

CONTRIBUIÇÕES BRASILEIRAS A ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: UMA PROPOSTA PRELIMINAR PARA ROTINA GERAL

Guilherme de Oliveira Schmitz¹
Mariana Costa Guimarães Klemig²

SINOPSE

Até julho de 2021, o governo brasileiro possuía uma dívida de R\$ 10,1 bilhões com organismos internacionais. Os aportes exercem a função de subsidiar os gastos administrativos de manutenção e operação das organizações. A maior parcela das colaborações faz parte de compromisso firmado pelo país em subvencionar despesas regulares de organizações do Sistema das Nações Unidas, e trata-se de contribuições obrigatórias inerentes à filiação a cada organismo. Foi promulgado, em 10 de fevereiro de 2016, o Decreto nº 8.666, criando a Comissão Interministerial de Participação em Organismos Internacionais (Cipoi), com as atribuições de realizar acompanhamento e avaliar o impacto orçamentário e financeiro do Brasil em organismos, entidades e fundos internacionais. Este artigo trata de um trabalho comparativo entre três estudos de caso – Estados Unidos, Japão e Reino Unido – com intenção de contribuir para a construção de uma metodologia que leve em consideração os aspectos nacionais.

Palavras-chave: contribuição a organismos internacionais; cooperação para o desenvolvimento; organização internacional; OCDE; Estados Unidos; Japão; Reino Unido.

ABSTRACT

Until July 2021, the Brazilian government had a debt of R\$ 10.1 billion with International Organizations. These contributions exercise the function of subsidizing the administrative expenses of maintenance and operation of the organizations. Most of these collaborations are part of the commitment signed by the country to subsidize regular expenses of organizations of the United Nations System (UN) and are mandatory contributions inherent to the affiliation to each Organization. On February 10, 2016, Decree n. 8666, which creates the Interministerial Commission for Participation in International Organizations (Cipoi), with the attributions of monitoring and evaluating the budgetary and financial impact of Brazil on international bodies, entities and funds. This article is a comparative work between three case studies – the United States, Japan and the United Kingdom – with the intention of contributing to the construction of a methodology that takes national aspects into account.

Keywords: contribution to international bodies; development cooperation; international organization; OECD; United States; Japan; United Kingdom.

JEL: F35; F53.

Artigo recebido em 7/6/2021 e aprovado em 15/10/2021.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi31art3>

1 INTRODUÇÃO

Até julho de 2021, o governo brasileiro possuía uma dívida de R\$ 10,1 bilhões com organismos internacionais. Os aportes exercem a função de subsidiar os gastos administrativos de manutenção e operação das organizações. A maior parcela das colaborações faz parte de compromisso firmado pelo país em subvencionar despesas regulares de organizações do Sistema das Nações Unidas, e trata-se de contribuições obrigatórias inerentes à filiação a cada organismo, sob pena, conforme o art. 19 da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), de perda de direito a voto na Assembleia Geral,

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

2. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dinte/Ipea.

em caso de “o total de suas contribuições atrasadas igualar ou exceder a soma das contribuições correspondentes aos dois anos anteriores completos”. Fora isso, o Brasil contribui voluntariamente, de acordo com a oportunidade e conveniência de sua administração pública, com programas específicos.

A conjuntura externa tem se apresentado de forma especialmente volátil após o fim da Guerra Fria. Novas alianças, novas necessidades e novas temáticas têm emergido em quantidade e velocidade crescentes e, conseqüentemente, as configurações políticas da agenda global têm se tornado cada vez mais complexas, com a multiplicidade de agências internacionais – muitas vezes com mandatos sobrepostos – e de número de atores atuantes na governança global. Isso exige uma constante atualização da agenda estratégica nacional de modo a apresentar respostas a essa nova conjuntura. Dessa forma, estudos sobre a participação do Brasil em mecanismos internacionais, por meio da análise das contribuições regulares e voluntárias que o país faz a estes, são de extrema importância para auxiliar em estratégia de atuação mais eficiente no jogo político das negociações internacionais.

O desafio da participação brasileira em organismos internacionais em responder a esse processo dinâmico caracteriza-se por uma adição de novos interesses a antigos. A percepção do governo brasileiro de que as contribuições e participações em certos organismos não suprem mais os seus atuais objetivos representa um desperdício potencial de recursos financeiros e materiais, visto que uma participação efetiva exige presença e acompanhamento permanentes.

Nesse contexto, foi promulgado, em 10 de fevereiro de 2016, o Decreto nº 8.666, criando a Comissão Interministerial de Participação em Organismos Internacionais (Cipoi), “órgão colegiado de caráter consultivo com a finalidade de opinar especificamente sobre aspectos orçamentários e financeiros da participação da República Federativa do Brasil em organismos, entidades e fundos internacionais”. Com as atribuições de realizar acompanhamento e avaliar o impacto orçamentário e financeiro do Brasil em organismos, entidades e fundos internacionais, a comissão funciona como instância de i) deliberação para propostas de adesão e desligamento como membro a organizações internacionais (OIs); ii) alteração de valores das suas contribuições; e iii) encaminhamento de proposta orçamentária anual a essas contribuições.

Portanto, como forma de oferecer parâmetros para auxiliar os agentes de políticas públicas na tomada de decisão em relação à potencialização das contribuições às OIs, este artigo está dividido em quatro seções, além desta breve introdução. Na segunda seção, discute-se sobre a importância das OIs tanto para o Brasil quanto para a governança global. Essa seção tem como objetivo apresentar os principais pontos estratégicos a serem utilizados na metodologia a ser construída. Na terceira seção, realiza-se um estudo comparado de práticas de métodos de processos decisórios análogos à competência da Cipoi. Neste contexto, selecionam-se as experiências dos Estados Unidos, do Reino Unido, do Japão e a metodologia proposta aos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como forma de contribuir para a construção de uma metodologia que leve em consideração os aspectos nacionais. A proposta de metodologia, propriamente dita, ocorrerá na quarta seção. Por fim, encerra-se este artigo com as considerações finais.

2 A IMPORTÂNCIA DAS OIs PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

As transformações recentes na sociedade internacional implicaram aumento da interdependência entre os povos. As OIs surgiram para facilitar a negociação e o encaminhamento de questões que transcendem o âmbito dos Estados, e, por essa razão, podem ser consideradas estruturas essenciais

da governança global. Sua importância reside no fato de que podem criar normas e informações que habilitam os Estados-membros e outros atores a coordenar seu comportamento de modo mutualmente benéfico. Elas podem reduzir custos de transação, criar oportunidades para Estados e outros atores demonstrarem credibilidade – e, portanto, ajudarem a superar problemas de comprometimento – e prover bens públicos, incluindo resoluções de conflitos em bases normativas e pacíficas (Buchanan e Keohane, 2006).

As atividades das OIs melhoram as informações que os Estados recebem, mantendo-os em contínuo contato uns com os outros, o que reduz a margem de trapaça que poderiam tentar em um acordo, em comparação com um ambiente bilateral. Como instrumentos de política internacional, as OIs funcionam como fórum para princípios, normas e definição de posições. Os Estados, no entanto, podem fazer uso desses fóruns para bloquear ou promover a cooperação. Os Estados Unidos e a então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), por exemplo, tornaram o Conselho de Segurança da ONU virtualmente paralisado durante o período da Guerra Fria. No entanto, os Estados conseguiram articular-se em torno de um consenso que promoveu o Protocolo de Montreal, de 1987, importante instrumento na recuperação da camada de ozônio (Berg, 2009).

As OIs não apenas geram oportunidades aos Estados-membros, mas também exercem influência sobre eles e impõem limites às suas políticas e ao modo como elas são feitas. Um estudo da Universidade de Harvard comprova que as OIs têm uma grande e crescente influência nas estruturas governamentais de países em desenvolvimento e que essa influência de fato pode impor um modelo comum nesses países (Andrews, 2013). Ao construir agendas internacionais e, por conseguinte, influenciar agendas domésticas, as OIs compelem os Estados a tomarem posições sobre os temas. Adicionalmente, em sociedades democráticas, normas e princípios criados e apoiados por OIs podem ser usados por grupos domésticos para pressionar por mudanças em políticas nacionais. As OIs podem ser ainda instrumentais na criação e na promoção da cooperação internacional. Os Estados, ao usarem as OIs como forma de influenciar seus pares, também são constrangidos e influenciados por elas, por meio de suas regras e de sua estrutura (Berg, 2009).

Duas características distinguem as OIs de outras entidades internacionais: centralização (estrutura organizacional concreta e estável, com um aparato administrativo para gerenciar atividades coletivas) e independência (autoridade para agir com um grau de autonomia e, comumente, com neutralidade). Como instituições sociais e políticas, as OIs apresentam, contudo, limitações decorrentes da distribuição assimétrica de poder na ordem internacional. Nesse contexto, sua independência pode ser constrangida: Estados-membros, especialmente os que têm mais recursos de poder, podem limitar a autonomia das OIs, interferir nas suas operações, ignorar suas decisões, ou reestruturá-las e dissolvê-las. Contudo, a existência de OIs mesmo quando parcialmente autônomas ou neutras pode aumentar a eficiência e a legitimidade de ações coletivas e individuais. Esse fator faz com que mesmo os Estados mais poderosos advoguem pelo seu fortalecimento (Abott e Duncan, 1998).

Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, o fortalecimento das OIs pode significar maior margem de manobra de ação, inclusive para contestar as normas vigentes que perpetuam as relações assimétricas de distribuição de poder na sociedade internacional. Nesse sentido, afirma-se que o multilateralismo é a forma mais igualitária de cooperação internacional e de tomada de decisão, e as instituições multilaterais estão entre os poucos fóruns em que os países em desenvolvimento podem potencialmente ter uma voz mais equânime. Ainda que persistam grandes assimetrias na distribuição de poder em diversas instituições, de modo geral o fortalecimento do multilateralismo proporciona meios mais democráticos de determinar quais assuntos globais devem ser discutidos e como os Estados devem fazê-lo (Powell, 2003).

O comportamento brasileiro ante a crise financeira de 2008 demonstra que a busca pelo fortalecimento do multilateralismo se apoia na percepção de que a maximização das capacidades do país ocorre pela participação em diversos fóruns de natureza política e econômica, tanto em âmbito regional como global (Powell, 2003). Acerca da perspectiva em prol de uma atuação brasileira mais robusta em tempos de crise, Stuenkel (2014) afirma que

os que argumentam que as ambições globais do Brasil são malconduzidas ou um desperdício de recursos em uma época de dificuldades domésticas devem reconhecer que uma retração do Brasil no âmbito internacional traria danos aos interesses estratégicos e econômicos do país. Mais importante, [essa retração] enfraqueceria a coalizão dos países que têm um efetivo interesse na reforma da governança global para assegurar que as instituições de hoje mantenham a sua legitimidade e efetividade ao adaptar-se a um novo balanço de poder.

A consolidação do multilateralismo no século XXI, embora seja uma realidade decorrente da necessidade de discussão de temas que demandam uma abordagem compartilhada de processo decisório, não significa, em si mesma, um benefício aos países em desenvolvimento. A ordem internacional atual ainda é, em muitos aspectos estruturais, reflexo da configuração de poder oriunda do sistema do pós-Segunda Guerra Mundial, com uma representatividade assimétrica em favor das potências ocidentais tradicionais. Para garantir que as instituições multilaterais trabalhem por soluções para problemas de países em desenvolvimento, a participação desses países nessas instituições tem de ser majorada, com aumento de representatividade que propicie a formação de agendas em seu benefício.

O aumento da representatividade dos países em desenvolvimento nas instituições multilaterais é parte, historicamente, dos esforços da diplomacia pátria. Como criadoras de normas, procedimentos e fóruns para resoluções de conflitos, as OIs ocupam um papel central no esforço do Brasil em projetar-se internacionalmente e de conseguir, com essa projeção, ganhos concretos em termos de comércio, paz e prosperidade, tanto em âmbito doméstico quanto no relacionamento com outros países.

Assim, se, por um lado, eventuais cortes de contribuições brasileiras às OIs podem ter efeito na diminuição dos ganhos do Brasil, no sistema internacional, em médio e longo prazo, por outro, as contribuições a essas organizações pautadas em critérios técnicos de efetividade podem ajudar na tradição histórica do país de maior engajamento em prol de um multilateralismo assertivo.

3 EXEMPLOS DE PROCEDIMENTOS UTILIZADOS EM OUTROS PAÍSES PARA GUIAR SUAS CONTRIBUIÇÕES A OIS

Nesta seção, apresentam-se os critérios utilizados por alguns países (Estados Unidos, Reino Unido e Japão) e por uma instituição multilateral (OCDE) como forma de promover um estudo comparado destinado a assistir a construção de uma possível metodologia para guiar as contribuições do Brasil a OIs. A elaboração deste estudo comparado possui benefícios e desafios. Benefícios que se circunscrevem à capacidade de observar experiências de outros países e apreender as lições captadas, e desafios de, ainda assim, destacar as particularidades do caso brasileiro, na melhor ideia de que *one size does not fit all*.

Nesse sentido, os casos dos Estados Unidos, do Reino Unido e do Japão foram escolhidos por apresentar critérios e diretrizes claras – e divulgadas – que balizam a sua fundamentação para destinação orçamentária a OIs. Destaque-se que não existe uma diretriz-padrão em âmbito internacional a ser seguida para guiar as contribuições estatais a OIs. A despeito dos compromissos de contribuições

regulares firmados nas cartas constituintes das OIs, os Estados-membros definem os parâmetros que guiam as suas contribuições em bases nacionais, com fundamento em argumentos de estratégia doméstica e de inserção no sistema internacional.

Dada a ausência de uma normativa-padrão, entidades como a OCDE desenvolveram diretrizes para guiar os Estados nacionais quanto às contribuições classificadas, por seus membros, como Assistência Oficial ao Desenvolvimento (Official Development Assistance – ODA). O caso da OCDE é apresentado ao final desta seção e deve ser compreendido de modo distinto das demais experiências nacionais aqui observadas, sob a perspectiva de que se trata de uma instituição multilateral destinada a criar padrões de comportamento para guiar as atividades de seus países-membros e, por essa razão, não apresenta critérios estritamente relacionados às políticas nacionais, que variam de acordo com os objetivos de política externa de cada país-membro. Ademais, a normatização de procedimentos por parte da OCDE, em suas resoluções e declarações – como a Declaração de Paris para a efetividade da ajuda e o Plano de Ação de Accra –, visa a uma dimensão entre várias possíveis para pautar as contribuições nacionais para as OIs na ideia da colaboração para o desenvolvimento global. Após essas considerações preliminares, apresentam-se os casos em tela.

3.1 O case da metodologia avaliativa das contribuições do Reino Unido: a busca pela efetividade como forma de amenizar críticas negativas a decisões políticas?

Dos quatro casos apresentados como parâmetros, o Reino Unido é o que possui um estudo mais detalhado sobre suas contribuições a instituições multilaterais. Em 2011, o Departamento de Desenvolvimento Internacional (Department for International Development – DFID) do Reino Unido publicou um relatório (United Kingdom, 2011) para guiar o cumprimento da meta de destinação dos recursos financeiros de 0,7% do produto interno bruto (PIB) como ODA. Como forma de melhorar a gestão dos recursos empregados, o Reino Unido elaborou um estudo com cerca de quarenta OIs. A avaliação feita pelo país concentra-se em componentes que dizem respeito tanto aos objetivos estratégicos de política externa do país quanto a temas caros às vertentes do desenvolvimento internacional, como promoção da igualdade de gênero e desenvolvimento sustentável, além de componentes inerentes à gestão das OIs analisadas.

A metodologia aplicada pelos britânicos procura, em geral, avaliar como essas organizações efetivamente cumprem os objetivos a que se propõem. O estudo britânico não se propôs, em seu discurso, a efetivar um corte de gastos a instituições multilaterais, mas a encontrar uma metodologia para direcionar as contribuições futuras às organizações que tivessem o melhor desempenho e apresentassem os melhores resultados no período analisado. O estudo baliza-se, portanto, em critérios de efetividade.

Em seu segundo componente, é avaliado se a OI dá a devida atenção a temas transversais (*cross-cutting*), como promoção efetiva da igualdade de gênero e desempenho de atividades ambientalmente sustentáveis. A presença deste componente evidencia a preocupação da sociedade britânica com temas de destaque global, além de corresponder aos anseios dos eleitores nacionais em relação aos temas. Além disso, a metodologia reforça o compromisso do país com os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODMs), firmados na virada do século passado. Hodiernamente, as metas de igualdade de gênero e desenvolvimento sustentável foram renovadas no âmbito dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ODS), definidos em 2015.

Dessa maneira, assegurar-se de que as OIs são capazes de incorporar esses elementos em suas atividades, no contexto atual, passa a ser também uma forma de avançar rumo ao cumprimento dos ODS.

A alocação de recursos principalmente para países pobres ou países em que os recursos serão mais bem utilizados é abordada no terceiro componente do estudo. Em tese, a preocupação britânica, com este componente, é que os recursos sejam dirigidos às áreas mais necessitadas e sejam mais bem empregados. No entanto, é preciso destacar que uma visão crítica sobre esse critério pode indicar que o recorte pode promover seletividade, excluindo países que, embora sejam mais necessitados, não tenham uma infraestrutura político-administrativa adequada para o gerenciamento dos recursos nos termos exigidos. A demanda de condicionalidades por países desenvolvidos para o dispêndio de ajuda externa possui este efeito adverso, o qual o Brasil tem evitado, de todas as formas, em sua cooperação internacional para o desenvolvimento.

A questão da efetividade, central no estudo britânico, está presente de modo mais explícito no quarto e no quinto componente do estudo, que têm foco em resultados. Objetiva-se avaliar se a OI, em análise, de fato demonstra resultados concretos e consonantes com os propósitos a que se propunha em seu mandato. Para tanto, a metodologia toma como base a aplicação de mecanismos avaliativos de mensuração de desempenho, pela OI, em suas atividades.

Em última instância, percebe-se que a abordagem da efetividade das atividades na avaliação das contribuições às OIs notabiliza a lógica de valorização do dinheiro investido (*value for money*). Sob esta perspectiva, o investimento em contribuição às OIs deve gerar resultados práticos e mensuráveis. O foco na efetividade é oportuno, ao servir como parâmetro para guiar reformas institucionais direcionadas a melhorar o desempenho da OI em análise.

Outro componente de avaliação trata da gestão de recursos financeiros. Nesse âmbito, a metodologia aponta seu olhar para o arranjo organizacional interno da instituição, fitando a transparência de alocação de recursos e de combate à corrupção intraorganizacional. Dessa forma, critérios como transparência, previsibilidade de financiamento e contabilidade apropriada são sobressalentes. Novamente, essa abordagem permite a possibilidade de detectar falhas de gestão e aprimorá-las de modo a melhorar o desempenho da OI.

Os últimos três componentes do estudo dizem respeito ao comportamento da OI em relação a i) parcerias com outras instituições; ii) transparência e *accountability* de suas atividades; e iii) um ambiente aberto a mudanças na organização. Os três componentes objetivam avaliar se a OI em questão trabalha de modo eficiente em parceria com outras instituições, se é capaz de criar uma abordagem adaptável a cada país, inclusive incorporando a opinião dos beneficiários dos programas. Vale ressaltar, neste momento, que a escolha por critérios que enfatizam os cuidados com a adaptabilidade aos contextos nacionais e com a atenção dedicada às pessoas às quais se destinam os programas e ações das OIs reduz substancialmente eventuais críticas de que os projetos desenvolvidos fazem parte de agendas impositivas, padronizadas e generalistas, sem atentar para as reais necessidades locais. Por fim, a metodologia tem o cuidado em elencar também indicadores sobre se a OI tem histórico de concluir seus projetos e se, após o termo, publica documentos e dados sobre os projetos finalizados. De forma geral, o documento considera crucial que a OI trabalhe continuamente por melhorias e seja capaz de antecipar a necessidade de promover reformas, por meios de técnicas avaliativas de seus programas.

A opção por parte do governo britânico em elaborar documento com metodologia clara que define e guia sua política de contribuição a OIs tem recebido críticas positivas, majoritariamente,

sobretudo por sua ênfase na funcionalidade das OIs e na efetividade de suas ações e programas. A utilização de indicadores que permitem avaliar as atividades destas instituições funciona como motivação extra para que os agentes da governança global aperfeiçoem seus trabalhos. No entanto, diretores e defensores das OIs que tiveram seu financiamento suspenso pelo governo britânico vêm denunciando que, apesar de sua aura científica, o método disfarça, por meio de discurso técnico, decisões políticas. O caso mais emblemático e de maior crítica deu-se logo no lançamento do documento, quando o Reino Unido resolveu suspender suas contribuições à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e à Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), coincidentemente, logo após essas agências reconhecerem o Estado da Palestina como membro.

De uma forma ou de outra, a aplicação de critérios técnicos parece ter sido promissora junto à opinião pública global e doméstica, de uma maneira geral.

Em dezembro de 2016, o DFID lançou o relatório *Raising the Standard: the Multilateral Development Review 2016*, o qual, em um contexto de retirada do Reino Unido da União Europeia, reafirma um compromisso maior com as OIs, por meio de mais engajamento internacional. Dessa forma, o país reitera que o sistema multilateral permanece como ponto vital para os interesses da nação. As parcerias multilaterais do DFID expandem o alcance do Reino Unido e mobilizam tremendo esforço e *expertise* para solucionar desafios globais. O significante relacionamento com as OIs garante a presença do país no cenário internacional.

O relatório sistematicamente revisa 38 instituições multilaterais que o Reino Unido financia por meio do DFID e rigorosamente avalia resultados, o dinheiro investido (*value for money*), os riscos, a transparência e a prestação de contas, com a finalidade de responder se aquelas instituições continuam relevantes para resolver os contratempos mais urgentes da atualidade.

Como resultado, o relatório de 2016 apresentou mais rjeza que seu predecessor e chegou às seguintes conclusões: i) a maior parte do sistema internacional está funcionando bem. Os parceiros multilaterais garantem que o desenvolvimento do Reino Unido atinge mais pessoas, salva mais vidas e tira mais países da pobreza; ii) organizações incluindo o Banco Mundial, o Fundo Global de Luta contra a AIDS, Tuberculose e Malária e Gavi (Vaccine Alliance) estão alcançando resultados excepcionais. O Reino Unido continuará a dar forte apoio a essas agências, enquanto pressionado por padrões ainda mais elevados; iii) foram constatadas melhorias encorajadoras na entrega em algumas agências, incluindo a FAO e a Organização Internacional para as Migrações (OIM); iv) muitas outras organizações estão fazendo um bom trabalho, mas poderiam fazer ainda melhor, e pretende-se estreitar suas relações com elas, e com outros países, para melhorar seu desempenho. Com uma promessa de aumento de 30% do financiamento para o desenvolvimento da ONU e organizações humanitárias para melhorar seus resultados; e, por fim, v) um pequeno número de organizações está com baixo desempenho.

QUADRO 1

Componentes e critérios da Assistência Multilateral Britânica às OIs

Componente	Critério
Papel crucial em atender aos objetivos de desenvolvimento	Desempenha papel importante em oferecer resultados-chave em relação aos objetivos de desenvolvimento internacional ou objetivos humanitários, com evidências domésticas no país.
	Desempenha papel importante em oferecer resultados em relação aos objetivos de desenvolvimento do Reino Unido.
Atenção a temas transversais (<i>cross-cutting issues</i>)	Tem bom desempenho em contextos frágeis.
	Promove igualdade de gênero.
	Assegura que suas atividades são de baixo carbono e ambientalmente sustentáveis.
Concentra-se em países pobres	Aloca recursos para os países que mais necessitam da assistência ou prioriza áreas de grande necessidade humanitária.
	Aloca recursos para os países em que esses recursos serão mais bem utilizados.
Contribuição para resultados	Tem objetivos desafiadores – por exemplo, esforça-se para alcançar os mais pobres.
	Esforça-se para alcançar resultados no âmbito do país.
	Demonstra resultados.
	Contribui para resultados de desenvolvimento ou humanitários.
Gestão de estratégia e de resultado	Tem um mandato claro e plano e estratégias para implementação.
	Tem um corpo diretor eficiente quanto à gestão de resultados.
	Tem liderança efetiva.
	Tem um programa de avaliação de resultados.
	Usa resultados e os avalia para aprimorar a tomada de decisão, por meio de seu corpo diretor.
	Tem boas políticas e práticas de recursos humanos.
Gestão de recursos financeiros	Aloca assistência de modo transparente.
	Tem financiamento previsível.
	Administra de maneira proativa projetos e programas que não têm bom desempenho.
	Assegura-se de que os instrumentos de contabilidade financeira são apropriados.
Consciência de custo e valor	Desafia e apoia parceiros a pensar sobre o valor para o investimento aplicado.
	Atribui importância a temas de taxas de retorno e de eficiência de custos para tomada de decisão.
	Alcança economia na compra de recursos para início dos programas.
	Controla gastos administrativos.
Comportamento de parcerias	Trabalha de modo eficiente em parceria com outras instituições.
	Implementa políticas de salvaguardas sociais, inclusive com a incorporação da opinião dos beneficiários dos programas.
	Tem flexibilidade capaz de criar uma abordagem adaptável a cada país.
	Segue os princípios de Accra/Paris em sua abordagem para entregar resultados.
	Oferece uma liderança efetiva e um papel de coordenação em ambientes humanitários.
Transparência e <i>accountability</i>	Tem uma política de conclusão de atividades aberta e abrangente.
	Promove transparência e <i>accountability</i> com parceiros e receptores.
	Publica rotineiramente documentação e dados dos projetos.
Probabilidade de mudança positiva	Luta por melhorias em seu corpo governativo e gestão continuamente.
	Antecipa oportunidades para promover reformas.

Fonte: United Kingdom (2011).

Elaboração dos autores.

3.2 O case das contribuições dos Estados Unidos: decisões políticas casuísticas de *hard power* e interesses estratégicos

A análise do caso estadunidense é distinta da análise do caso britânico, visto que, diferentemente do Reino Unido, os norte-americanos não divulgaram um estudo específico com uma metodologia detalhada dos critérios utilizados para guiar suas contribuições às OIs. Anualmente, o Departamento de Estado publica um relato com as principais atividades desempenhadas pelas OIs de que faz parte e dados numéricos dos gastos destinados a essas OIs para que o Congresso libere os recursos destinados a essas contribuições. Como os demais países, os Estados Unidos classificam suas contribuições em obrigatórias (às quais se vinculam legalmente por meio de tratados) e voluntárias.

Antes de prosseguir propriamente no caso estadunidense, é importante destacar a singularidade da posição dos Estados Unidos como ator hegemônico no sistema internacional, o que permite que desempenhem maior protagonismo na formação de agenda internacional e promovam o financiamento daqueles setores que consideram mais estratégicos, ao torná-los como beneficiários de contribuições regulares obrigatórias. Exemplo notório disso é o caso do custeio das operações de paz, as quais são configuradas dentro do orçamento das Nações Unidas como gastos oriundos de contribuições obrigatórias, enquanto setores ligados ao desenvolvimento (educação, saúde, combate à fome e à miséria etc.) são em grande parte efetuados por meio de contribuições voluntárias dos países-membros.

A leitura dos últimos documentos enviados ao Congresso revela que os Estados Unidos consideram de grande relevância estratégica para a sua política externa a atuação em OIs. Em documento destinado ao ano fiscal de 2014, o Departamento de Estado afirma que

perseguir os objetivos de política externa [por meio das Organizações Internacionais] propicia aos Estados Unidos alavancar as contribuições financeiras e a *expertise* de outras nações. (...) Organizações Internacionais podem ser uma alternativa efetiva a agir unilateralmente ou bilateralmente, especialmente nas áreas de assistência humanitária, erradicação de doenças, fornecimento de padrões de segurança alimentar e de transporte e promoção de acordos para imposição de sanções a Estados párias (United States, 2014).

Os Estados Unidos entendem, de maneira geral, ainda que as OIs contribuem para os objetivos estratégicos definidos pelo governo norte-americano, a saber: combater ameaças aos Estados Unidos e à ordem internacional e avançar na segurança civil ao redor do mundo; expandir e promover as redes de Estados prósperos, estáveis e democráticos ao estimular governança efetiva, democrática e transparente, respeito aos direitos humanos e crescimento econômico sustentável; promover assistência humanitária e mitigação de desastres; e dar apoio à prosperidade dos Estados Unidos por meio da diplomacia econômica.

Relata-se que para o ano fiscal de 2013, por exemplo, as contribuições norte-americanas para OIs totalizaram US\$ 1,570 bilhão. Os Estados Unidos são o principal contribuinte para o funcionamento da maior parte das OIs existentes. Esse fator, por si mesmo, é uma boa justificativa para compreender as motivações e os critérios norte-americanos que fundamentam as suas contribuições. Destinar uma parte significativa do seu orçamento às atividades das OIs significa, em última análise, que os Estados Unidos valorizam a execução de seus objetivos de política externa por meio dessas instituições. Vale reconhecer que o Departamento de Estado enfatiza desempenho e resultados das atividades das OIs como parte da justificativa perante o Congresso para a aprovação do financiamento. Um enfoque, de certa forma, similar ao adotado pelo estudo britânico.

Em 1996, depois de instado pelo Congresso a priorizar o seu orçamento diante das exigências de contribuições a OIs, o representante permanente dos Estados Unidos junto à ONU mencionou os critérios então usados para rever e avaliar a participação dos Estados Unidos como membro de OIs: i) o nível de benefício direto dos Estados Unidos em termos econômicos, políticos e estratégicos determinado em conjunto com consultas diretas aos beneficiários das atividades desempenhadas pela OI; ii) a porcentagem do orçamento da OI que é destinada a atividades que beneficiam os Estados Unidos; iii) o escopo e profundidade do mandato da OI; iv) a relevância do mandato da OI em relação a assuntos globais contemporâneos; v) os programas de efetividade e qualidade institucional implementados pela OI; e vi) a resposta da OI em relação aos esforços de reforma propostos pelo governo estadunidense (United States, 1997).

No mesmo ano, o Departamento de Estado indicou que categoriza as OIs em uma lista de prioridades baseada na importância de seus mandatos para o interesse estratégico de política externa e sua efetividade em relação ao custo. A ordem de prioridade estabelecida foi: i) paz e segurança; ii) saúde, seguridade e bem-estar econômico; e iii) interesse seletivo (United States, 1997).

A alta prioridade concedida a questões de paz e segurança diverge da maioria das prioridades de política externa de outros países, sobretudo de países em desenvolvimento, como o Brasil. O método de análise das contribuições pelo Congresso indica que os Estados Unidos consideram as OIs caso a caso, de acordo com o mandato e as especificidades de cada uma, e como pode servir aos seus interesses de política externa.

Prova disso foi a inflexão da política externa estadunidense para as OIs durante a administração de Donald Trump. Com o discurso de rejeição ao que chamou de ideologia do “globalismo”, Trump deixou a cargo do então secretário de Estado, Mike Pompeo, os cortes orçamentários a OIs.

A doutrina do Make America Great Again determinou uma série de medidas que atingiram o multilateralismo, desde acordos comerciais até ajuda humanitária. No campo da ajuda externa, Trump declarou na Assembleia Geral das Nações Unidas que apenas as direcionaria para “países que são sinceramente amigos”. Além disso, no campo das OIs, anunciou a retirada dos Estados Unidos do Pacto Global de Migração, do Conselho de Direitos Humanos e do programa de Ajuda Humanitária à Palestina. Em 2017, no início de sua administração, o país já havia se retirado da UNESCO, ocasionando uma perda para a instituição de 20% do seu orçamento.

Com a eleição de Joe Biden, é lançada a campanha America is Back, como forma de retrocesso às inflexões da administração Trump. Biden recoloca os Estados Unidos no centro do multilateralismo global e reafirma a importância das OIs no combate à pandemia de covid-19. Ademais, retoma a posição do país como patrocinador das OIs e o reconduz ao Conselho de Direitos Humanos.

Conclusivamente, uma análise dos critérios elencados pelo representante estadunidense ilustra que a participação dos Estados Unidos nas OIs é nitidamente vinculada à persecução de objetivos estratégicos de interesse nacional. As atividades desempenhadas pelas OIs das quais os Estados Unidos participam devem beneficiar-lhes diretamente, além de coadunarem-se continuamente com os desafios globais de modo efetivo e aberto a reformas. O peso das questões de desenvolvimento global na decisão das contribuições encontra-se, portanto, em segundo plano, deixando claro que os Estados Unidos dão mais destaque às contribuições a OIs como instrumentos eficazes em promover seus interesses nacionais.

3.3 O case japonês: exportação do *modus operandi* por meio das OIs

Em 2015, o Ministério das Relações Exteriores do Japão reviu suas contribuições destinadas a 64 OIs de que é membro.³ Na ocasião da publicação, a Organização para o Desenvolvimento Industrial das Nações Unidas (United Nations Industrial Development Organization – Unido) foi classificada como uma das quatro melhores, de acordo com quatro critérios-base, divididos em indicadores.⁴

O *fortalecimento de parceria para alcançar os objetivos-chave de política externa* do Japão foi o primeiro critério-meta apresentado no estudo. Como indicadores, foram consideradas a participação da Unido para os objetivos japoneses de política externa, a existência de um diálogo de alto nível entre as autoridades japonesas e as da Unido e as parcerias existentes com o setor privado no Japão. É importante notar que a presença de indicadores no estudo japonês é útil para entender como os critérios são, de fato, mensurados. Ressalta-se, aqui, a exigência de um diálogo de alto nível entre as autoridades, e essa pode ser uma medida importante para avaliar, por meio de reuniões periódicas, se a OI em análise atende aos propósitos pretendidos pelos membros.

No segundo critério-meta destacado pelo documento japonês, avaliou-se a harmonia entre os *princípios da política externa e aqueles utilizados pela OI em suas atividades junto a países em desenvolvimento*. Assim, procurou-se observar se a Unido reflete a política ou os princípios do Japão em relação ao discurso global para o desenvolvimento industrial de países em desenvolvimento por meio do fortalecimento da presença no processo decisório da organização. O indicador utilizado foi a presença contínua do país no órgão decisório da Unido. Merece destaque a utilização de indicador que mede a presença de nacionais no corpo de funcionários (*staff*) da organização, como maneira de pressionar por mais representatividade de seus interesses no âmbito organizacional.

A realização de uma *gestão eficiente da estrutura organizacional e financeira* da Unido foi o terceiro critério-meta adotado. De modo similar ao estudo britânico, o estudo japonês revela a percepção de que uma boa gestão financeira e administrativa da OI é essencial para que suas atividades sejam desempenhadas de modo correspondente aos seus propósitos.

A *contribuição da expertise e o conhecimento nacional para a realização das atribuições* da OI foi o quarto critério-meta adotado. A conclusão da avaliação da Unido com este critério evidencia ainda mais a preocupação japonesa em ter seu *modus operandi* atuante dentro da OI, visto que, além da determinação de um critério-meta que faça referência exclusiva à contribuição da *expertise* e do conhecimento nacional, a atenção à práxis japonesa encontra-se diluída nos demais critérios-metas.

3.4 Parâmetros adotados pela OCDE para a efetividade da ajuda externa

Os Estados-membros da OCDE normalmente adotam medidas padronizadas para a ODA. De modo geral, os membros da OCDE, que incluem os mencionados Estados Unidos, Japão, Reino Unido e outros, adotam critérios em bases nacionais, mas seguem as diretrizes gerais propostas pela instituição multilateral. Reitera-se que o estudo de caso da organização (OECD, 2011) deve ser compreendido

3. Uma das dificuldades desta pesquisa reside no fato de que os relatórios disponíveis sobre as outras organizações avaliadas pelo Japão, além da Unido, encontram-se apenas em japonês, língua não dominada pelos autores deste texto. Para uma análise mais abrangente do caso japonês, seria necessária a tradução oficial dos documentos.

4. Disponível em: <http://www.unido.org/fileadmin/user_media_upgrade/Worldwide/Offices/ASIA_and_PACIFIC/MOFA_review_ENG__2_.pdf>.

de modo distinto dos demais, por não se tratar de um Estado nacional, mas sim uma OI destinada a criar diretrizes para seus Estados-membros, inclusive com impacto na ação destes em outras OIs.

Inicialmente, vale ressaltar que o Brasil não faz parte da OCDE e não utiliza em sua cooperação internacional para o desenvolvimento o conceito de ODA. Portanto, qualquer lição apreendida pelos parâmetros adotados pela OCDE deve ser tomada como resultante de um escopo político e técnico mais abrangente.

A OCDE indica que o primeiro critério que deve ser avaliado para conceder assistência multilateral é a observação do mandato da OI em questão, por dois motivos: i) um mandato centrado no desenvolvimento não significa necessariamente que todas as atividades da OI são direcionadas em benefício do desenvolvimento dos países receptores da ODA; e ii) algumas instituições podem praticar atividades que dizem respeito ao desenvolvimento, mas não são classificadas, dentro dos parâmetros da OCDE, como ODA (isto é, promoção comercial, promoção cultural e algumas dimensões de segurança).

O segundo critério observa as atividades da instituição segundo três elementos: i) identificação das atividades da agência que são elegíveis como ODA; ii) exame da extensão em que as atividades desempenhadas beneficiam os recipientes de ODA; e iii) estimativa da “participação para o desenvolvimento” no programa/mandato da instituição com base no seu orçamento ou, alternativamente, com base em dados de gastos de anos anteriores. Para esse objetivo, faz-se necessária uma revisão das atividades da instituição, programa por programa, para identificar os que têm atividades específicas relacionadas ao desenvolvimento e para determinar em que extensão essas beneficiam os países a que se destinam.

Uma análise das diretrizes propostas pela OCDE é útil a este estudo por concentrar-se em elementos objetivos. A ênfase no mandato da OI indica uma preocupação com os seus objetivos, mas não se esgota nesse quesito. Ao propor uma medida dos benefícios decorrentes das atividades das OIs e dar ênfase à extensão dos benefícios aos destinatários das atividades, revela-se uma preocupação com o critério da efetividade, medida presente também na análise dos três casos estatais previamente apresentados.

A título de conclusão, nesta seção, pretendeu-se demonstrar, por meio do estudo de casos, como outros países e uma instituição atuam para criar critérios destinados a guiar as suas contribuições a OIs. A experiência aqui apreendida não se encontra completa pelo fato de que não foi localizada nenhuma informação sistematizada sobre o modo que os países em desenvolvimento pautam suas contribuições a essas organizações. No entanto, acredita-se que os casos apresentados constituem um primeiro passo para a criação de uma metodologia adaptada às necessidades do caso brasileiro, capaz de nortear os agentes de políticas públicas na priorização dos recursos destinados às contribuições brasileiras para OIs.

4 SUGESTÕES DE CRITÉRIOS PARA GUIAR FUTURAS CONTRIBUIÇÕES BRASILEIRAS A OIS

Com base nos casos apresentados anteriormente, delineiam-se, nesta seção, sugestões de critérios que possam guiar o pagamento de futuras contribuições brasileiras às OIs e, assim, auxiliar tecnicamente no processo decisório da Cipo. Inicialmente, destaca-se que os critérios aqui aventados não são exaustivos e podem ser estendidos, conforme acompanhamento mais contíguo à atividade da comissão e com a consequente compreensão das orientações pelas quais os agentes públicos guiam-se em juízo.

Desconhecendo essas orientações, classificam-se os critérios avaliativos em quatro dimensões, visando atingir de modo mais amplo possível todos os aspectos relevantes que o tomador de decisão possa considerar. Os quatro critérios são: i) a relevância da OI para o desenvolvimento brasileiro; ii) o planejamento estratégico das ações das OIs, voltado para a execução de seu mandato; iii) a efetividade das ações e programas desempenhados pela OI para o desenvolvimento global; e iv) a necessidade orçamentária da OI para a implementação das suas ações.

No que se refere à relevância da OI para o desenvolvimento brasileiro, os critérios indicados para a avaliação estão diretamente relacionados à mensuração da potencialidade que a OI possui em contribuir para a obtenção de objetivos definidos para o desenvolvimento nacional, no âmbito das estratégias da política externa brasileira.

Ao que toca ao planejamento estratégico das ações das OIs, voltado para a execução de seu mandato, os critérios identificados tratam da política administrativa interna coesa e bem-estruturada (se tem uma boa gestão administrativa e financeira) e de como a OI se relaciona com parceiros externos, inclusive sua capacidade para implementar reformas demandadas pelos Estados-membros.

No que tange à efetividade das ações e programas desempenhados pela OI para o desenvolvimento global, os critérios traçados remetem a mensuração da participação da OI para a consecução de objetivos internacionalmente definidos. No atual contexto, um exemplo notório seria a efetividade na obtenção das metas definidas pelas Nações Unidas para os ODS. Além disso, seria observado em que medida a OI tem um mandato claro, voltado a atividades dedicadas ao desenvolvimento dos Estados a que as ações se destinam.

Por fim, a dimensão que leva em consideração a necessidade orçamentária da OI para a implementação das suas ações traz à baila a preocupação pela manutenção daquelas OIs menos prestigiadas pela contribuição de outros países. A concentração de contribuição em OIs, neste contexto, pode alçar o país a uma posição de contribuinte majoritário e, conseqüentemente, incrementar a influência brasileira no setor. No mais, os critérios desenhados nesta dimensão teriam cuidado em evitar contribuição a OIs que apresentam mandatos e programas sobrepostos ou de mesmo escopo de atuação, reforçando, assim, a legitimidade setorial de cada OI e evitando a má alocação de recursos.

Descritas as quatro dimensões de avaliação, apontam-se, no quadro 2, critérios mais específicos relacionados a cada uma. Em última instância, as dimensões referem-se aos aspectos e às diretrizes que os agentes públicos pretendem observar ao alocar as contribuições aos organismos, enquanto os critérios apresentam-se como linhas mestras de análise mais específica e concreta.

QUADRO 2

Dimensões e critérios para a avaliação da contribuição brasileira a OIs

Dimensão de avaliação	Critério
Relevância da OI para o desenvolvimento brasileiro	Competência e atuação da OI têm papel relevante nas diretrizes prioritárias da política externa brasileira.
	Competência e atuação da OI têm papel relevante para o desenvolvimento nacional.
	Competência e atuação da OI têm papel relevante para a promoção do comércio exterior brasileiro.
	Competência e atuação da OI têm papel relevante para a segurança nacional, a solução pacífica de conflitos ou a defesa da paz no território nacional e regional.
Planejamento estratégico das ações, voltado para a execução do mandato	Conclusão de atividades aberta e abrangente.
	Participação de brasileiros como funcionários na estrutura organizacional.
	Promoção de transparência e responsividade com parceiros.
	Atuação frequente na formulação de normas, procedimentos e resoluções.
	Publicação de documentos e dados de projetos.
Efetividade das ações e programas para o desenvolvimento global	Alocação de recursos eficientes.
	Priorização de ações, projetos e programas para países de menor desenvolvimento relativo ou para países de desenvolvimento médio.
	Incorporação em suas atividades e atuação da opinião dos beneficiários dos programas.
	Consideração das necessidades locais e nacionais dos beneficiários em suas atividades.
	Os países beneficiados exercem liderança efetiva sobre as suas políticas e estratégias de desenvolvimento e asseguram a coordenação das ações de desenvolvimento.
Necessidade orçamentária para a implementação das ações	Existência de orçamento e recursos para OI necessários para a sua competência e atuação.
	Competência e atuação da OI coadunam com a solução de problemas e desafios contemporâneos ou em situação emergencial em determinado setor.
	Necessidade constante de contribuições voluntárias ou extraordinárias para implementação das atividades e para atuação do mandato da OI.
	Abrangência do volume de contribuição e do número de contribuintes para a OI.

Elaboração dos autores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ressalta-se que o objetivo deste artigo transpõe o de auxiliar os agentes públicos dos órgãos integrantes da Cipo em alocar os recursos financeiros às OIs. Os critérios preliminares aqui apresentados de maneira alguma concluem a capacidade de aprofundamento do tema, e trata-se mais de resultados de observação de práticas notórias utilizadas por outros países e mecanismos multilaterais. Espera-se, com isso, avançar no debate a caminho de uma metodologia clara, pública e com componentes e diretrizes nacionais. Dessa forma, conclui-se este artigo com a disposição e a presteza de propor – segundo interesse e conveniência do governo brasileiro – agenda de pesquisa que possa ir em direção i) à elaboração de uma metodologia nacional, *per se*; ii) posteriormente, à aplicação desta em casos de OIs específicas; e iii) a um estudo qualitativo que apresente estratégias capazes de potencializar as contribuições a OIs.

Nesse sentido, o diálogo mais estreito entre os pesquisadores e os agentes públicos gestores do tema em tela possibilitaria a troca de informações vitais para um bom andamento da iniciativa de potencializar a política externa multilateral brasileira por meio de contribuições assertivas a OIs. Para tanto, a Cipo pode exercer um papel crucial como plataforma de troca de informação, com a participação de pesquisadores do Ipea – em condição diferenciada dos demais representantes de órgãos – como ouvintes e convidados a apresentar seus estudos concluídos sobre o tema ao plenário.

REFERÊNCIAS

- ABOTT, Kenneth; DUNCAN, Snidal. Why States act through formal international organizations. **The Journal of Conflict Resolution**, v. 42, n. 1, p. 3-32, 1998.
- ANDREWS, Matt. **Do international organizations really shape government solutions in developing countries?** Center for International Development at Harvard University. Aug. 2013. (Working Paper, n. 264).
- BERG, Mani. The role of inter and nongovernmental organizations. *In*: KUTTINGAYLOAN, Gabriela Maria. **Conventions, treaties, and other responses to global issues**. Oxford, United Kingdom: EOLSS Publishers, 2009. v. II.
- BUCHANAN, Allen; KEOHANE, Robert. The legitimacy of global governance institutions. **Ethics & International Affairs**, v. 20, p. 405-437, 2006.
- FONTOURA, Paulo Roberto; MORAES, Maria Luiza; UZIEL, Eduardo (Org.). **O Brasil e as Nações Unidas: 70 anos**. Brasília: FUNAG, 2015.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2011-2013**. Brasília: Ipea, 2016.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **DAC list of ODA-eligible international organizations** – general methodology. Dec. 2011. Disponível em: <<https://www.oecd.org/dac/stats/49194441.pdf>>.
- POWELL, Lindsay. **In defense of multilateralism**. Yale Center for Environmental Law and Policy. 2003. Disponível em: <<http://www.yale.edu/gegdialogue/docs/dialogue/oct03/papers/Powell.pdf>>.
- STUENKEL, Oliver. **The case against Brazil's retrenchment**. 2014. Disponível em: <<http://www.postwesternworld.com/2014/01/31/forward-brazils-retrenchment/>>.
- UNITED KINGDOM. Department for International Development. **Multilateral Aid Review: ensuring maximum value for money for UK aid through multilateral organisations**. 2011. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67583/multilateral_aid_review.pdf>.
- _____. Department for International Development. **Raising the standard: the Multilateral Development Review 2016**. Dec. 2016. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/573884/Multilateral-Development-Review-Dec2016.pdf>.
- UNITED STATES. Department of State. **U.S. participation in special-purpose international organizations**. United States General Accounting Office. Report to the chairman, committee on foreign relations, U.S. Senate. 1997. Disponível em: <<http://www.gao.gov/archive/1997/ns97035.pdf>>.
- _____. Department of State. **Contributions to international organizations**. 2014. Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/181130.pdf>>.
- VIEIRA, Mauro. Os 70 anos da ONU e a busca da paz. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 26 jun. 2015.
- VIGEVANI, Tulio; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo. **A ideia de multilateralismo**. Editora CEMACRO/FGV, 2011.

