-), v.. 24, n. 3, p. 350-363, Jul. 1948.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **A segunda guerra fria:** geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos – Das rebeliões na Eurásia à África do Norte e ao Oriente Médio. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013a.

_____. Dilma deve suspender visita aos EUA. Entrevista. **ISTOÉ**. Edição nº 2287. 13 de setembro de 2013. Disponível em: <http://www.istoe.com.br/assuntos/entrevista/detalhe/324154_DILMA+DEVE+SUSPENDER+A+VISITA+AOS+EUA+>. Acesso em: 20 set. 2013b.

_____. **Formação do império americano:** da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____. **Fórmula para o caos:** ascensão e queda de Salvador Allende (1970-1973). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MOREIRA, Luiz Felipe Viel; QUINTEROS, Marcela Cristina; SILVA, André Luiz Reis da. **As relações internacionais da América Latina**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações:** a luta pelo poder e pela paz. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.

MYAMOTO, Shiguenoli. O ideário da paz em um mundo conflituoso. In: BEDIN, Gilmar Antonio et. al. **Paradigmas das relações internacionais:** realismo – idealismo – dependência – interdependência. 2. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2004. p. 15-56.

NAY, Olivier. **Administrative reform in international organizations**: the case of the Joint United Nations Programme on HIV/AIDS. Centre d'études et de recherches internationales. Sciences Po. Questions de Recherche / Research in Question N° 30 – Octobre, 2009.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais**: Correntes e Debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OLIVEIRA, Francisco Correia de. Administração Política e Teoria da Organização: contribuições históricas de autores brasileiros. **Revista Brasileira de Administração Política**, v. 1, n. 1, p. 159-188, out. 2008.

OLIVEIRA, Odete Maria de. Organizações internacionais e a ONU – O paradoxo do poder de veto do Conselho de Segurança. In: MERCADANTE, Araminta; MAGALHÃES, José Carlos de (Org.). **Reflexões sobre os 60 anos da ONU**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005. p. 193-239.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. Apresentação da terceira edição. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2011**. 3. ed. Brasília: FUNAG, 2012. p. 15-17.

_____. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo**: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

PNUD. **Como o PNUD opera no país**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ObjetivosPNUD.aspx?indice=2>>. Acesso em: 10 de maio 2013a.

_____. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: 8 objetivos para 2015. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>>. Acesso em: 10 de maio 2013b.

_____. **Sobre o PNUD**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/SobrePNUD.aspx>>. Acesso em: 10 de maio 2013c.

_____. **Sobre o PNUD – O PNUD e a ONU**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/PNUD_ONU.aspx>. Acesso em: 10 de maio 2013d.

_____. **'PNUD deve facilitar empréstimos à Bahia'**: governador Paulo Souto diz que escritório da agência no Estado dará maior apoio a projetos, o que ajuda na obtenção de financiamentos. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=712>>. Acesso em: 10 de nov. 2012.

_____. **Projetos PNUD Brasil**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Projetos.aspx?tipo=O>>. Acesso em: 11 de jun. 2014a.

_____. **Relatório anual 2013**: apoiando o desenvolvimento brasileiro. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/Relatorio-2013.pdf>>. Acesso em: jun. 2014b.

RIBEIRO, Elizabeth Matos. Revisando o conceito de Administração Política. **Revista Brasileira de Administração Política**, v. 1, n. 1, p. 11-22, out. 2008.

RICUPERO, Rubens. A dificuldade de construir consenso numa era de extremos. In: RODRIGUES, Thiago; ROMÃO, Wagner de Melo (Org.). **A ONU no século XXI**: perspectivas. 2. ed. São Paulo: Desatino, 2011. p. 29-87.

ROBERTS, John. Designing incentives in organizations. **Journal of Institutional Economics**, v. 6, n. 1, p. 125–132, 2010.

RUGGIE, John Gerard. Multilateralism: the autonomy of an institution. In: VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V. **International relations theory**: realism, pluralism, globalism, and beyond. 3. ed. Boston: Allyn and Bacon, 1999. p. 331-339.

SANTANA, Weslei Gusmão Piau. **Desenvolvimento, gestão e cooperação internacional**: um estudo do Projeto de Desenvolvimento Comunitário da Bacia do Rio Gavião no Sudoeste da Bahia. 200 f. 2012. Tese (Doutorado) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **A globalização e as ciências sociais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 25-102.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

_____. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 20. ed. Rio de Janeiro: Record, 2011.

SANTOS, Reginaldo Souza. Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 5, p. 50-77, set./out. 2001.

SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista dos. Diversificação das Relações Internacionais e Teoria da Interdependência. In: BEDIN, Gilmar Antonio et. al. **Paradigmas das relações internacionais: realismo – idealismo – dependência – interdependência**. 2. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2004. p. 207-254.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Dois gigantes e um condomínio: da guerra fria à coexistência pacífica (1947-1968). In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 197-230.

SARAIVA, Miriam Gomes. Robert O. Keohane: interdependência complexa, regimes internacionais, instituições e ideias na política internacional. In: MEDEIROS, Marcelo de Almeida et. al. (Org.). **Clássicos das Relações Internacionais**. São Paulo: Hucitec, 2010. p. 225-248.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. **O Brasil e as Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2013.

SARFATI, Gilberto. **Teoria das Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SECRETARIA NACIONAL DA JUVENTUDE. **Carta da Bahia**. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/carta_bahia.pdf>. Acesso em: 11 de jun. 2014.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das Organizações Internacionais**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2008.

SILVA, Karine de Souza. **Organizações internacionais de integração regional: União Europeia, MERCOSUL e UNASUL**. Florianópolis: Ed. da UFSC: Fundação Boiteux, 2013.

TOTA, Pedro. Segunda Guerra Mundial. In: MAGNOLI, Demétrio (Org.). **História das guerras**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2006. p. 355-389.

UNFPA. **Histórico**. Disponível em: <<http://www.unfpa.org.br/novo/index.php/sobre-o-unfpa/historico>>. Acesso em: 12 de jan. 2014a.

_____. **Missão**. Disponível em: <<http://www.unfpa.org.br/novo/index.php/sobre-o-unfpa/missao>>. Acesso em: 12 de jan. 2014b.

_____. **Objetivos.** Disponível em: <<http://www.unfpa.org.br/novo/index.php/sobre-o-unfpa/objetivos>>. Acesso em: 12 de jan. 2014c.

_____. **Sobre o UNFPA.** Disponível em: <<http://www.unfpa.org.br/novo/index.php/sobre-o-unfpa>>. Acesso em: 12 de jan. 2014d.

_____. **UNFPA na Bahia.** Disponível em: <<http://www.unfpa.org.br/Arquivos/unfpabahia.pdf>>. Acesso em: 12 de jan. 2014e.

_____. **UNFPA no Brasil.** Disponível em: <<http://www.unfpa.org.br/novo/index.php/sobre-o-unfpa/unfpa-no-brasil>>. Acesso em: 12 de jan. 2014f.

_____. **Programa de país.** Disponível em: <<http://www.unfpa.org.br/novo/index.php/sobre-o-unfpa/programa-de-pais>>. Acesso em: 10 de out. 2013.

_____. **Promovendo direitos reprodutivos:** Prefeitura Municipal de Salvador e Fundo de População das Nações Unidas em cooperação para o desenvolvimento. Relatório Ano II. Salvador, outubro de 2010.

_____. **Promovendo o direito à saúde sexual e reprodutiva:** cooperação entre a Prefeitura Municipal de Salvador e o Fundo de População das Nações Unidas. Relatório Ano I. Salvador, dezembro de 2008.

UNICEF. **Documento do programa de país revisado – Brasil (2012 – 2016).** Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/UNICEF_PL40Brasil_CPD_port_revised.pdf>. Acesso em: 24 de mar. 2013a.

_____. **Onde atuamos no Brasil.** Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/where_9751.htm>. Acesso em: 24 de mar. 2013b.

_____. **Onde Atuamos – Selo UNICEF Município Aprovado.** Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/where_9763.htm>. Acesso em: 24 de mar. 2013c.

_____. **Onde Atuamos – Semiárido.** Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/where_9429.htm>. Acesso em: 24 de mar. 2013d.

_____. **O que é o Selo UNICEF?** Disponível em: <http://www.selounicef.org.br/_selounicef.php?op=1&k=1>. Acesso em: 24 de mar. 2013e.

_____. **Perguntas frequentes.** Disponível em: <<http://www.unicef.org.br/>>. Acesso em: 24 de mar. 2013f.

_____. **Quem Somos** – Atuação do UNICEF no mundo. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/overview_9535.htm>. Acesso em: 24 de mar. 2013g.

_____. **Quem Somos** – Missão. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/overview_9534.htm>. Acesso em: 24 de mar. 2013h.

_____. **Quem Somos** – Presença no País. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/overview_9490.htm>. Acesso em: 24 de mar. 2013i.

_____. **Quem Somos** – UNICEF no Brasil. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/overview_9377.htm>. Acesso em: 24 de mar. 2013j.

_____. **Quem Somos** – UNICEF no Brasil – Histórico. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/overview_9489.htm>. Acesso em: 24 de mar. 2013k.

_____. **Selo UNICEF** – Ganhadores – Bahia. Disponível em: <http://www.selounicef.org.br/_selounicef.php?op=16&es=ba#>. Acesso em: 24 de mar. 2013l.

_____. **Selo UNICEF** – Histórico. Disponível em: <http://www.selounicef.org.br/_selounicef.php?op=2&his=ce>. Acesso em: 24 de mar. 2013m.

_____. **Selo UNICEF** – Material do Selo. Disponível em: <http://www.selounicef.org.br/_selounicef.php?op=4>. Acesso em: 24 de mar. 2013n.

_____. **Selo UNICEF** – Stela Napolini. Disponível em: <http://www.selounicef.org.br/_selounicef.php?op=15>. Acesso em: 24 de mar. 2013o.

_____. **Sobre UNICEF:** Quiénes somos – Nuestra historia. Disponível em: <http://www.unicef.org/spanish/about/who/index_history.html>. Acesso em: 24 de mar. 2013p.

UNICRIO. **Nações Unidas e Brasil**: 65 anos de cooperação, 65 anos de realizações – Data de início das atividades das representações da ONU no Brasil. Disponível em: <<http://unicrio.org.br/onu2010/data-de-inicio-das-atividades-das-representacoes-da-onu-no-brasil/>>. Acesso em: 15 de maio 2013.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Resolution A/RES/59/250**, December 17th 2004. Triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/59/250&Lang=E>. Acesso em: 3 de abr. 2013.

_____. **Resolution A/RES/60/1**, October 24th 2005. 2005 World Summit Outcome. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>>. Acesso em: 5 de fev. 2014.

UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL. **Renewing the United Nations**: a programme for reform. GENERAL ASSEMBLY Report A/51/950, July 14th 1997. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/189/79/IMG/N9718979.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 3 de abr. 2013.

UNITED NATIONS. **Vienna Convention on the law of treaties** (with annex). United Nations – Treaty Series (1980). Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201155/volume-1155-I-18232-English.pdf>>. Acesso em: 29 de out. 2013.

VIDAL, Francisco Carlos Baqueiro. Para o acervo de raridades: uma discussão epistemológica no âmbito da Administração Política. **Revista Brasileira de Administração Política**, v. 1, n. 1, p. 23-33, out. 2008, pp. 23-33.

VILLA, Rafael Duarte; SANTOS, Norma Breda dos. Buzan, Waever e a Escola de Copenhague: tensões entre o realismo e a abordagem sociológica nos estudos de segurança internacional. In: MEDEIROS, Marcelo de Almeida et. al. (Org). **Clássicos das Relações Internacionais**. São Paulo: Hucitec, 2010. p. 117-151.

VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V. **International relations theory**: realism, pluralism, globalism, and beyond. 3. ed. Boston: Allyn and Bacon, 1999.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **As relações internacionais da Ásia e da África**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

WAACK, William. Conferências de Yalta e Potsdam (1945). In: MAGNOLI, Demétrio (Org.). **História da paz**: os tratados que desenharam o planeta. São Paulo: Contexto, 2008. p. 269-295.

WALLERSTEIN, Immanuel. The inter-state structure of the modern world-system. In: SMITH, S; BOOTH, K; ZALEWSKI, M. (Org.). **International theory: positivism and beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 87-107.

WENDT, Alexander. Anarchy is what States make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, v. 46, n. 2, p. 391-425, Spring 1992.

_____. Driving with the rearview mirror: on the rational science of institutional design. **International Organization**, v. 55, n. 4, p. 1019-1049, Autumn 2001.

_____. **Social theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

YOUNG, Oran R. The effectiveness of international institutions: hard cases and critical variables. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). **Governance without government: order and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 158-194.

APÊNDICE A – Roteiros de entrevistas semiestruturadas¹³⁵

Identificação da organização:
Identificação do entrevistado:
Estratégias de Racionalização
<ol style="list-style-type: none"> 1. Que fatores o senhor(a) consideraria fundamentais para formular e implementar políticas de desenvolvimento social com parcerias internacionais? 2. O que influencia uma parceria para ser bem sucedida? 3. Quais os desafios enfrentados?
<ol style="list-style-type: none"> 4. Dentro do território de abrangência da sua secretaria/órgão existe alguma peculiaridade que gerou a necessidade de redesenhar estratégias de ação em função dessa cooperação? Se sim, houve redesenho de alguma estratégia em relação ao projeto em questão?
Meios de Integração Poder Público/Cooperação Internacional
<ol style="list-style-type: none"> 5. Há sobreposição de políticas entre as propostas do poder público e as agências internacionais de cooperação? 6. Os <i>stakeholders</i> locais logram mais acesso à assistência/cooperação técnica em decorrência do estabelecimento das agências da ONU na Bahia?
Atividades de Coordenação
<ol style="list-style-type: none"> 7. A seu ver, como é a integração entre seu órgão e a agência da ONU em relação ao projeto que estamos discutindo?
Estrutura Decisória
<ol style="list-style-type: none"> 8. Como são tomadas as decisões sobre a cooperação entre seu órgão e a agência da ONU com a qual o senhor(a) lida? 9. Como o senhor(a) descreveria a autonomia de decisão na relação entre o órgão público e a agência da ONU?
Relações com a Experiência de Cooperação
<ol style="list-style-type: none"> 10. Como você descreveria a qualidade das relações estabelecidas com no desenvolvimento do projeto em questão a partir da cooperação internacional? 11. Quais os maiores desafios e dificuldades enfrentados? 12. Mudanças de governo geram impactos aos projetos/convênios/ações estabelecidos?

¹³⁵ Como os entrevistados para a seção dedicada ao UNICEF não são representantes dos parceiros do Fundo (municípios vislumbrados pelo projeto), conforme explicado no texto do último capítulo, o roteiro de entrevista teve que ser um pouco modificado. As mudanças foram as seguintes: as perguntas nº 4, nº 8 e nº 9 foram retiradas; as nº 6, nº 7 e nº 10 foram adaptadas ("Os atores locais logram mais acesso à assistência/cooperação técnica em decorrência do estabelecimento da agência do UNICEF na Bahia?"; "A seu ver, como é a integração entre poder público local e o UNICEF em relação ao projeto SELO UNICEF MUNICÍPIO APROVADO?"; "Como você descreveria a qualidade das relações estabelecidas com o UNICEF no desenvolvimento do projeto em questão?", respectivamente); e uma nova pergunta foi inserida no último tópico do questionário ("relações com a experiência de cooperação") – "A seu ver, qual(is) a(s) contribuição(ões) que o projeto SELO UNICEF MUNICÍPIO APROVADO traz para o desenvolvimento das ações em prol da criança e do adolescente no estado da Bahia?".

APÊNDICE B – Relação de entrevistas

Número da Entrevista	Organização	Cargo do Entrevistado	Data da entrevista
01	CAR	Funcionário público, técnico, coordenador do projeto.	25/03/2014
02	CAR	Funcionário público, técnico, subcoordenador do projeto.	21/02/2014
03	SMED	Professora e técnica; Coordenadora de Ensino e Apoio Pedagógico da SMED.	14/04/2014
04	SMED	Professora e técnica.	28/03/2014
05	MP	Promotora de Justiça e coordenadora do projeto.	24/01/2014
06	MP	Promotor de Justiça e também coordenador do projeto.	27/01/2014
07	CECA	Conselheiro Titular.	05/05/2014
08	UNCME	Presidente	03/06/2014