



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Luciana de Rezende Campos Oliveira

**A POLÍTICA E O PROCESSO DE MUDANÇA NAS E DAS NAÇÕES
UNIDAS: a tensão entre recursos institucionais e materiais na emergência
e difusão da iniciativa *Delivering as One UN***

**Belo Horizonte
2018**

Luciana de Rezende Campos Oliveira

**A POLÍTICA E O PROCESSO DE MUDANÇA NAS E DAS NAÇÕES UNIDAS:
a tensão entre recursos institucionais e materiais na emergência e
difusão da iniciativa *Delivering as One UN***

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Eugênio Diniz.

Banca Examinadora:

Prof.^{fa}. D.^{ra}. Monica Herz – PUC Rio

Prof.^{fa}. D.^{ra}. Matilde de Souza – PUC Minas

Prof.^{fa}. D.^{ra}. Mariana Baccarini – UFPB

Prof.^{fa}. D.^{ra}. Raquel de Bessa Gontijo Oliveira – PUC Minas

Esta pesquisa contou com o apoio financeiro da Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

**Belo Horizonte
2018**

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

O48p Oliveira, Luciana de Rezende Campos
A política e o processo de mudança nas e das Nações Unidas: a tensão entre recursos institucionais e materiais na emergência e difusão da iniciativa Delivering as One UN / Luciana de Rezende Campos Oliveira. Belo Horizonte, 2018.

160 f.: il.

Orientadora: Eugênio Diniz

Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

1. Organizações internacionais. 2. Cooperação internacional. 3. Processo decisório. 4. ONU - reforma. 5. Nações Unidas - mudança. 6. Relações internacionais. I. Diniz, Eugênio. II. Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação. III. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. IV. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 327

Ficha catalográfica elaborada por Rogério da Silva Marques - CRB 6/2663

Luciana de Rezende Campos Oliveira

**A POLÍTICA E O PROCESSO DE MUDANÇA NAS E DAS NAÇÕES UNIDAS:
a tensão entre recursos institucionais e materiais na emergência e
difusão da iniciativa *Delivering as One UN***

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Relações Internacionais.

Prof. Dr. Eugênio Diniz (Orientador)

Prof^ª. D^{ra}. Monica Herz – PUC Rio (Banca Examinadora)

Prof^ª. D^{ra}. Matilde de Souza – PUC Minas (Banca Examinadora)

Prof^ª. D^{ra}. Mariana Baccarini – UFPB (Banca Examinadora)

Prof^ª. D^{ra}. Raquel de Bessa Gontijo Oliveira – PUC Minas (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 12 de Setembro de 2018.

AGRADECIMENTOS

Esta tese não teria sido concluída sem o apoio, a colaboração e a orientação de muitas pessoas, que contribuíram das mais diversas formas para o resultado final. Em primeiro lugar, agradeço ao Departamento de Relações Internacionais da PUC-Minas, à *Balsillie School of International Affairs (BISA)* e ao *Academic Council on the United Nations System (ACUNS)*, cujo corpo docente, discente e funcionários, foram fundamentais para o processo de aprendizagem e amadurecimento acadêmico, profissional e pessoal ao longo desses 4 anos.

Aos pesquisadores do Centro de Estudos de Processos Decisórios em Política Externa e Internacional (CEPDE) da PUC-Minas, Leticia, Aurélia, Débora, Ryan, bem como a Profa. Dra. Fátima Anastasia, aos quais agradeço a troca de ideias, e cujas lições e experiências conjuntas de conceber e conduzir pesquisas, levo para vida.

Agradeço especialmente ao Pedro Mattos e Mariana Baccarini, pela inestimável troca e amizade, fundamental para atravessar tempestades características de toda longa e complexa jornada.

Manifesto minha profunda gratidão a todos os professores da PUC-Minas, sobretudo a Profa. Dra. Matilde e o Prof. Dr. Onofre dos Santos, aquela por acompanhar de perto e com dedicação toda a pesquisa, participando das bancas de qualificação, e este pelas inspiradoras referências a Dante: “Ó vós que entrais, deixai aqui toda sua esperança!”, e Pascal: “não discuto conceitos, debato ideias”.

Agradeço especialmente ao meu orientador, Prof. Dr. Eugenio Diniz, cuja ética pessoal e profissional admiro desde a graduação, quando, inspirada por suas falas, passei a evitar xerox de livros e nunca mais comprei um objeto falsificado (no auge dos DVDs piratas). Agradeço por orientar uma tese que se pretendia descritiva e de menor alcance, ao ponto de se tornar um projeto de pesquisa compreensivo e relevante ... Muito obrigada pela confiança, orientação e liberdade para explorar e testar minhas ideias em busca do conhecimento.

Agradeço ainda a Paula, do por sua paciência nos incontáveis tramites burocráticos e a sua dedicação ao Departamento de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Minas.

I have to express my deepest gratitude for the enriching experience in BISA and ACUNS, thank you Gwen for all the support and, Alistair, I have no words to express my appreciation for all the feedbacks and orientation as my host advisor. I would also like to thank my colleagues, whose support made my experience less lonely and more exciting, thank you David, Rachelle, Tina, Jinelle, Tracey, Emma, Usmaan, Paul, I and Idowu, who kept me company on weekends and late hours when those beautiful corridors were already empty.

For great moments and the exchange of ideas and experience, I would like to thank senior scholars whose warmth welcome led to comments and suggestion extremely important for the development of this thesis. Thank you Dr. Cooper for welcoming me in Canada and reading my project early on, I will be forever grateful. Thank you Dr. Weiss for all the conversations and exchange, which have cast my eyes over UN funding patterns. Thank you Dr. Fabio, none of this would be possible without the experience as your intern in Vietnam. I also appreciate all UN staff and other stakeholders who have taken the time to talk about such a sensitive issue.

Por fim, agradeço à minha família, a meu Pai pela alegria, a minha mãe, pela paciência e investimento, à minha irmã, pelo apoio, ao Eduardo pelo companheirismo, a tia Celinha por me fazer acreditar em meu preparo e ao primo João pelo auxílio na pesquisa.

RESUMO

Esta tese analisou a reforma das Nações Unidas, com foco em propostas de mudança operacional e na crescente relevância de iniciativas que visam superar a fragmentação institucional do Sistema ONU. A tese apresentou o debate sobre como promover a coerência de todo o sistema, desde a Cúpula Mundial de 2005 (60/1), identificando os atores e as nuances de seus argumentos a favor ou contra a centralização das agências especializadas, programas e fundos que compõem o Sistema ONU. Neste debate, a Iniciativa *Delivering as One UN (DaO)* tornou-se uma forma experimental de promover a coordenação entre os atores do sistema da ONU, em nível nacional. O fato de que os oito países-piloto (Albânia, Cabo Verde, Moçambique, Paquistão, Ruanda, Tanzânia, Uruguai e Vietnã) foram progressivamente seguidos por cinquenta e um países, a maioria pertencente ao Grupo dos 77 (G-77), cujo posicionamento inicial geral era contrário à centralização, demonstra a crescente necessidade de entender as origens, os defensores e críticos da iniciativa *DaO* e compreender a dinâmica por trás de sua implementação, como a economia política das atividades operacionais da ONU. A pesquisa foi baseada no estudo de caso do surgimento e da difusão da iniciativa *Delivering as One UN*, lançando luz sobre as tensões entre recursos materiais e institucionais na ONU no empenho de ensejar coordenação e colaboração do Sistema ONU mediante mecanismos institucionais, como os pilares da iniciativa – um líder, um programa, um quadro orçamentário comum e um escritório compartilhado –, que foram implementados paralelamente a um padrão de financiamento descentralizado e baseado em recursos de curto prazo e com destino pré-determinado, que desafiam o planejamento conjunto e a coesão objetivada pela iniciativa. Metodologicamente, recorreu-se à análise de documentos e deliberações na Assembleia Geral, conferências anuais da *DaO UN* e planos comuns do Sistema das Nações Unidas no âmbito nacional, como *UNDAF* e *One Plan*, bem como dados quanto ao financiamento das atividades e entrevistas com tomadores de decisões das agências da ONU e com representantes de demais partes interessadas, como o governo local, doadores e sociedade civil. A tese indicou que, apesar do atual padrão de financiamento das atividades da ONU ensejarem sua fragmentação institucional, os pilares da iniciativa têm o potencial de minimizar esses efeitos, especialmente mediante a criação de novas formas de financiamento e atuação, como o *One Un Fund* e os Programas Conjuntos presentes nos casos de Moçambique e Vietnã.

Palavras-chave: Instituições internacionais. Reforma da ONU. Cooperação Internacional. Nações Unidas.

ABSTRACT

This thesis analyzes the reform of the United Nations, focusing on proposals for operational change and on the growing relevance of initiatives to overcome the institutional fragmentation of the UN system. The thesis presents the debate on how to promote system-wide coherence since the World-Summit (60/1) and identify agents and the nuances of their arguments in favor or against centralizing the many UN specialized agencies, programs and funds. Within this debate the *Delivering as One UN (DaO)* Initiative has become an experimental way to foster the coordination between UN system actors at the country level, especially among the United Nation's Development System. The fact that the 8 piloting countries – Albania, Cape Verde, Mozambique, Pakistan, Rwanda, Tanzania, Uruguay and Viet Nam – were progressively followed by now 51 self-starters, from which the majority are members of the Group of 77 coalition (G-77) and whose initial general positioning over centralization were recalcitrant, shows the growing need to understand the initiative origins, advocates and critics as well as understands the dynamics behind its implementation, such as the political economy of UN operational activities. The research is based on the case study of the emergence and diffusion of Delivering as One UN, which have shed light on tensions between material and institutional resources at the UN. The effort to entice coordination and collaboration among UN System through institutional innovations, such as the initiative pillars – one leader, one programme, one budgetary framework, one office –, have been implemented in parallel with a decentralized funding pattern that relies on short-term earmarked resources, which defies the joint planning and cohesion this reform initiative aims at. Methodologically, we have resort to the analysis of documents and deliberations on the General Assembly, *DaO* annual conferences and common plans of UN system at the country level, such as UNDAF and One Plans, as well as funding data and interviews with UN agencies' decision-makers and representatives of multiple stakeholders, such as national governments, donors and civil society. The research finds that, despite the fact that the current funding pattern of UN operational activities might entice institutional fragmentation, the initiatives' pillars have the potential and were at times effective means to minimize its effects, especially through the creation of new funding forms, such as the One UN Funds, and well-designed and inclusive country level common plans observed in pilot countries. Deeper look at the pilot experiences in Mozambique in Vietnam raise evidences on why and when the pillars have and have not worked.

Keywords: International institutions. UN reform; International Cooperation; United Nations (UN).

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Financiamento total das atividades do Sistema ONU em 2015.....	29
FIGURA 2	Comparecimento nas Conferências anuais do <i>DaO UN</i>	58
FIGURA 3	Número de <i>self-starters</i> (não pilotos).....	59
FIGURA 4	Ritmo de adoção da iniciativa.....	59
FIGURA 5	Estados membros da ONU que adotam a iniciativa <i>DAO UN</i>	65
FIGURA 6	Canais de ajuda multilateral.....	69
FIGURA 7	Crescimento do volume de financiamento das atividades operacionais do Sistema ONU (2000-2015).....	70
FIGURA 8	<i>Survey</i> prioridades organizacionais próximo SG (FUNDS, 2016).....	139

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Métodos de investigação.....	22
QUADRO 2	Estrutura da tese.....	23
QUADRO 3	Instrumentos de coordenação do Sistema ONU introduzidos por reformas....	38
QUADRO 4	Explicando tomada de decisão sobre reformas na ONU: uma estrutura analítica.....	49
QUADRO 5	Explicando a tomada de decisão sobre reforma do UNDS.....	66
QUADRO 6	Mecanismos de financiamento das atividades operacionais da ONU.....	72
QUADRO 7	Instrumentos de financiamento não-regulares do Sistema de Desenvolvimento da ONU.....	84
QUADRO 8	Ciclos de Implementação do <i>DaO UN</i> nos países-piloto.....	91
QUADRO 9	Estrutura da tese e seus resultados.....	139
QUADRO 10	Lições metodológicas de uma pesquisa do Sistema ONU.....	140

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Prospecto Orçamentário Plurianual do Sistema ONU em Moçambique.....	115
TABELA 2	Despesas do Sistema ONU em Moçambique em milhões de dólares.....	115
TABELA 3	Participação por agência orçamento anual <i>One Plan II</i> Vietnã.....	126
<i>II.3 Table</i>	<i>Aid given to DaO UN pilot countries by specific UN agencies per year in US dollars.....</i>	<i>159</i>
<i>II.1 Table</i>	<i>Total aid received by Dao pilot countries per year in US dollars.....</i>	<i>159</i>
<i>Table</i>	<i>Aid given to Dao pilot countries by multilateral organizations per year in US dollars.....</i>	<i>159</i>

LISTA DE ABREVIATURAS E SÍMBOLOS

ACC	- Comitê Administrativo de Coordenação
ACNUR	- Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AG	- Assembleia Geral
AGNU	- Assembleia Geral das Nações Unidas
AIEA	- Agencia Internacional de Energia Atômica
CEB	- <i>Chief Executives Board for Coordination</i>
CR	- Coordenador Residente
CS	- Conselho de Segurança
<i>DaO</i>	- <i>Delivering as One UN</i>
ECOSOC	- Conselho Econômico e Social
EPTA	- Programa Expandido de Assistência Técnica
EUA	- Estados unidos da América
ExCom	- Executive Commitee
FAO	- <i>Food and Agriculture Organization</i>
FIDA	- Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
HACT	- Abordagem Harmonizada para Transferências de Dinheiro
HLCP	- Comitê de Alto Nível sobre Programas
HLMC	- Comitê de Alto Nível de Programações
HLCM	- Comitê de Alto Nível de Gerência
HLSWC	- Alto Painel de Coerência do Sistema ONU em Desenvolvimento, Assistência Humanitária e Meio Ambiente
IAEA	- International Atomic Energy Agency
<i>MPTF</i>	- <i>Multi-Partner Trust Fund</i>
<i>MPTFO</i>	- <i>Multi-Partner Trust Fund Office</i>
NA	- Nações Unidas
ODMs	- Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODSs	- Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	- Organização das Nações Unidas
OIT	- Organização Internacional do Trabalho

OMC	- Organização Mundial do Comércio
OMS	- Organização Mundial de Saúde
ODA	- Official Development Assistance
PMA	- Programa Mundial de Alimentos
PIB	- Produto Interno Bruto
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
QCPR	- <i>Quadrennial Comprehensive Policy Reviews</i>
SG	- Secretário-Geral
<i>SOPs</i>	- <i>Standard Operational Procedures</i>
TCPR	- Revisão Compreensiva de Política Trienal
UN-Habitat	- <i>United Nations Settlements Programme</i>
<i>UN</i>	- <i>United Nations</i>
UNCTAD	- Conferência das Nações sobre Comércio e Desenvolvimento
UNDAF	- <i>United Nations Development Assistance Framework</i>
UNDG	- <i>United Nations Development Group</i>
UNDS	- Sistema de Desenvolvimento das Nações Unidas
UNESCO	- <i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
UNAIDS	- Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV-AIDS
UNFPA	- Fundo de População das Nações Unidas
UNICEF	- Fundo das Nações Unidas para a Infância e Juventude
UNIDO	- <i>United Nations Industrial Organization</i>
UN-DESA	- <i>United Nations Department of Economic and Social Affairs</i>
WFP	- Programa Mundial de Alimentos
WIPO	- Organização Internacional de Propriedade Intelectual
WTO	- <i>World Trade Organization</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1: A FRAGMENTAÇÃO INSTITUCIONAL DO SISTEMA ONU & OS DEBATES QUANTO À SUA REFORMA	24
1.1 INTRODUÇÃO	24
1.2 O SISTEMA ONU E SUA FRAGMENTAÇÃO INSTITUCIONAL	25
1.2.1 O Sistema das Nações Unidas: definindo atividades operacionais da ONU.....	27
1.2.2 As origens históricas da fragmentação institucional das Nações Unidas.....	30
1.2.3 O debate entre centralistas e descentralistas.....	32
1.2.3.1 <i>Do Estudo de Capacidade (1969) às agendas de reforma de Annan (1997-2006)</i>	33
1.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	38
CAPÍTULO 2: TOMADA DE DECISÃO E MUDANÇA NO SISTEMA ONU: O IMPASSE DAS NEGOCIAÇÕES DE REFORMA DAS ATIVIDADES OPERACIONAIS DA ONU E A INICIATIVA <i>DELIVERING AS ONE UN</i> COMO ALTERNATIVA	40
2.1 INTRODUÇÃO	40
2.2 O SISTEMA ONU E SUA FRAGMENTAÇÃO INSTITUCIONAL	41
2.2 TOMADA DE DECISÃO E MUDANÇAS NAS NAÇÕES UNIDAS: PROPONDO UM MODELO ANALÍTICO	41
2.2.1 Tomada de decisões no Sistema ONU.....	41
2.2.2 A teoria de mudança institucional gradual.....	42
2.2.3 A estrutura analítica: definindo indicadores.....	43
2.2.3.1 <i>Indicadores de características internas institucionais: arenas de tomada de decisão formais e informais, regras e procedimentos</i>	43
2.2.3.2 <i>Indicadores de características do contexto político: coalizões de veto no multilateralismo parlamentar e o poder do voto</i>	46
2.2.3.3 <i>Indicadores de agentes de mudança: recursos institucionais e materiais</i>	47

2.3 EMERGÊNCIA DO TÓPICO DE REFORMA DE COERÊNCIA DO SISTEMA (2006-2012)	49
2.3.1 Do Alto Painel de Coerência do Sistema à Revisão Política Compreensiva Quadrienal.....	49
2.3.2 Contexto político.....	51
2.3.3 Agentes de mudança.....	54
2.3.4 Características institucionais internas.....	55
2.3.5 Revisões Políticas Compreensivas Quadrienais e o diálogo sobre o posicionamento ao longo prazo do Sistema de Desenvolvimento das Nações Unidas (2012-2016).....	59
2.4 OBSERVAÇÕES FINAIS	63
CAPTÍULO 3: A ECONOMIA POLITICA DAS ATIVIDADES OPERACIONAIS DA ONU: A BILATERALIZAÇÃO MULTILATERALISMO?	67
3.1 INTRODUÇÃO	67
3.2 AS ATIVIDADES OPERACIONAIS DA ONU E AJUDA INTERNACIONAL ..	68
3.3 INSTRUMENTOS E MECANISMOS DE FINANCIAMENTO DO SISTEMA ONU	70
3.4 O FINANCIAMENTO DAS ATIVIDADES OPERACIONAIS DA ONU	74
3.4.1 Uma cronologia das finanças das atividades da ONU.....	74
3.4.2 O Atual padrão de financiamento das atividades da ONU.....	79
3.4.2.1 <i>Financiamento temático específico à entidade</i>	80
3.4.2.2 <i>Fundos Compartilhados e Programas Conjuntos</i>	80
3.4.2.3 <i>Contribuições de destino certo a projetos específicos e recursos locais</i> ..	82
3.4.2.4 <i>Fundos temáticos globais</i>	83
3.5 A RELAÇÃO ENTRE MECANISMOS DE FINANCIAMENTO NÃO REGULARES E O GRAU DE DISCRIÇÃO DE DOADORES INTERNACIONAIS	84
3.6 OBSERVAÇÕES FINAIS	88

CAPÍTULO 4: A INICIATIVA <i>DELIVERING AS ONE UN</i> NO CAMPO: A DINAMICA DE IMPLEMENTAÇÃO DOS PILARES EM MOÇAMBIQUE E VIETNÃ.....	90
4.1 INTRODUÇÃO.....	90
4.2 OS PILARES DA INICIATIVA.....	92
4.2.1 Um Programa (<i>One Programme</i>).....	92
4.2.2 Um líder (<i>One Leader</i>).....	95
4.2.3 Um escritório - operando como um (<i>One Office – Operating as One</i>).....	96
4.2.4 Um Quadro Orçamentário (<i>Common Budgetary Framework</i>).....	99
4.3 O CASO DE MOÇAMBIQUE.....	100
4.3.1 Um programa.....	101
4.3.2 Um líder.....	108
4.3.3 Um escritório.....	111
4.3.4 Um quadro orçamentário.....	112
4.3.5 Considerações Finais sobre o caso de Moçambique.....	115
4.4 O CASO DO VIETNÃ.....	117
4.4.1 Um Programa.....	118
4.4.2 Um Líder.....	122
4.4.3 Um escritório e práticas administrativas harmonizadas.....	124
4.4.4 Um Quadro Orçamentário.....	125
4.4.5 Considerações finais do caso do Vietnã.....	127
4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	128
5 CONCLUSÃO DA TESE.....	132
REFERÊNCIAS.....	141
ANEXO A – Documentos.....	152
ANEXO B – Entrevistas.....	155

INTRODUÇÃO

A proposta desta tese é baseada na ideia de que tratar de problemas estruturais do Sistema ONU enseja reflexões mais promissoras para explorar sua reforma, já que a maneira em que suas atividades operacionais são estruturadas, especialmente a correlação entre a fragmentação institucional e seu desempenho, oferece a oportunidade de escrutinar, não somente a política e o processo decisório em seus principais órgãos, mas também seu impacto em campo. Desse modo, analisamos o progresso da agenda comprometida em superar a falta de coerência e de coesão do Sistema ONU, a coerência sendo associada à harmonização normativa entre seus fundos, programas e agências especializadas, e a coesão, referindo-se à coordenação e à colaboração entre as diversas entidades que compõem o sistema (RESOLUÇÃO A/61/583). Analisar as respostas da ONU para os efeitos negativos da sua fragmentação institucional – como a competição por recursos e a duplicação e a sobreposição de mandatos –, tem o potencial de evidenciar o processo político na ONU, especialmente os que levam a mudanças. Nesse sentido, busca-se explorar o caso da emergência e a difusão da iniciativa *Delivering as One UN (DaO)*, que visa equacionar a esses efeitos perversos da fragmentação institucional do Sistema ONU no nível nacional mediante uma presença local do Sistema ONU mais centralizada.

As atividades da ONU englobam uma dimensão normativa e outra operacional. A dimensão normativa corresponde ao seu papel de demarcar normas e padrões internacionais e ensejar políticas globais, advogando em favor do seu avanço (HERZ, 1999). Já a dimensão operacional consiste na implementação de projetos e de programas de ajuda internacional, incluindo assistência técnica e aconselhamento de políticas, e no financiamento de projetos de desenvolvimento e ajuda emergencial (DEGNBOL-MARTINUSSEN & ENGBERG-PERDERSEN, 2003). As atividades operacionais da ONU são, portanto, denominadas de “atividades operacionais para o desenvolvimento”, compostas por aquelas com foco no desenvolvimento ou focadas na assistência humanitária. As atividades operacionais da ONU corresponderam à maior fatia dos seus gastos totais em 2011 (63%), enquanto as despesas com sua dimensão normativa corresponderam a 17 % e as operações de paz, que estão em uma posição intermediária entre essas dimensões, corresponderam aos 20% restantes (UN, 2012, RESOLUÇÃO A/67/50). Esses percentuais apontam para relevância da dimensão operacional do Sistema ONU e para importância dos debates que tratam a sua reforma.

A dimensão operacional do Sistema ONU é fortemente afetada por problemas decorrentes de sua estrutura institucional fragmentada, sendo responsabilizada por muito dos problemas cujas reformas tentam superar, como a sua falta de coerência e sua potencial perda de relevância nas dinâmicas globais de cooperação em consequência disso (UN, 2005, RESOLUÇÃO A/60/1). Cientes dessas questões, seus Estados-membros engajaram-se em um programa de reforma lançado pelo Secretário-Geral Kofi Annan em 1997, cuja agenda ganhou momentum desde as cúpulas mundiais de 2001 e 2005. Essas Cúpulas foram seguidas por múltiplos relatórios sobre como modernizar as atividades da ONU, ensejando algumas iniciativas que foram colocadas em prática para serem completamente abandonadas logo depois, enquanto outras já passaram pelas diferentes partes de sua complexa estrutura e resistem às descontinuações.

O estudo da reforma das atividades operacionais da ONU conjuga dois temas pouco explorados pela literatura especializada: a estrutura interna e operacional de Organizações Internacionais (BARNETT & FINNEMORE, 2013; WEISS & WILKINSON, 2014) e a forma pela qual elas se modificam ao longo do tempo (MAHONEY & THELEN, 2009; HALL, 2009). Enquanto a mudança institucional é objeto de debate entre estudiosos das diferentes correntes do Novo Institucionalismo – o histórico, o da escolha racional e o sociológico (HALL, 2009) –, a academia de Relações Internacionais tem tentado chamar atenção para a ausência de considerações mais sistemáticas quanto aos aspectos internos das Nações Unidas (BARNETT & FINNEMORE, 2013; WEISS, 2013).

A literatura existente quanto à reforma da ONU reconhece a fragmentação estrutural do sistema e as conseqüentes dificuldades, caracterizando-o como um “sistema feudal” ou uma “família disfuncional” (WEISS, 2013). Há divergências, contudo, quanto à forma de ensejar maior coesão e coerência no e do Sistema ONU. Se por um lado, a maior centralização do sistema é defendida, por outro, há quem afirma que a centralização pode comprometer suas agências especializadas e seus programas de desempenho já satisfatórios (ONU, 2005). Em especial, nota-se a resistência desses órgãos de abrirem mão da autonomia *de facto* com que contam atualmente. Esse ceticismo é reforçado por nações que acreditam que a centralização favoreceria grandes doadores e Estados que, historicamente, exercem maior influência em determinados órgãos.

O lançamento da iniciativa *Delivering as One UN* em 2006, coaduna com a perspectiva de maior centralização a nível local, o que faz com que os projetos-piloto em andamento ofereçam uma oportunidade singular para se refletir sobre as potencialidades e dificuldades em tornar o Sistema ONU mais coeso e coerente. Isso se torna ainda mais interessante, tendo em vista a progressiva adoção de diretrizes dessa iniciativa por parte de nações que não são sedes de projetos-piloto, o que pode indicar a atratividade de se adotá-las ou outros incentivos para fazê-lo. Além disso, a análise de casos específicos sob a nova organização estrutural de operação da ONU, permite que se observem as interações dessa instituição com demais atores, como o governo local e países doadores que financiam suas atividades locais.

Portanto, o foco é compreender as ações tomadas intencionalmente para ocasionar mudanças e suas consequências, já que a reforma é um processo, e não um evento único (LUCK, 2003), cujo sucesso depende de sua implementação e da conformidade com seu conteúdo. Apesar da análise não focar em adaptações institucionais orgânicas ao contexto externo das instituições, levou-se em conta as adaptações em resposta aos novos contextos, mas aquelas intencionais, colocadas em prática por iniciativas cujo intento é desencadear mudanças. Assim, tanto as propriedades das estruturas, como as características do contexto em geral, explicam o processo pelo qual mudanças institucionais podem ser intencionalmente causadas (MAHONEY & THELEN, 2010).

Na Cúpula Mundial de 2005, se reconheceu a necessidade de reforma da estrutura operacional das Nações Unidas, de modo a ensejar um desempenho operacional mais efetivo, eficiente e coordenado, relacionando este à necessidade de maior coordenação entre os diversos programas, fundos e agências especializadas que compõem o sistema (RESOLUÇÃO 60/1). A quinta sessão do documento final dessa Cúpula, intitulada *Strengthening the United Nations*, clama por reforma, afirmando que “[...] as entidades das Nações Unidas devem desenvolver boa coordenação e cooperação no esforço conjunto de construir uma Nações Unidas mais efetiva (art. 147)” e listando seis tópicos em que mudanças eram necessárias: (i) Assembleia Geral; (ii) Conselho de Segurança; (iii) Conselho Econômico e Social; (iv) criação do Conselho de Direitos Humanos; (v) reforma do secretariado e administrativa; (vi) Coerência Sistêmica. Esse último tópico de Coerência sistêmica foi um reconhecimento formal quanto à necessidade de modificar a estrutura do Sistema ONU, de modo a enfrentar sua fragmentação e a falta de coesão e coerência decorrentes dela.

Atendendo a essa demanda dos Estados-membros, o então Secretário-Geral (SG) foi convidado a propor iniciativas que avançassem o tema. Em Novembro de 2006, foi nomeado por ele um Painel de Alto Nível Sobre Coerência Sistêmica das Nações Unidas sobre Desenvolvimento, Assistência Humanitária e Meio Ambiente.

O relatório final desse painel, intitulado *Delivering as One UN*, fez recomendações que implicavam uma maior centralização das suas atividades, incluindo desde sugestões mais ambiciosas, como revisão de mandatos das diversas partes do Sistema ONU, até propostas de menor escopo, como a de unificar a presença da ONU no nível local (RESOLUÇÃO A/61/583)¹. O conteúdo do relatório foi recebido com resistência, dado o variado grau de centralização desejado pelos Estados-membros. O debate sobre essas recomendações foi antagonizado, em grande medida, por países desenvolvidos e países do Sul Global, organizados sob a coalizão do Grupo dos 77 (G-77) e cujo posicionamento geral era resistir às investidas de mudança (LUND, 2010a; LUND, 2010b). Enquanto os primeiros argumentavam em favor de uma racionalização das operações da ONU, os últimos temiam que essas mudanças fossem uma tentativa dos países desenvolvidos em limitar seu comprometimento financeiro e impor maiores condicionalidades à ajuda internacional realizada pela ONU (SWART, 2010a).

Esse debate também revelou diferenças dentro do G-77, no qual um pequeno grupo de países apoiava mudanças que facilitassem sua interação a nível local com a ONU, já que argumentavam não deterem as capacidades necessárias para lidar com múltiplas entidades e acreditavam que a maior coesão entre o Sistema ONU presente em seus países, pouparia recursos e lhes permitiriam maior influência sobre suas atividades (SWART, 2010c). Esses países se voluntariaram para pilotar as recomendações daquele painel quanto à presença e operação local do Sistema ONU (RESOLUÇÃO A/61/583), permitindo que os esforços de reforma avançassem, apesar do impasse entre os países do Norte e do Sul quanto à totalidade das propostas, o que levou à recepção apenas de parte delas, especialmente relacionados a mudanças das equipes locais da ONU, e sem caráter vinculante a todos estados membros.

Desse modo, o Secretário-Geral anunciou que as atividades da ONU nos oito países-piloto (Albânia, Cabo Verde, Moçambique, Paquistão, Ruanda, Tanzânia, Uruguai e Vietnã), seriam estruturadas sob quatro “uns” – um programa, um líder, um orçamento, um escritório –, o que conjuntamente passou a constituir a iniciativa *Delivering as One UN (DaO)* (RESOLUÇÃO

¹ Ver também RESOLUÇÃO A/res/62/277, que incorpora o relatório.

A/61/583). Desde 2007, a operação da ONU nesses países tornou-se, portanto, um experimento de como ensinar a coesão e a coerência entre os diversos atores do Sistema ONU, especialmente entre o Sistema de Desenvolvimento das Nações Unidas, na implementação de suas atividades locais.

Em 2008, a Assembleia Geral tomou nota do relatório do painel, decidindo continuar aprofundando seu trabalho intergovernamental “focando exclusivamente e de forma integrada no nível nacional” (RESOLUÇÃO A/62/277). O processo consultivo anexado nessa resolução afirma que a experiência com *DaO UN* “é clara e preponderantemente positiva” e que “[...] em sua maioria, fundos, programas e agências especializadas do sistema, no nível de liderança, gradualmente se tornaram mais engajados e apoiadores da abordagem do *DaO UN*.” Em 2012, a fase piloto chegou ao fim, a iniciativa avançando, apesar da descontinuação do tópico de reforma de “coerência sistêmica”, estando hoje sob o mandato da Revisão de Políticas Quadrienal da Assembleia Geral. A iniciativa *DaO UN* tem ensejado mudanças objetivas, como o lançamento, em 2014, dos Procedimentos Operacionais Padrões para as atividades locais da ONU.

A resistência inicial do G-77 deu lugar à progressiva adesão de seus membros à iniciativa: quarenta e sete dos cinquenta e dois países que atualmente a adotam fazem parte dessa coalizão. Houve progressivo suporte financeiro à iniciativa, sendo crescentes os fundos disponíveis especificamente para sua implementação – os *One UN Funds* – entre 2012-2016.

Desse modo, esta tese pretende responder à seguinte pergunta de pesquisa: *A iniciativa Delivering as One UN permite que tanto doadores, quanto receptores de ajuda internacional, contornem o impasse político quanto à reforma da ajuda internacional ao desenvolvimento realizada pelas Nações Unidas?*

Testando a hipótese de que *o surgimento e a aceitação da iniciativa DaO UN testemunha como o poder da bolsa é um meio informal de exercer influência em Organizações Internacionais, quando a preferência dos agentes de mudança enfrentam uma possibilidade de veto dado à resistência daqueles que detêm o poder do voto. Desse modo, membros da coalizão do G-77, que eram inicialmente contrários às mudanças institucionais propostas pela iniciativa, em sua maioria receptora de ajuda internacional, envolveram-se nelas.*

Analisou-se essa iniciativa de reforma observando o processo de tomadas de decisões na ONU, identificando incentivos e restrições formais e informais à propostas de reforma, como regras e procedimentos de votação e o padrão de financiamento de atividades da ONU

(VOETEN, 2012; VREELAND & DREHER, 2014), e sua relação com alternativas estratégicas disponíveis para ensejar mudanças e difundi-las.

Desse modo, os objetivos da pesquisa foram:

I - Objetivo Geral: analisar o processo político interno da ONU, particularmente tensões entre recursos institucionais e materiais, como o poder do voto e o poder da bolsa, identificando-se incentivos e dilemas para que a reforma da dimensão operacional das Nações Unidas ocorra.

II - Objetivos específicos:

- a) Apresentar as origens e os desafios decorrentes da fragmentação institucional e operacional do Sistema das Nações Unidas, identificando debates, propostas e iniciativas que visam sua reforma, contextualizando a iniciativa *Delivering as One UN* ao identificar seus antecedentes;
- b) Analisar o processo decisório e a negociação que levaram à emergência e à difusão da iniciativa *Delivering as One UN*, identificando arenas, atores e suas estratégias para avançar a reforma diante de impasses;
- c) Compreender como o financiamento das atividades da ONU pode influenciar suas atividades operacionais, apontando recursos institucionais e materiais que permitem o exercício dessa influência e apresentando o debate sobre as diferentes formas de financiamento de suas atividades, como por contribuições obrigatórias, voluntárias, de aplicação especificada ou livre, e suas implicações para o grau de influência permitido aos doadores;
- d) Analisar a iniciativa *DaO* nos países-piloto, verificando a adoção de seus pilares e o padrão de financiamento de suas atividades, identificando incentivos financeiros, institucionais e políticos para o avanço da iniciativa.

Há uma correlação entre a maneira em que o Sistema ONU muda e o seu processo de tomada de decisão, o que justifica a observação de como fatores endógenos afetam suas reformas. O processo de tomada de decisão é a prática prevalente para definir e implementar escolhas coletivas (KRASNER, 1983), enquanto reformas são definidas como escolhas coletivas com o objetivo de modificar uma instituição. Mais especificamente, reformas são atos intencionais com

o intuito de mudar a estrutura, composição, procedimentos de tomada de decisão, métodos de trabalho, financiamento ou gestão de funcionários de uma instituição (LUCK, 2003)².

A Pesquisa foi descritiva e explicativa, já que primeiramente, foi apresentada a estrutura institucional das Nações Unidas e a iniciativa de reforma operacional *Delivering as One UN*, para, em seguida, analisar a implementação dessa iniciativa, com o intento de compreender o processo político interno da ONU, particularmente tensões entre recursos institucionais e materiais. Desse modo, a tese baseou-se no estudo de caso da iniciativa *DaO* como meio de compreender o processo político interno da ONU.

O recurso ao estudo de caso do *DaO* foi baseado na origem e difusão dessa iniciativa, que remete à atual divergência entre os recursos disponíveis aos Estados-membros no processo político na ONU – *o poder do voto e poder da bolsa* – e permite que generalizações possam ser inferidas da sua análise.

A pesquisa foi realizada mediante a observação do arcabouço institucional do Sistema das Nações Unidas e as mudanças ocorridas nos projetos-piloto em andamento do *Delivering as One UN* e suas consequências. Em um primeiro momento, foi necessário analisar a forma de organização institucional da ONU em geral, para só depois partir para observação específica dos locais, as experiências-piloto, onde há mudanças em curso. Inicialmente, portanto, busca-se descrever o Sistema ONU, identificando suas partes constituintes e a hierarquia *de jure* e *de facto* entre elas, e as prescrições contidas na proposta de reforma operacional do *DaO*.

Em seguida, procurou-se reconstituir o processo decisório que levou à iniciativa. Isso foi realizado mediante a identificação de atores, dinâmicas e procedimentos que levaram à emergência dessa proposta de reforma, relacionando-os com o contexto político e institucional no qual esse processo decisório ocorreu. Isso evidenciou as categorias que definem mudanças institucionais – *agentes da mudança; características internas da instituição; contexto político* (MAHONEY & THELEN, 2010) – nesse caso, explicitando as preferências quanto o conteúdo daquela iniciativa e os recursos disponíveis para avançá-la.

² A definição de Luck (2003) para reforma vai além, dizendo que o intuito dessa modificação é “aumentar sua eficiência e eficácia em avançar seus objetivos e princípios principais”, mas isso limita o escopo do que pode ser descrito como reforma, já que iniciativas focando somente em ganhos de eficiência podem não ser automaticamente a favor dos objetivos e princípios principais da organização.

Uma vez explicitadas essas categorias, analisou-se como os padrões de interação do âmbito operacional das Nações Unidas interferem nas suas atividades, atentando-se para a dinâmica entre aqueles que financiam e recebem suas atividades. Isso foi realizado mediante o estudo da cooperação internacional para o desenvolvimento encaminhada pela ONU, o que incluiu tanto a análise de fontes secundárias, como a literatura sobre ajuda internacional³, quanto as primárias, como banco de dados e relatórios relacionados a esses fluxos.

A tese avança para o estudo de caso da implementação dos projetos piloto em Moçambique e no Vietnã. Mediante a análise documental, entrevistas e análises de dados financeiros, verificou-se o peso do *poder da bolsa* para avançar essa iniciativa. Como se trata do comportamento de uma mesma instituição em contextos distintos, a análise foi macro-causal, lançando mão tanto das similaridades, quanto das diferenças entre os casos em observação. Desse modo, o estudo comparado dos projetos-piloto permitiu verificar como fatores institucionais e materiais determinam o encaminhamento das atividades operacionais da ONU, relacionando-as com as dinâmicas mais amplas do seu processo político interno.

O marco temporal foi a adoção do primeiro acordo entre os atores do Sistema ONU e o governo de um país-piloto, que ocorreu em 2006, cujo mandato é de cinco anos, até o final do mandato do segundo ciclo de planos conjuntos da equipe local da ONU, até 2016. No estudo comparado, realizou-se, portanto, tanto a comparação entre contextos distintos quanto a diferentes intervalos temporais – sendo o Plano Único de 2006-2011 o T1 e o de 2011 a 2016 o T2. O período anterior à implementação da iniciativa corresponde ao T (-1), no qual a literatura e os relatórios da própria ONU indicam um período de fragmentação entre as agências da ONU. Houve, portanto, um esforço de em analisar sua implementação em dois países que pilotaram a iniciativa - Moçambique e Vietnã -, e longitudinal, entre os ciclos temporais que se sucederam desde da criação da iniciativa, com uma fase piloto seguida de sua difusão.

A unidade de análise foi o Sistema ONU, sua dimensão operacional sendo a subunidade de análise, enquanto as negociações na sede da ONU e suas operações locais foram as unidades de observação da tese. Desse modo, a tese compreende dois níveis de análise, o internacional,

³ Segundo a literatura, ajuda internacional é a assistência que pode ser financeiramente verificada, como capital, bens ou serviços (BROWNE, 2006). Mas debates na ONU, em especial os recentes debates do ECOSOC sobre o futuro das atividades operacionais do Sistema ONU, falam daquilo que não pode ser verificado por fluxo financeiro, mas por seus impactos.

onde atentamos para a dinâmica de negociação e formalização das reformas, e o local, no qual a implementação da reforma e a institucionalização de seus pilares foi analisada, em ambos níveis, o foco recaiu sobre tensões entre recursos institucionais e matérias que ensejaram ou inibiram o avanço dessa proposta de reforma.

Foi necessária a combinação de métodos para a realização da pesquisa, que incluiu trabalho de campo, entrevistas, análise documental e a quantificação de fluxos financeiros da ONU (QUAD. 1).

Métodos	Trabalho de campo	Entrevistas e testemunhos	Análise documental	Quantificação de fluxos financeiros
Meios de investigação.	Múltiplas visitas às sedes da ONU (Nova Iorque, Genebra, Roma e Viena) e observação participativa no Vietnã como membro time local da ONU.	Entrevistas semiestruturadas e testemunhos de funcionários da ONU (profissionais) e de diplomatas.	Análise qualitativa e codificação de relatórios do SG e de documentos da AG, do ECOSOC e entre time local da ONU e países receptores de suas atividades.	Levantamento e classificação de mecanismos de financiamento das atividades da ONU e suas implicações.

QUADRO 1 - Métodos de investigação.

Fonte: Desenvolvido pela autora, ano 2018.

A tese foi desenvolvida de acordo com um modelo em que cada Capítulo detém um esforço analítico próprio, cada um deles correspondendo a um dos objetivos específicos mencionados acima e contando com sua própria pergunta de pesquisa e hipótese (QUAD. 1). Desse modo, buscou-se amarrar temas correlatos para que fosse jogado luz sobre dinâmicas mais amplas, associadas às tensões entre recursos materiais e institucionais na ONU, cuja tese buscou compreender, mediante o estudo de caso da reforma das atividades operacionais do Sistema ONU, desde sua negociação à sua implementação (QUAD. 2).

Temáticas do Capítulos	Capítulo 1: O Sistema ONU e sua fragmentação.	Capítulo 2: O impasse quanto a reforma das atividades operacionais da ONU e o <i>DaO</i> como alternativa possível.	Capítulo 3: A Economia Política das atividades operacionais da ONU.	Capítulo 4: A implementação da iniciativa <i>DaO</i> em Moçambique e no Vietnã.
Objetivos específicos da tese Relacionados	Apresentar as origens e os desafios decorrentes da fragmentação institucional e operacional do Sistema das Nações Unidas.	Analisar o processo decisório que levou a emergência e à difusão da iniciativa <i>Delivering as One UN</i> .	Compreender como o financiamento das atividades da ONU pode influenciar suas atividades operacionais.	Analisar a iniciativa <i>DaO</i> nos países-piloto.
Perguntas de pesquisa	Como as atividades operacionais da ONU são estruturadas e como isso afeta sua performance?	O que levou à iniciativa <i>Delivering as One UN</i> ?	Como as atividades da ONU e sua reforma podem ser influenciadas por seu padrão de financiamento?	Qual é a influência de recursos materiais e institucionais sobre a implementação da iniciativa?
Hipóteses	Há uma excessiva fragmentação institucional do Sistema ONU.	O <i>DaO</i> resulta do compromisso entre Estados-membros para superar o impasse entre receptores e financiadores das atividades da ONU quanto à sua reforma.	Os diferentes modos de financiamento das atividades da ONU conferem maior ou menor grau de discrição sobre sua alocação para atores individuais.	A implementação dos pilares da iniciativa <i>DaO</i> varia de acordo com fatores contextuais, como o seu padrão de financiamento, a oferta de fundos compartilhados, ensejando maior coesão e coerência de suas atividades.

QUADRO 2 – Estrutura da tese.

Fonte: Desenvolvido pela autora, 2018.

CAPÍTULO 1: A FRAGMENTAÇÃO INSTITUCIONAL DO SISTEMA ONU & OS DEBATES QUANTO À SUA REFORMA

1.1 INTRODUÇÃO

Este Capítulo apresenta a fragmentada estrutura institucional do Sistema ONU, introduzindo debates históricos quanto à sua reforma, de modo a contextualizar os debates e iniciativas contemporâneas analisadas nos próximos Capítulos. Argumentos favoráveis e contrários a descentralização estrutural do Sistema ONU – como a diversidade que isso permite, em contraste com a potencial falta de coesão e coerência que pode advir dela –, sucederam-se em momento históricos distintos, nos quais o contexto define nuances no teor dos debates (ONU, 2005a). Apesar da descentralização do Sistema ONU não ser inerentemente negativo, a ineficácia de instrumentos de coordenação, combinada a momentos históricos em que descentralização foi intensificada, levaram à fragmentação institucional e a seus efeitos negativos, como a duplicação de atividades e a competição por fundos, ensejando diversos ciclos de negociação e implementação de reformas (MULLER, 2010; MULLER, 2016).

A descentralização do Sistema ONU data de sua própria criação, quando a autonomia das agências especializadas, levantou o debate entre os que acreditavam que isso as tornava menos politizada e ofereceria opções mais amplas de parceria aos países e aqueles que problematizavam os impactos negativos de uma estrutura descentralizada (ONU, 2005a; MULLER, 2016). Ambos os argumentos foram considerados e o Sistema ONU foi criado descentralizado, mas com mecanismos institucionais com mandato de coordenar o sistema, um intergovernamental, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), e outro burocrático, o Comitê Administrativo de Coordenação (ACC), que reunia os chefes das entidades que compõem o sistema (CARTA DA ONU, CAPÍTULO 10, ARTG. 63, PARG. 1 E 2; ECOSOC, RESOLUÇÃO 13-III).

Ao longo da história do Sistema ONU, essa descentralização tornou-se uma fragmentação inclusive, mas não somente, devido à falha daqueles mecanismos de coordenação originais, e novos instrumentos de harmonização sistêmica sendo introduzidos por sucessivas rodadas de reforma (JACKSON, 1969; ONU, 1997; ONU, 2005b; RESOLUÇÃO A/60/1). Os efeitos negativos dessa fragmentação variam desde a duplicação de atividades provocadas pelo crescimento exponencial de entidades do Sistema ONU ao longo da emergência da agenda de

desenvolvimento no período de descolonização, até a competição por fundos que atualmente caracteriza o sistema (WEISS, 2013). Não obstante, a maioria das propostas de mudança encontrou resistência, algumas sobrevivendo a diferentes rodadas de reformas, eventualmente conseguindo avançar e ser bem-sucedidas.

A maior coesão do Sistema ONU foi proposta desde o Estudo de Capacidade de 1969, mas suas recomendações foram implementadas gradualmente, através de diferentes rodadas de reformas (JACKSON, 1969). Essas rodadas incluem a Agenda de Reforma de 1997, a primeira agenda de reforma do Secretário-Geral Kofi Annan (ONU, 1997), que, posteriormente, também estaria por trás da iniciativa *Delivering as One UN*, adotada após a Cúpula mundial de 2005 e cujo processo de emergência e implementação será analisado nos Capítulos seguintes (RESOLUÇÃO A/60/1).

Desse modo, este Capítulo é dividido em duas partes: a primeira define o Sistema ONU e suas atividades operacionais, dando clareza ao objeto sob análise e à sua descentralização institucional; em seguida, um breve histórico do processo de fragmentação do sistema e das reformas voltadas para maior coordenação entre suas partes componentes, identificando mecanismos institucionais que serviriam como referência para as inovações propostas e encaminhadas pela iniciativa *DaO*. Desse modo, voltamos nossa atenção para as dinâmicas interagências do Sistema ONU e seus ciclos de reforma, relacionando-os ao contexto histórico em que ocorreram.

1.2 O SISTEMA ONU E SUA FRAGMENTAÇÃO INSTITUCIONAL

Não é exatamente preciso se referir às Nações Unidas como uma única organização, uma vez que compreende uma complexa rede de assembleias, conselhos, comitês, comissões, agências especializadas, programas e fundos interconectados (SMITH, 2006). O rótulo de todo este quadro institucional na Carta das Nações Unidas é Sistema ONU, mas mesmo este termo é considerado como implicando mais coesão e coerência, do que o comportamento desse conjunto pode ser caracterizado, uma vez que a natureza horizontal de autoridade entre suas partes não engloba, necessariamente, uma hierarquia de cima para baixo (WEISS, 2013). Portanto, o Sistema ONU é um complexo institucional descentralizado, que estrutura todas as suas atividades, que abrange tanto uma dimensão ideacional-normativa, quanto operacional (COX & JACOBSON, 1973).

A natureza das diversas partes constitutivas do Sistema ONU varia, como aponta a distinção introduzida por Inis Claude (1956), entre o que ele identificou como “primeira ONU” e “segunda ONU”, respectivamente, fórum decisório intergovernamental onde seus membros negociam e promovem seus interesses, e o serviço civil internacional, que constitui sua estrutura burocrática e empreende as atividades relacionadas à implementação daquelas decisões. Essa dicotomia é relevante para identificar o Sistema ONU como sendo tanto um espaço de interações entre seus membros, quanto um ator cuja existência e performance são a manifestação concreta do multilateralismo (CLAUDE, 1956).

Os órgãos intergovernamentais – assembleias, conselhos, comissões e comitês – têm como tarefa principal a tomada de decisões, incluindo a governança de fundos e programas e a coordenação de agências especializadas⁴. O organograma da ONU define cinco órgãos principais: a Assembleia Geral (AG), o Conselho de Segurança (CS), o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), o Conselho de Tutela, uma Corte Internacional de Justiça e o Secretariado Carta da ONU (CAPÍTULO III, PARÁGRAFO 1). Desde 1994, com a independência de Palau, o Conselho de Tutela está inativo, já que seu mandato era cuidar das colônias e protetorados, enquanto, em 2006, o número de órgãos principais da ONU foi ampliado com a criação do Conselho de Direitos Humanos (RESOLUÇÃO A/60/251).⁵ Parte desses órgãos principais compõe a “primeira ONU”, como a AG, o CS e o ECOSOC, já que são órgãos de decisão intergovernamental, enquanto, por outro lado, o Secretariado é composto por funcionários civis internacionais e representa a “segunda ONU”.

A Carta da ONU também prevê a criação de órgãos subsidiários por esses órgãos principais (CAPÍTULO III, ART. 7, PARÁGRAFO 2). A natureza desses órgãos subsidiários pode ser tanto intergovernamental, quanto não-governamental, portanto, há uma ampla gama de órgãos subsidiários que podem ser caracterizados como parte da “primeira ONU” ou da “segunda ONU”. Os principais órgãos subsidiários da Assembleia Geral apresentam essas diferentes naturezas, as suas seis comissões são órgãos de decisão intergovernamentais que visam simplificar as sessões plenárias (Carta da ONU, Cap. IV, art. 22)⁶. Programas e Fundos, por outro

⁴ Contemporaneamente, a sociedade civil conquistou meios de participação em alguns desses fóruns, mas, em geral, sem direito a voto.

⁵ Resolução disponível em: <<https://daccess-ods.un.org/TMP/7505649.32823181.html>>. Acesso em: Agosto de 2014.

⁶ Primeiro Comitê: Desarmamento e Segurança Internacionais; Segundo Comitê: Econômico e Financeiro; Terceiro Comitê: Social, Humanitário e Cultural; Quarto Comitê: Políticas Especiais e Descolonização; Quinto Comitê: Administrativo e Orçamentário; Sexto Comitê: Legal.

lado, foram criados para encaminhar a cooperação técnica, contando com conselhos executivos compostos por Estados-membros, mas sendo operados principalmente pela burocracia civil internacional denominada de “segunda ONU” (FASULO, 2009).

As agências especializadas são órgãos independentes com preocupações setoriais e funcionais, algumas tendo sido criadas antes mesmo do Sistema ONU (SMITH, 2006). A principal tarefa das agências especializadas era, originalmente, estabelecer e harmonizar padrões em áreas temáticas específicas, como saúde pública e relações trabalhistas, que correspondem, respectivamente, ao mandato da Organização Mundial de Saúde (OMS) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT). As agências especializadas foram projetadas para se basearem em conhecimentos técnicos, o que as tornaria imunes à politização dos órgãos intergovernamentais da ONU, mas esse ideal se mostrou difícil de ser efetivado (SMITH, 2006; FASULO, 2009)⁷. As agências especializadas têm seus próprios secretariados e órgãos de decisão, que são em sua maioria intergovernamentais, mas a presença de representantes de associações trabalhistas na OIT exemplifica a diversidade de suas configurações institucionais. Assim, as agências especializadas reúnem características tanto da “primeira” como da “segunda ONU”.

1.2.1 O Sistema das Nações Unidas: definindo as atividades operacionais da ONU

O mandato do Sistema ONU abrange, por um lado, atividades de caráter normativo-ideacional e, por outro lado, atividades operacionais (CLAUDE, 1956; COX & JACOBSON, 1973; DEGNBOL-MARTINUSSEN & ENGBERG-PERDERSEN, 2003). A dimensão ideacional e normativa corresponde ao seu papel de estabelecer normas e padrões globais e de encaminhar políticas e campanhas que visam promovê-las. As atividades operacionais compreendem tanto a implementação de projetos e programas de ajuda internacional, incluindo assistência técnica e consultoria sobre políticas, quanto o financiamento de projetos de desenvolvimento e de assistência emergencial. Assim, as atividades operacionais da ONU são denominadas atividades operacionais para o desenvolvimento, que se referem tanto a atividades focadas no desenvolvimento, quanto àquelas voltadas para a assistência humanitária (DEGNBOL-MARTINUSSEN & ENGBERG-PERDERSEN, 2003).

⁷ Como veremos, as agências especializadas assumiram a função de implementar atividades operacionais da ONU, quando essas intensificaram com a emergência da agenda de desenvolvimento, a partir da década de 1960.

Embora as atividades operacionais do Sistema ONU estejam divididas em relatórios financeiros entre atividades relacionadas ao desenvolvimento e humanitárias (FIG. 1), essa distinção é muitas vezes obscura (BROWNE, 2006) e não há uma classificação harmonizada para todo o Sistema ONU (UNDESA, 2015). A abordagem mais comum para essa distinção é combinar a natureza das atividades com o seu período de implementação. Assim, as atividades operacionais das Nações Unidas cobrem, por um lado, atividades com metas de desenvolvimento de longo prazo e, por outro, atividades com um enfoque na assistência humanitária de curto prazo (UNDESA, 2015).

Ao longo de sua história, o Sistema ONU assumiu cada vez mais tarefas na cooperação para o desenvolvimento, levando a um crescimento significativo de suas atividades operacionais, que passaram por diferentes momentos (WEISS, 2013). Inicialmente, as atividades operacionais do Sistema ONU foram postas em prática em linhas funcionais, seguindo a arquitetura das agências especializadas e o ideal funcionalista de uma cooperação não politizada e baseada na perícia técnica (ONU, 2005a). A partir da década de 1960, a emergente demanda por cooperação de países recém-independentes e a multidisciplinaridade da agenda de Desenvolvimento, deram origem a um crescente número de entidades e reorientaram as atividades operacionais para atender os Estados-membros (MULLER, 2010).

O enfoque das atividades operacionais da ONU passa, portanto, por uma abordagem técnico-normativa, que serviria a todos Estados-membros igualmente, ao foco em demandas nacionais de membros de menor desenvolvimento relativo (ONU, 2005). Contemporaneamente, após as muitas conferências realizadas pela ONU desde a década de 1990, suas atividades operacionais tomaram outro rumo, passando a se basear no estabelecimento de metas internacionalmente acordadas (JENKS & JONES, 2013). Desde a década de 1960, a dimensão operacional da ONU cresceu muito, correspondendo à maior parte de sua agenda se medir em termos de recursos financeiros e humanos envolvidos (ONU, 2016, RESOLUÇÃO A/72/61).

Atualmente, as atividades operacionais respondem pela maior fatia dos gastos totais da ONU (ONU, 2016, RESOLUÇÃO A/72/61), correspondendo, em 2015, a 60% dos gastos, enquanto suas atividades normativas consumiram 20%, mesma percentagem das despesas com atividades de manutenção da paz (FIG. 1).

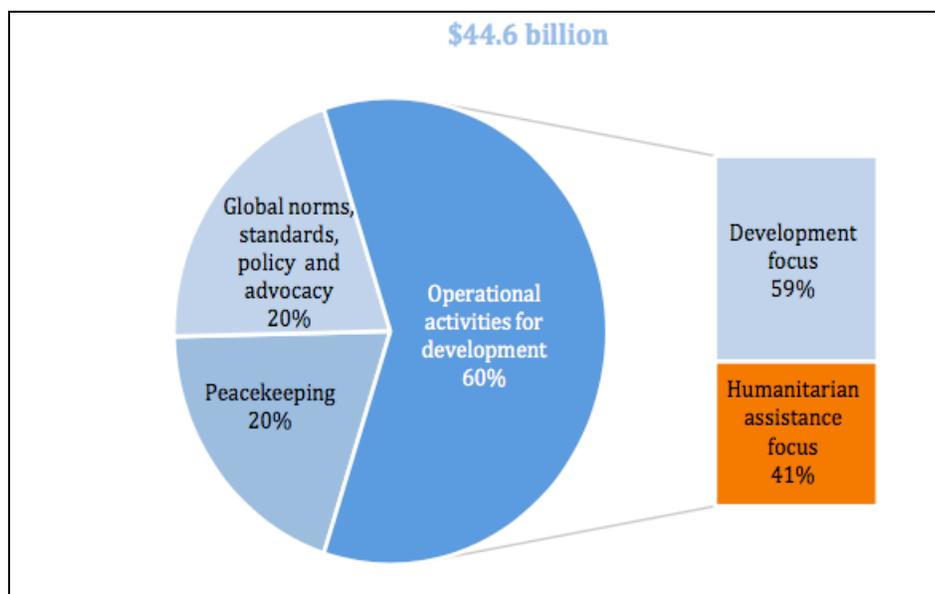


FIGURA 1 - Financiamento total das atividades do Sistema ONU em 2015.
 Fonte: Resolução A/72/61-E/2017/4, p. 3.

O grupo múltiplo e diversificado de entidades da ONU que participa de suas atividades operacionais oferece uma ampla gama de parceiros de cooperação para o desenvolvimento, mas também eleva o grau de fragmentação de estrutura institucional a níveis desafiadores (ONU, 2016, RESOLUÇÃO A/72/61; ONU, 2015, RESOLUÇÃO A/71/63, ONU; 2012, RESOLUÇÃO A/67/50). A proliferação de entidades deu origem à sobreposição de mandatos e, portanto, estimulou a competição e não a cooperação dentro do Sistema ONU, tanto no nível sistêmico, quanto local.

A dimensão operacional do Sistema ONU é fortemente afetada por problemas decorrentes dessa estrutura institucional fragmentada, sendo responsabilizada por muitos dos problemas cujas reformas tentam superar, como a sua falta de coerência e sua potencial perda de relevância nas dinâmicas globais de cooperação em consequência disso (UN, 2005b, RESOLUÇÃO A/60/1). Na próxima sessão, apresentamos os fatores que levaram à fragmentação institucional do Sistema ONU ao longo de sua história.

1.2.2. As origens históricas da fragmentação institucional das Nações Unidas

A estrutura descentralizada do Sistema ONU tem como origem sua própria criação após a Segunda Guerra Mundial, ensejando o debate antagonizado por centralistas e descentralistas, que ecoou ao longo da história e que chegou aos dias atuais com outras cores. Tanto no momento de criação da ONU, quanto atualmente, os centralistas acreditam que a fragmentação institucional exerce uma força negativa sobre o Sistema ONU, abalando sua coesão e efetividade. Por outro lado, os descentralistas argumentam que a fragmentação melhor atende o interesse de Estados-membros, já que oferece múltiplas possibilidades de controle e de participação, além de diversificar e expandir as possibilidades de cooperação e de parceiros do Sistema ONU (ONU, 2005a; MULLER, 2010). Desse modo, os descentralistas apóiam a maior autonomia de entidades da ONU, enquanto centralistas problematizam os potenciais efeitos negativos da ausência de harmonização e coesão do Sistema ONU.

Durante as negociações da criação das Nações Unidas e nas primeiras décadas que se seguiram, esse debate entre centralistas e descentralistas referia-se ao grau de autonomia que agências especializadas deveriam gozar (UN, 2005a). A criação do Sistema ONU com agências especializadas como organizações autônomas, em paralelo ao estabelecimento de mecanismos de coordenação do sistema que deveriam garantir que suas partes funcionassem como um conjunto coerente entre si contemplou os anseios tanto de centralistas, quanto de descentralistas, atendendo, contudo, mais à agenda dos últimos.

A função de coordenação foi formalmente delegada pela carta da ONU ao ECOSOC (CAPÍTULO 10, ART. 63, PARÁGRAFO. 1 e 2) e acordos entre a ONU e as agências especializadas foram assinados, incluindo as Instituições Financeiras Internacionais criadas em *Bretton Woods*, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, todas as decisões tomadas no ECOSOC passando também pela Assembleia Geral da ONU. A única agência especializada, cujas as relações não são estabelecidas pelo ECOSOC e a Assembleia Geral, é a Agência Internacional de Energia Atômica, que reporta ao Conselho de Segurança da ONU. Isso constitui o arcabouço normativo formal que integra essas entidades em um único sistema.

Mecanismos institucionais de coordenação complementam esse embasamento normativo de integração do Sistema ONU, baseado na sua Carta constitutiva e pelos acordos entre a ONU e as agências especializadas.

Em 1946, o Conselho Econômico e Social, enfatizando seu desejo de “cumprir efetivamente sua responsabilidade de coordenar as atividades das agências especializadas”, adotou a Resolução 13-III, que solicitou ao Secretário-Geral que “estabelecesse uma comissão permanente de oficiais administrativos” das agências especializadas vinculadas às Nações Unidas, com o objetivo de tomar todas as medidas apropriadas, sob a liderança do Secretário-Geral, para assegurar a implementação mais completa e eficaz dos acordos firmados entre as Nações Unidas e as agências especializadas” (RESOLUÇÃO E/231)⁸. Assim, o Secretário-Geral da ONU criou o Comitê Administrativo de Coordenação (ACC), então conhecido como Comitê de Coordenação (UNSCEB, 2015)⁹. A expectativa era que o comitê contribuísse para implementação das conexões entre a ONU e as agências especializadas, e para o atendimento das prescrições normativas.

O ECOSOC, entretanto, não foi capaz de cumprir seu mandato de coordenação, sendo múltiplas razões apontadas, desde a natureza recomendatória e consultiva pela qual deveria atuar sobre as agências especializadas, passando pelo ganho de autonomia dessas entidades, até o interesse de Estados em manter essa fragmentação (MULLER, 2016; MULLER, 2010). Desse modo, há uma lacuna entre as disposições da Carta da ONU quanto à estrutura de coordenação do Sistema ONU, e as relações de autoridade verificadas na prática entre as diversas entidades formalmente independentes que o compõem, como as agências especializadas.

A falta de autoridade coordenadora do ECOSOC foi o primeiro fator, mas certamente não o último, que ensejou a desconexão de uma estrutura institucional descentralizada não intrinsecamente negativa, levando a inconsistências e incoerências. Isso fez com que as entidades do Sistema ONU adotassem posições e políticas até mesmo contraditórias quando confrontadas com desafios globais, como as primeiras normas políticas e atividades em resposta à epidemia do HIV-AIDS, cujo divergente posicionamento de agências da ONU levou à criação da Agência Coordenadora ONU-SIDA ou UNAIDS, em inglês (NAY, 2009; WEISS, 2013).

⁸ Resolução disponível em: <<https://www.unsceb.org/content/resolution-13-iii>>. Acesso em: Agosto Junho 2018.

⁹O nome do ACC foi dado em 1948 para distingui-lo do Comitê de Coordenação do próprio ECOSOC.

Em diferentes contextos históricos, sucederam-se fatores que avançaram a fragmentação institucional da ONU ao ponto nocivo que atualmente o caracteriza. O surgimento da agenda de desenvolvimento a partir dos anos 1960 e a consequente multiplicações de entidades e atividades operacionais da ONU, é um desses momentos históricos (WEISS, 2013). Mais recentemente, após o fim da Guerra Fria, a divisão da agenda da ONU em silos temáticos também é apontada como um fator que favoreceu a fragmentação, o que alguns associam à natureza vertical dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) (JENKS & JONES, 2013). Recentemente, os padrões de financiamento das atividades operacionais da ONU, majoritariamente de curto prazo, voluntárias e direcionadas para fins específicos, em vez de longo prazo, previstas em orçamento ou obrigatórias, são identificados como também favorecendo a excessiva fragmentação e seu efeito negativo (WEINLICH, 2011).

Esses fatores deram origem a diferentes rodadas de debates e de propostas de reforma para lidar com os efeitos da aguda descentralização institucional, a falta de coesão e coerência do Sistema das Nações Unidas, diminuindo sua relevância nas dinâmicas da cooperação global (ONU, 2005; RESOLUÇÃO A/60/1). A duplicação, a competição por fundos e a baixa capacidade de ação estratégica, são apontadas como alguns dos problemas que atualmente desafiam o Sistema da ONU a realizar adequadamente seu mandato (RESOLUÇÃO A/60/1). A duplicação é o resultado de diferentes entidades do Sistema ONU a realizar as mesmas atividades, devido à sobreposição de mandatos (Avaliação independente da *DaO*, 2012). Por um lado, a implementação de atividades por meio de diferentes procedimentos, leva a inconsistências e ao aumento dos custos de transação; por outro lado, a competição por fundos é consequência do padrão de financiamento descentralizado, fazendo com que os órgãos da ONU disputem recursos financeiros, diante da estagnação dos orçamentos, tanto da ONU, quanto das agências especializadas (RESOLUÇÃO A/60/1). A baixa capacidade de atuar estrategicamente é consequência dos desafios anteriores, uma vez que atividades descoordenadas não exploram a complementaridade entre as unidades do sistema e dificultam ações coletivas bem informadas e efetivas (Avaliação independente da *DaO*, 2012).

1.2.3 O debate entre centralistas e descentralistas

O debate entre centralistas e descentralistas tem acompanhado diferentes contextos históricos desde o início do Sistema das Nações Unidas e permanece até hoje, mas em cada

contexto o debate apresentou nuances relacionadas às suas especificidades históricas. É para essas nuances que agora se volta a atenção, para que se possa contextualizar e apresentar melhor momento de emergência da iniciativa *Delivering as One*, abordando seu lugar no amplo debate histórico entre centralistas e descentralistas.

O debate entre centralistas e descentralistas ao longo dos setenta anos do Sistema das Nações Unidas pode ser dividido pelos três períodos frequentemente usados para caracterizar a história da ONU, o período desde sua criação em 1945 até 1960, dos anos 60 até o final da Guerra Fria e os anos 90 até hoje (SMITH, 2006; FASULO, 2009; MULLER, 2016). O primeiro período começa com a sua criação, quando o foco do debate era sobre a relação entre as agências especializadas e a ONU, conforme apresentado resumidamente acima (ONU, 2005). O processo de descolonização inaugurou um segundo período, quando as Nações Unidas, cada vez mais, assumiram tarefas de cooperação para o desenvolvimento, levantando preocupações sobre sua estrutura institucional e acentuando o debate como resultado (JENKS & JONES, 2013). O terceiro e atual período ocorreu com o fim da Guerra Fria, quando uma ONU sobrecarregada e sub-financiada, levou a uma agenda de reformas na qual a fragmentação institucional foi objeto de várias propostas de mudança (MULLER, 2010; MULLER, 2016). O foco desta seção foi abordar o segundo e terceiro períodos, uma vez que este debate foi particularmente associado às atividades operacionais da ONU nesses períodos.

1.2.3.1 Do Estudo de Capacidade (1969) às agendas de reforma de Annan (1997-2006)

O segundo período de debates acompanhou o surgimento da agenda de desenvolvimento na ONU e a criação um crescente número de entidades, especialmente fundos e programas que eram vistos como formas de coordenar o sistema, reunindo através de programas e fundos comuns as agências especializadas e outras entidades que gozavam de autonomia legal, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância e Juventude (UNICEF) (JACKSON, 1969). Em 1958, o PNUD encomendou um estudo de Sir Robert Jackson, cuja tarefa era apresentar recomendações sobre como esse novo órgão poderia cumprir seu mandato de coordenar as atividades operacionais do Sistema ONU, que se davam principalmente no nível local.

O Estudo da Capacidade de Jackson, de 1969, do Sistema de Desenvolvimento das Nações Unidas foi uma referência no debate entre centralistas e descentralistas, defendendo a primeira abordagem, mas com nuances. Embora recomendasse uma centralização horizontal, defendia também uma descentralização vertical, sendo esse o âmago do relatório, como coloca uma de suas redatoras, Margaret Joan Anstee (*Apud* WEISS, 2013).

A centralização horizontal deveria ser buscada tanto no nível sistêmico quanto no local. No nível sistêmico, Anstee afirma que a centralização resultaria do mandato do PNUD como o único financiador da cooperação do Sistema ONU com países anfitriões, dando ao UNDP a vantagem de reunir as diferentes agências por meio de uma abordagem integradora que deixaria para trás o padrão de projetos individuais patrocinados por cada agência especializada. No nível local, o Estudo de Capacidade defendeu a presença conjunta do Sistema ONU, o que seria realizado mediante a programação e a liderança locais unificadas, ambas implementadas como um novo sistema de Programas Nacionais do PNUD e de Representantes Residentes do PNUD (RESOLUÇÃO A/32/ 97).

A descentralização vertical é baseada na ideia de que o desenvolvimento é conduzido localmente, portanto, as atividades do Sistema das Nações Unidas são amplamente determinadas no âmbito nacional, onde a ONU agiria em resposta às demandas locais. Isso implica uma abordagem de baixo para cima, baseada no alinhamento sob um Programa Nacional do Sistema ONU e nos planos nacionais de desenvolvimento de cada país. O relatório, portanto, sublinhou que as atividades operacionais da ONU não deveriam se basear em uma fórmula pré-determinada, destacando a importância de respeitar as especificidades locais no conceito de que “nenhum formato serve a todos”, no original “*no size fits all*” (JACKSON, 1969).

Embora o relatório tenha feito recomendações para mudar as atividades operacionais da ONU, muitas não foram implementadas devido a uma combinação de falta de consistência dos Estados-membros (WEINLICH, 2011) e resistência da burocracia da própria ONU (JENKS & JONES, 2013). Estados-membros continuaram oferecendo recursos individualmente para projetos e entidades, enquanto o serviço civil internacional mantinha uma posição recalcitrante sobre a nova abordagem, mesmo entre escalões superiores do PNUD, que encomendou o estudo (WEISS, 2013). Não obstante, a ideia de que “[...] o sucesso [das atividades operacionais da ONU] seria largamente determinado no âmbito nacional [...]” e que deveria haver apenas uma

estratégia para o conjunto das entidades da ONU (JACKSON, 1969, p.162) ecoou ao longo das décadas, influenciando diversas propostas de reforma.

Em 1997, quando o Secretário-Geral Kofi Annan instou por reformas em seu relatório *Renovação das Nações Unidas: Um Programa de Reforma* (RESOLUÇÃO A/51/950, p. 73), a influência do estudo de Jackson era clara. No nível local, o Quadro de Assistência ao Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDAF) - um documento físico e uma estrutura de apoio a resultados, assinado pelo governo do Estado membro e pelas entidades do Sistema das Nações Unidas acreditadas em um determinado país -, foi criado para assegurar que programas individuais das diferentes entidades do Sistema ONU fossem harmonizados sob objetivos e ciclos temporais compartilhados, incitando uma colaboração orientada por objetivos comuns, coerência programática e o reforço mútuo (RESOLUÇÃO A/51/950, páginas 50 e 160-161).

Paralelamente, criou-se a Avaliação Comum de País - *Common Country Assessment* (CCA) -, como instrumento para todo o sistema monitorar o status de desenvolvimento de cada país localmente, tentando aplicar normas e objetivos acordados internacionalmente em fóruns de tomada de decisão da ONU, bem como em conferências, convenções e cúpulas internacionais. O CCA seria uma referência para planejar o UNDAF e para as avaliações das atividades operacionais da ONU. A agenda de reforma de Kofi Annan também transformou o antigo Representante Residente do PNUD, em uma liderança local para todo o Sistema ONU, estabelecendo o sistema de Coordenadores Residentes das Nações Unidas, que serviriam como uma espécie de embaixador da ONU.

As ideias por trás do UNDAF são o Programa Nacional e o princípio “nenhum formato serve a todos” presentes no relatório de Jackson três décadas antes. A intenção do UNDAF é reunir a dispersa presença institucional e programática da ONU sob um mesmo planejamento que atente para as prioridades nacionais e faça a ponte entre os países anfitriões e a ONU (RESOLUÇÃO A/51/950). Isso reflete uma percepção de que a coerência entre as entidades da ONU a nível nacional é vital para o funcionamento geral da estrutura operacional da ONU, ao mesmo tempo em que enfatizava a necessidade de se adaptar às especificidades locais para operar de maneira eficaz. Portanto, os instrumentos institucionais locais introduzidos pela agenda de reforma de Annan coadunam-se com a centralização horizontal em paralelo da descentralização vertical proposta por Jackson.

No nível sistêmico, a agenda de reformas de 1997 também busca a centralização horizontal, criando o Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDG) para coordenar fundos, programas, agências especializadas, departamentos e escritórios da ONU que desempenham um papel no desenvolvimento e, portanto, Sistema das Nações Unidas para o Desenvolvimento (RESOLUÇÃO A/51/950). O UNGDG foi criado pelo SG após a apresentação de propostas natimortas para fundir entidades da ONU, como a sugestão de fundir o UNICEF, o Programa Mundial de Alimentos (WFP) e o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) ao PNUD (ONU, 2005; MULLER, 2010; WEISS, 2013).

A fusão de entidades tem sido um tabu em todas as negociações de reforma da estrutura institucional do Sistema das Nações Unidas, uma vez que as entidades resistem perder sua autonomia e os negociadores temem que fusões ocorram em detrimento de organizações bem-sucedidas. Uma exceção foi a ONU Mulheres, a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento da Mulher, que fundiu os fundos e programas sobre o assunto em 2010, seguindo a agenda da reforma da Cúpula Mundial de 2005, que será apresentada no próximo Capítulo (RESOLUÇÃO A/60/1).

Na sequência da agenda de reformas de 1997, no final dos anos de 1990 e início dos anos 2000, surgiram outras tentativas de promover a coerência e a eficácia das Nações Unidas no nível sistêmico, como a revitalização da Revisão Compreensiva Trienal de Políticas (TCPR¹⁰) e do Comitê Administrativo de Coordenação (ACC), que, em 2001, foi renomeado como Diretoria Executiva de Coordenação do Sistema ONU (*United Nations Chief Executive Board of Coordination*, CEB).

A Revisão Compreensiva Trienal de Políticas foi um instrumento criado em 1989 pela Resolução 44/211 da Assembleia Geral visando orientar e melhorar as atividades operacionais da ONU (RESOLUÇÃO A/RES/44/211). Nesse sentido, o mandato do TCPR consistia em revisar as políticas e mecanismos do Sistema ONU que permitiam que suas atividades operacionais desempenhassem seu papel, avaliando como este estava posicionado no âmbito nacional. Ao fazê-lo, o TCPR também deve identificar as mudanças necessárias para tornar a ONU um parceiro de desenvolvimento mais coeso e eficaz (OESC, 2016). No entanto, logo após sua criação, o TCPR já havia sido desacreditado, como apontado pela Resolução TCPR de 1992, que

¹⁰ A sigla baseando-se no termo em inglês: *Triennial Comprehensive Policy Review*.

reconheceu que "a implementação completa e coordenada da resolução 44/211 não foi alcançada pelo Sistema das Nações Unidas" (RESOLUÇÃO A/RES/47/199). Em 2008, a Resolução 67/226 da Assembleia Geral criou a Revisão Quadrienal Integral de Políticas, que assumiu o mandato do TCPR, e reconheceu que este era uma simples soma dos relatórios e planos de muitas partes componentes do Sistema das Nações Unidas, ao invés de ser uma revisão conjunta de suas atividades que serviria de base para definir prioridades compartilhadas, mediante a tomada de decisão conjunta na Assembleia Geral e que deveriam ser refletidas nos planos estratégicos de cada agência do sistema.

Atualmente, o CEB compreende vinte e nove Diretores-Gerais, Diretor-executivos e demais Administradores de fundos, programas e agências especializadas da ONU, dos quais a inclusão das Instituições de *Bretton Woods* (Banco Mundial e FMI) e organizações relacionadas, como a OMC e a AIEA, reforçaram sua legitimidade ao ampliar sua composição. No final da década de 2000, o CEB foi estruturado em três pilares: o Comitê de Alto Nível sobre Programas (em inglês *High-Level Committee on Programmes*, HLCP), que promove a cooperação, coordenação e compartilhamento de conhecimento em todo o sistema nas áreas programáticas e operacionais; O Comitê de Alto Nível de Gestão (em inglês *High-Level Committee on Management*, HLCM), cujo mandato é identificar e analisar as reformas de gestão administrativa com o objetivo de melhorar a eficiência e simplificar as práticas de negócios; e UNDG, que é responsável por coordenar as atividades operacionais do Sistema ONU.

Em julho de 2005, o relatório do CEB, *One United Nations: Catalyst for Progress and Change*, apresenta o termo "Uma ONU" para se referir à ideia de que um sistema harmonizado exigia mudanças políticas e práticas. Este relatório do CEB retomou as recomendações do relatório do *Jackson's Capacity Study* e propôs uma presença unificada da ONU no nível nacional, influenciando o debate sobre a necessidade de sua mudança institucional, debatidas e propostas-na Cúpula Mundial de 2005 e nas sessões seguintes da Assembleia Geral. Este relatório também cristalizou o conceito de *One UN* como se referindo aos esforços de reforma direcionados à coordenação e coerência interinstitucional de entidades do Sistema ONU, cujas propostas vão da integração total a interconexões mais frouxas, mas efetivas. É nesse contexto que a iniciativa *Delivering as One UN* emerge, processo que será analisado no próximo Capítulo.

Nível	Instrumento	Função	Tomada de decisão e/ou governança
Sistêmico	TCPR (1989)	Coordenar as atividades operacionais da ONU, revisando e estabelecendo prioridades estratégicas.	Segunda comissão da AG, seguida de sessão plenária / implementada pelo ECOSOC.
	UNDG (1997)	Coordena as atividades operacionais do Sistema de Desenvolvimento das Nações Unidas / ONU	Poder sobre os 23 membros do Sistema ONU para o Desenvolvimento, sendo suas decisões vinculantes para fundos e programas, mas recomendatórias para membros com autonomia institucional, como as agências especializadas.
	CEB (2001)	Coordenar as entidades do Sistema das Nações Unidas através de seus representantes de alto nível e planejamento estratégico.	Autoridade de representantes sobre suas próprias agências, no que não concerne à tomada de decisão intergovernamental.
Local	UNDAF (1997)	Documento físico e estrutura de resultados de apoio, assinada pelo governo do estado membro e pelas entidades do Sistema da ONU credenciadas em um determinado país.	Programa comum no nível do país.
	Coordenador Residente do Sistema ONU (1997)	Liderança do sistema	Elaborar UNDAF e liderar time local da ONU.

QUADRO 3 - Instrumentos de coordenação do Sistema ONU introduzidos por reformas.

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

1.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este Capítulo apresentou a fragmentação da estrutura institucional do Sistema ONU ao longo de seus mais de 70 anos de história, descrevendo como uma descentralização não necessariamente negativa deu lugar a sobreposição de mandatos diante da proliferação de agências e da ineficácia de mecanismos de coordenação. Paralelamente à progressiva fragmentação do Sistema ONU, o debate entre centralistas e descentralistas intensifica-se, dando origem a diversos ciclos de propostas, negociação e iniciativas de reformas, que visam modificar esse arcabouço institucional que estrutura as atividades da ONU.

A observação dessas diferentes propostas de reformas permitiu identificar o processo gradual pelo qual elas atravessam, com momentos de ímpeto de propostas que não prosperaram em ciclos anteriores de reforma, como o sistema de Coordenador Residentes e a criação de um programa nacional conjunto a todas agências com atividades em um determinado país. Isso aponta para o fato de como mudanças que ocorrem de forma incremental, através de ajustes aparentemente limitados, podem acumular, levando a transformações institucionais realmente significativas (THELEN & MAHONEY, 2010). No caso do Sistema das Nações Unidas, Kofi Annan definiu sua agenda de reformas como uma “revolução silenciosa”, que reflete a ideia de que as mudanças na ONU não ocorrem por um movimento de reforma único e extremo. Embora haja na literatura esforços para acompanhar esses movimentos de mudança do Sistema ONU, como a série de Joachim Muller sobre Reforma da ONU, essas referências não se concentram em explicar como e por que algumas mudanças prosperam e outras não.

Embora este Capítulo apresente descritivamente a estrutura institucional da ONU e as proposta para mudá-la, o próximo Capítulo irá explorar a interação de fatores que podem explicar o surgimento e aceitação de propostas de mudança, mais especificamente, o processo de tomada de decisão que levou ao surgimento e à aceitação da iniciativa *Delivering as One UN*.

A chave para entender o processo pelo qual as mudanças institucionais podem ser realizadas depende de características do contexto geral em que elas ocorrem, das propriedades dessas próprias instituições e dos agentes que se engajam em favor das mudanças (THELEN & MAHONEY, 2010). A maneira de esclarecer esses processos de mudança é lançar luz sobre o processo de tomada de decisão na ONU – definido como as práticas predominantes para definir e implementar escolhas coletivas (KRASNER, 1983) –, que estão por trás da emergência e da difusão de propostas de reforma, bem como a implementação e a conformidade com essas propostas.

CAPÍTULO 2: TOMADA DE DECISÃO E MUDANÇA NO SISTEMA ONU: O IMPASSE DAS NEGOCIAÇÕES QUANTO A REFORMA DAS ATIVIDADES OPERACIONAIS DA ONU E A INICIATIVA *DELIVERING AS ONE UN* COMO ALTERNATIVA POSSÍVEL.

2.1 INTRODUÇÃO

Com o intuito de compreender como mudanças institucionais ocorrem no Sistema da ONU, este capítulo traça o processo de tomada de decisão que levou a reformas do Sistema de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDS¹¹), após a Cúpula Mundial de 2005. Focou-se em propostas e iniciativas de reforma que visavam melhor a coordenação e a coerência do sistema, abordando os efeitos deletérios de uma estrutura institucional sobrecarregada, carente de recursos e excessivamente fragmentada.

Isso abrange a transição das negociações do tópico de Coerência Sistêmica na Assembleia Geral da ONU (AGNU), depois da Cúpula, às atuais Revisões Quadrienais Compreensivas de Políticas (QCPR¹²), que incorporou alguns itens daquela agenda de reforma depois da sua descontinuação como tópico da agenda de reformas em 2012. Especialmente relevantes, são os itens daquela agenda de reforma que se referem a atividades da ONU em nível dos países, como a iniciativa *Delivering as One UN* e seus pilares.

A fim de entender esse processo, voltamos à *Teoria de Mudança Institucional Gradual* (2010), de James Mahoney e Kathleen Thelen, que relaciona mudanças institucionais ao contexto político em que ocorrem, às propriedades da instituição-alvo e aos agentes que se engajam a favor de mudanças. A hipótese de James Mahoney e Kathleen Thelen (2010) é que mudanças institucionais ocorrem frequentemente de forma gradual e incremental, normalmente tendo êxito graças a um efeito acumulativo. Desse modo, modificações de alcance inicial e individual mais circunscrito estão na origem de mudanças significativas, apesar da aparente limitação.

Buscando correlacionar a maneira em que mudanças ocorrem e a tomada de decisões na ONU, identificamos incentivos e restrições formais e informais a propostas de mudança, como

¹¹ Sigla do termo original *United Nations Development System*.

¹² Sigla do termo original *Quadrennial Comprehensive Policy Review*.

regras e procedimentos de votação e o padrão de financiamento de atividades da ONU (VOTEN, 2012; VREELAND & DREHER, 2014), e sua relação com alternativas estratégicas disponíveis para ensejar mudanças e difundi-las.

Nesse Capítulo, o foco recai sobre a negociação de propostas de reforma na Assembleia Geral e as dinâmicas formais e informais que levaram à emergência da iniciativa *Delivering as One UN*, enquanto, nos Capítulos seguintes, foram problematizadas as mudanças propostas por essa iniciativa – menor fragmentação e maior coesão e coerência institucional do Sistema ONU –, e o atual padrão de financiamento de suas atividades, verificando como tensões entre mecanismos institucionais e materiais que sustentam as atividades da ONU influenciaram na implementação dessa iniciativa de reforma.

A primeira parte deste Capítulo visa apresentar um modelo analítico para observar como mudanças acontecem na ONU, aplicando, por um lado, a *Teoria de Mudança Institucional Gradual* de Thelen e Mahoney e, por outro, aspectos relevantes de modelos de análises de tomada de decisões na ONU, como os desenvolvidos por Courtney Smith (2006) e por Vreeland & Raymond (2014). Tendo apresentado essa estrutura, a análise procede à sua aplicação ao estudo de caso das propostas e negociações de reforma do UNDS dentro do marco temporal que se inicia na Cúpula Mundial de 2005 e terminam 2016, com o *Diálogo sobre o Posicionamento a Longo Prazo do Sistema de Desenvolvimento da ONU do ECOSOC*.

2.2 TOMADA DE DECISÃO E MUDANÇAS NAS NAÇÕES UNIDAS: PROPONDO UM MODELO ANALÍTICO

2.2.1 Tomada de decisões no Sistema ONU

Observar o processo de tomada de decisão no Sistema ONU é especialmente difícil, devido a sua fragmentação institucional e à natureza horizontal da autoridade que caracteriza as relações entre as muitas entidades que compõem sua complexa estrutura. Há linhas de autoridade na Carta da ONU que não são verificados na prática, como o mandato de coordenação do ECOSOC, demandando atenção não só às regras formais de tomada de decisão, como às informais. As primeiras são restrições estabelecidas expressamente, enquanto as segundas abrangem convenções e códigos de comportamento que governam as interações inerentes à

economia política ou à estrutura organizacional de uma comunidade política (NORTH, 1990; HALL & TAYLOR, 1996).

A tomada de decisões na ONU tem uma natureza tanto multilateral, quanto parlamentar (KARNS & MINGST, 2013), sendo um esforço no qual interesses são conciliados através de um processo dinâmico, intermediado por regras de interação formais e informais (SMITH, 2006). A composição e o mandato de diversas entidades do Sistema ONU levam com frequência a processos de tomada de decisão simultâneos e interconectados, cada qual sendo caracterizado pelos atores envolvidos e os procedimentos do fórum particular em que está ocorrendo.

Por isso, quando analisando as decisões do Sistema ONU, é necessário considerar as dinâmicas de várias arenas de tomada de decisão, as lutas políticas em uma delas, interferindo na negociação em outras, adicionando complexidade à explicação de por quê uma decisão é tomada (TSEBELIS, 1990). Isso aponta para os ganhos analíticos de se voltar a um estudo de caso, já que limita a análise das arenas e entidades identificadas como envolvidas, direta ou indiretamente, com o objeto da reforma, possibilitando uma observação mais precisa de como mudanças institucionais ocorrem na ONU em meio a barganhas políticas.

2.2.2 A teoria de mudança institucional gradual

A fim de analisar mudanças graduais, Thelen e Mahoney (2010) desenvolveram uma teoria de mudança institucional gradual, na qual relacionam a maneira em que instituições mudam com suas características internas, o que engloba seu processo de tomada de decisão, e o contexto político em que elas ocorrem, o que se refere às relações e às disputas por poder no momento das negociações de reformas. Esses autores adicionam a essas variáveis explicativas uma interveniente: os atores que patrocinam propostas de reforma. Os recursos que esses *agentes da mudança* possuem e as restrições que enfrentam para agir são decisivos para o desencadeamento das mudanças pretendidas (THELEN & MAHONEY, 2010). Dessa forma, as alternativas para mudança dependerão, por um lado, do espaço aberto pelas características internas da instituição, cujas configurações institucionais variam desde regras mais rígidas que bloqueiam reformas, até aquelas em que mudanças podem resultar da simples reinterpretação de normas, e, por outro lado, pelo contexto político, que pode indicar uma probabilidade alta ou baixa da proposta ser vetada ou da sua implementação ter o apoio político e material necessários.

Essas variáveis informarão aqueles em favor de mudanças às alternativas estratégicas disponíveis para que agentes abram caminho para reformas (THELEN & MAHONEY, 2010).

Todavia, o objeto de estudo desses autores – e de uma literatura emergente preocupada com a agenda de pesquisa aberta por eles quanto a mudanças institucionais graduais –, são instituições políticas nacionais, o que abrange um grupo menos diverso de atores, interesses e procedimentos de tomada de decisão, do que instituições internacionais, cujas iniciativas de reforma podem encontrar um processo mais complexo, devido à multiplicidade de atores e à fluidez e à diversidade de suas alianças. A falta de uma autoridade internacional também expõe como questões de implementação e cumprimento podem ser mais difíceis de lidar, quando as mudanças institucionais observadas são em instituições internacionais, em geral, e em organizações intergovernamentais, em particular. O esforço deste Capítulo é aplicar a construção analítica de Thelen e Mahoney (2010) ao Sistema ONU, tentando manter suas categorias iniciais, enquanto as adapta ao contexto internacional, particularmente à tomada de decisão dentro da ONU quanto a sua própria reforma.

2.2.3 A estrutura analítica: definindo indicadores

2.2.3.1 *Indicadores de características internas institucionais: arenas de tomada de decisão formais e informais, regras e procedimentos*

As características da instituição-alvo – o Sistema de Desenvolvimento da ONU – são definidas pelas suas normas formais e informais, como as regras e procedimentos de sua tomada de decisão prescritos na Carta da ONU ou codificados em algum documento definindo governança e estrutura organizacional de suas entidades, assim como as convenções e códigos comportamentais observados na prática e não prescritos de nenhuma maneira formal (NORTH, 1990).

Existem três tipos de arenas formais de tomadas de decisão da ONU: (i) os órgãos principais da ONU; (ii) as agências especializadas e (iii) as conferências globais (SMITH, 2006). A Assembleia Geral e o Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC) são os órgãos principais diretamente envolvidos com a tomada de decisões quanto ao UNDS. O mandato

formal do ECOSOC de coordenar atividades relacionadas a temas sociais e econômicos não foi observado na prática, devido ao grau de autonomia que entidades do UNDS possuem.

A Assembleia Geral é o órgão principal com mandato para inspecionar questões internas da ONU e, portanto, é a principal arena formal, na qual as propostas de reforma são negociadas. A AGNU é composta por todos os Estados-membros da ONU e sua agenda abrange quase tudo aquilo que é minimamente relacionado à palavra “internacional” (WEISS, 2013). O método de trabalho da AGNU é baseado na participação, explanação e poder de voto igualitários entre os Estados-membros e sua tomada de decisões é feita por votações com maioria simples ou qualificada de dois terços em assuntos classificados como importantes (Estatuto da ONU, art. 18). Delega-se à AGNU organizar quaisquer atividades relacionadas à cooperação econômica e social prescrita pela Carta da ONU (CAPÍTULO IX, ART. 60).

Apesar de que as resoluções da AGNU detêm frequentemente um caráter meramente recomendatório, quando aplicadas a assuntos internos da ONU, elas são legalmente vinculantes. Desse modo, em questões relacionadas à sua governança interna, como mudanças nas regras de tomada de decisões e na estipulação de orçamentos, as resoluções da AGNU são decisões vinculantes. Por um lado, isso abrange as relações entre a ONU e as agências especializadas (Art. 63 p. 1); mas, por outro lado, não vincula agências especializadas às suas prescrições, devido à sua autonomia institucional como organizações internacionais independentes. No entanto, no decorrer das últimas décadas a AGUN patrocinou diversas conferências internacionais, onde normas, padrões e princípios internacionais são estabelecidos para serem seguidos por todos, incluindo o Sistema ONU e as agências especializadas (GROOM, 2016). Portanto, conferências internacionais viraram um esforço complementar à diplomacia parlamentar da AGUN sobre governança global, sendo especialmente importante ao UNDS, já que foram estabelecidos objetivos compartilhados, primeiro os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) seguidos pelos atuais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs).

Em paralelo às conferências internacionais, arenas informais de tomada de decisão emergiram, como comissões e Painéis de Alto Nível sobre desenvolvimento e assuntos de governança (EVANS, 2013). Essas comissões e painéis servem como espaços onde seus membros debatem temas sob o mandato das Nações Unidas, apresentando relatórios consistentes e direcionando a agenda do tema sob escrutínio. A maioria deles é voltada para questões substantivas de posicionamento, formulação e direcionamento de políticas, mas há também

aqueles voltados para questões administrativas, gerenciais e institucionais, que acessam como a ONU e suas atividades deveriam ser estruturadas para garantir o cumprimento de seu mandato. Os membros dessas comissões e painéis são personalidades internacionais independentes, que não representam afiliação nacional ou institucional, apesar de terem no momento um posto formal (EVANS, 2013).

Analisando o Alto Painel de Coerência do Sistema, Weinlich (2011, p.87) considera que algumas de suas recomendações sobre como harmonizar o UNDS não requerem nenhum mandato intergovernamental, evidenciando como a margem de atuação permitida pela estrutura institucional do Sistema ONU afeta sua tomada de decisão, abrindo espaço para mudanças que não requerem aprovação formal, já que estas podem ser desencadeadas sem serem formalmente prescritas.

2.2.3.2 Indicadores de características do contexto político: coalizões de veto no multilateralismo parlamentar e o poder do voto

A capacidade de Estados-membros de angariar votos na AG, com frequência chamada de *poder do voto*, em conjunto com a sua capacidade de alocar recursos materiais, com frequência chamada de *poder da bolsa*, são métodos tradicionais pelos quais eles exercem controle sobre o Sistema ONU (SMITH, 2006). Em primeiro lugar, o caráter *quase-parlamentário* da AG é originado por coalizões de Estados-membros, que regularmente agem em grupos durante negociações e votações de resoluções (KARNS & MINGST, 2013; SMITH, 2006).

Tsebelis (2002) identifica como “jogadores de veto” atores individuais ou coletivos cujo assentimento é necessário, mas não suficiente, para uma mudança no *status quo* internacional (TSEBELIS, 2002, p. 36). O autor distingue dois tipos de “jogadores de veto”: (i) o institucional e (ii) o partidário, o primeiro sendo estabelecido no regimento de uma instituição política, enquanto o segundo é gerado pelo jogo político dentro da instituição.

No Sistema ONU, por um lado, os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança são “jogadores de veto” institucionais individuais, definidos na própria Carta da ONU; por outro lado, o número e as propriedades dos “jogadores de veto” partidários mudam com o tempo, já que derivam da barganha política que caracteriza um momento histórico particular

(TSEBELIS, 2002, p.121), seguindo, na ONU, o momento histórico institucional sob análise. Portanto, “jogadores de veto” partidários em negociações de reforma da ONU podem ser identificados na AG, onde a diplomacia de coalizão dos Estados-membros organiza as lutas políticas sob o cenário institucional. A existência de um “jogador de veto” partidário na AG pode, então, atrasar propostas que não estejam em concordância com as preferências da coalizão e cuja concordância é necessária.

O impacto completo das resoluções da Assembleia Geral depende não só da habilidade de angariar votos em seu favor, mas também na gestão de recursos para tomar ações efetivas para sua implementação (PETERSON, 2007). A tendência atual de financiamento de atividades do UNDS por meio de aumentos de contribuições voluntárias e com destino certo (*earmarked contributions*), a primeira progressivamente ultrapassando contribuições centrais de 1996 a 2011 (RESOLUÇÃO A/67/50), impõe ainda mais tensão no caráter multilateral da tomada de decisão da ONU, que pode ser deteriorada não só por “jogadores de veto”, mas também pelas preferências de contribuintes.

2.2.3.3 Indicadores de agentes de mudança: recursos institucionais e materiais

Os atores envolvidos na tomada de decisão na ONU são os Estados-membros, o secretariado e outros agentes não-estatais. Os atores principais na tomada de decisão na ONU são Estados-membros, cujas interações em corpos intergovernamentais dão origem a decisões feitas por meio de votações. O secretariado, mais especificamente o Secretário-Geral, tem poder de exercer influência na tomada de decisão, por meio de mecanismos institucionais sob seu mandato, como relatórios técnicos, ou por sua projeção política, como sua proeminência de liderança. A relevância de atores não-governamentais e privados é geralmente relacionada à arena na qual decisões são tomadas, já que sua participação no ECOSOC é como observadores, sem poder de voto.

O papel de Estados-membros em uma dada negociação na ONU é relacionado ao seu poder de exercer influência, bem como sua disposição a fazê-lo (HALL, 2010; THELEN & MAHONEY, 2010; VOETEN, 2012; SMITH, 2006). Apesar do princípio de igualdade soberana prescrito na sua Carta ter sido traduzido na regra de um país um voto, o poder de um Estado-membro de influenciar a tomada de decisão na ONU é relacionado à sua posição no sistema

internacional, seus recursos materiais, sua capacidade de criar coalizões e sua relevância ao tema em questão (SMITH, 2006). Coalizões de estados também são caracterizadas como atores na tomada de decisão na ONU, já que Estados-membros agem através delas com frequência. Apesar disso, o grau de coesão de coalizões varia, possibilitando sua percepção como um meio de negociação, bem como atores na ONU, a diferença entre as duas estando ligada ao assunto sob análise e à coesão da coalizão sobre o assunto. Uma coalizão pode ser fruto apenas da conveniência em se negociar conjuntamente sub-tópicos em momento específico ou representar a confluência de perspectiva de seus membros de forma mais perene e com bases mais sólidas, fazendo com que seja percebida como um ator em si mesmo.

O Grupo dos 77(G-77)

O Grupo dos 77 (G-77) é uma coalizão de países em desenvolvimento, criada após o processo de descolonização de países da África e da Ásia, com intuito de negociar questões relacionadas ao seu desempenho econômico, para superar a lacuna de desenvolvimento entre esses países e aqueles desenvolvidos. Criado em 1964 na primeira Conferência das Nações sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), adquiriu o nome do então número de membros, passando a contar, atualmente, com cento e trinta e quatro países. Sua atuação, nos seus primeiros anos, esteve focada na UNCTAD, encontros de alto escalão, ocorrendo apenas em preparação para as próximas sessões dessa organização (SWART, 2010a, p. 17), passando, progressivamente, a integrar a estratégia de negociação de seus membros em temas relativos ao desenvolvimento em diversos fóruns e conferência, atuando especialmente em na Assembleia Geral da ONU e em seus comitês.

O final da Guerra Fria, acompanhado da emergência do liberalismo econômico e da intensificação da globalização, levou a mudanças no G-77, que vive uma nova era entre 1990 e os anos 2000 (BRAVEBOY-WAGNER, 2009 p. 45-51). A criação da Organização Mundial do Comércio e o engajamento de membros do G-77 com essa nova organização absorveram a atenção dos últimos, em detrimento da UNCTAD e da UNIDO. Ao longo dos 1990, ambas organizações enfrentaram severas crises. A política de substituição de importação adotada pela UNIDO nas décadas anteriores não se coadunava com a nova perspectiva liberal e sua lentidão em encaminhar reformas, levou à saída dos EUA e da Austrália, o Reino Unido ameaçando sair, mas permanecendo após a implementação de reformas e a adoção de uma perspectiva voltada

para o mercado (BRAVEBOY-WAGNER, 2009 p. 45). Por outro lado, a UNCTAD adaptou-se ao assumir a papel de promotora de investimento estrangeiros e ao implementar programas de construção de capacidade e transferência de tecnologia, integrando a iniciativa privada às suas atividades (BRAVEBOY-WAGNER, 2009 p. 50). No início dos anos 2000, com o estabelecimento das metas do milênio na Cúpula Mundial, o G-77 viu sua articulação angariar êxitos, como as Conferências de Financiamento ao Desenvolvimento, que, contudo, não foram suficientes para garantir que a taxa de mínima de ODA fosse alcançada pela maioria dos países desenvolvidos, com exceção dos nórdicos.

O G-77 conta com um pequeno secretariado em Nova Iorque, onde ocorrem reuniões ministeriais anuais logo antes da Assembleia Geral, enquanto reuniões periódicas entre representantes diplomáticos de seus membros são realizadas em paralelo às negociações dos comitês da AG, sendo recorrentes no caso do segundo e do quinto comitês (SWART, 2010a, p.19). Por um lado, o segundo comitê da Assembleia Geral lida com assuntos econômicos e financeiros, estando intimamente atrelado à *raison d'être* do G-77 (LUND, 2010a, p.34). Por outro lado, o quinto é encarregado de questões administrativas e orçamentárias, no qual o G-77 é bastante ativo, expandindo e intensificando seu engajamento a partir da década de 1990 (SWART, 2010b).

A tomada de decisão no G-77 é por consenso, as reuniões direcionadas a tomada de posições conjuntas estando abertas à participação de todos seus membros (SWART, 2010a, p.21). No entanto, a literatura aponta para o fato de missões menores não acompanharem todas as reuniões, sendo comum os encontros do G-77 contarem com menos da metade de seus membros, o que é apontado como consequência, tanto de limitações de capacidade, quanto de escolhas deliberadas de missões que optam por onde concentrar suas atividades e seus esforços (BRAVEBOY-WAGNER, 2009; LUND, 2010a; Lund, 2010b; SWART, 2010a; SWART, 2010b).

Isso reflete a amplitude desse grupo, a diversidade de seus componentes, de seus interesses e de suas capacidades, levando a questionamentos quanto à dominação de sua agenda por parte de seus membros mais influentes (LUND e SWART, 2010). Segundo Jacqueline Braveboy-Wagner, isso impacta sobre a performance do G-77, cujas amplos planos de ação são difíceis de serem implementados na prática

O secretariado

A influência do Secretariado e do Secretário-Geral sob decisões da ONU se relaciona aos papéis políticos e institucionais que desempenham, sua autoridade decorrendo de suas funções administrativas e técnicas. Os relatórios anuais do Secretário-Geral, que são baseados em informações coletadas pelo Secretariado, analisam o estado atual do trabalho da ONU e apresentam dados que embasarão o julgamento e a decisão de Estados-membros. Isso é especialmente verdade em relação a assuntos financeiros e orçamentários. Além disso, a responsabilidade de tomar decisões delegadas ao Secretariado também o empodera a ter influência na tomada de decisão na ONU. Se o poder de influência do Secretariado é limitado em relação ao dos Estados-membros, a influência de atores não-governamentais e privados é ainda menor, dado que sua participação é frequentemente restrita a debates no ECOSOC, que é por si só um órgão da ONU com poder limitado, já que suas decisões frequentemente têm caráter recomendatório.

Como todos esses atores podem afetar a tomada de decisão na ONU, eles fazem o papel de *agentes de mudança*, que será diretamente relacionado não só a diferentes graus de poder de influência, como também seu uso estratégico. Assim, os indicadores empíricos desses agentes devem levar em consideração suas preferências por mudanças, bem como os recursos disponíveis para impulsioná-las e patrociná-las mudanças. Deve-se prestar atenção, por um lado, a métodos institucionais formais que possibilitam esses atores a tomar ação, como a votação por ordem de chamada na AG (VOETEN, 2012), e, por outro lado, métodos informais de influência, como o recurso a bens materiais (VREELAND & DREHER, 2014).

Variáveis	Definição	Indicadores– estudo de caso
Dependente	Tópico de reforma/iniciativa.	Institucionalização de mudanças de regra formais e informais.
Variável Independente	Característica da instituição alvo/ característica interna da instituição.	Regras e procedimentos de tomada de decisão/seu potencial de manobra.
Variável Independente	Características do contexto político.	Preferências dos atores/possibilidade de veto das propostas de reformas.
Variável Interveniente	Agentes de mudança.	Atores inclinados a mudar e os recursos materiais e institucionais disponíveis para formularem e desencadearem estratégias de reforma.

QUADRO 4 - Explicando tomada de decisão sobre reformas na ONU: uma estrutura analítica.

Fonte: Elaborada pela autora (2016) com base em Tselis (2001), Smith (2006) e Thelen & Mahoney (2010).

2.3 EMERGÊNCIA DO TÓPICO DE REFORMA DE COERÊNCIA DO SISTEMA (2006-2012)

2.3.1 Do Alto Painel de Coerência do Sistema à Revisão Política Compreensiva Quadrienal

O documento final da Cúpula Mundial de 2005 clama pela reforma da ONU na sua seção V – *Dando força às Nações Unidas* –, apontando seis tópicos em que mudanças eram necessárias: (i) Assembleia Geral; (ii) Conselho de Segurança; (iii) Conselho Econômico e Social; (iv) criação do Conselho de Direitos Humanos; (v) Secretariado e (vi) reforma gerencial e coerência do sistema¹³. A *coerência do sistema* reconheceu formalmente que o Sistema ONU precisava, e ainda precisa, de mudanças institucionais que sirvam como base para a boa cooperação e coordenação entre seus múltiplos organismos, que devem trabalhar em conjunto para construir uma ONU mais eficiente (Art. 147).

Uma vez que os estados-membros decidiram que a aguda fragmentação e a falta de coordenação do sistema deveriam ser equacionadas, buscou-se definir quais – e como – mudanças deveriam ser implementadas de modo a superar a duplicação e sobreposição de atividades, a competição por recursos e a falta de posicionamento estratégico conjunto do Sistema ONU.

De acordo, o convite da AGNU ao Secretário-Geral Kofi Annan para sugerir medidas que incentivassem esse tópico de reforma foi seguido pela sua nomeação de um Painel de Alto Nível sobre Coerência Sistêmica em Desenvolvimento, Assistência Humanitária e Meio Ambiente (HLSWC¹⁴). Painéis de alto nível, como mencionado acima, são arenas de tomadas de decisões informais, onde painelistas independentes elaboram grandes relatórios que guiam a agenda de seu assunto (EVANS, 2013). Determinação de agenda é um recurso poderoso no processo de tomada de decisão, já que guia negociações e até soluções a serem tomadas. Portanto, mesmo antes da publicação do relatório do painel, Estados-membros já estavam defendendo suas posições.

Por um lado, representantes de países desenvolvidos defendiam ganhos em eficiência, uma vez que esse era o foco da sua agenda de cooperação de desenvolvimento, enquanto, por

¹³ Relatório completo Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>>. Acesso em: Junho, 2017.

¹⁴ United Nations High-Level on System-wide Coherence.

outro lado, representantes de países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, organizados atrás das linhas da coalizão do Grupo de 77 (G-77) – através do qual geralmente coordenam suas posições e agem em conjunto em assuntos relacionados ao desenvolvimento – foram contra o estabelecimento de mais prestação de contas e regras às atividades das entidades da ONU, com receio que isso resultasse na criação de condicionalidades para receber cooperação do Sistema ONU. Além disso, países do Sul Global enfatizaram que o debate deveria se voltar ao desenvolvimento econômico e social, não se limitando ao debate da estrutura através da qual eles são cumpridos (FREISBELEN, 2008).

Quando o relatório do painel foi finalmente apresentado, seu título *Delivering as One UN* já apontava para uma centralização horizontal das entidades do Sistema ONU como resposta a sua fragmentações e os problemas oriundos dela¹⁵. No nível sistêmico, uma estrutura mais centralizada resultaria de uma revisão dos mandatos das entidades da ONU e a sua consolidação sob três pilares – Desenvolvimento, Assistência Humanitária e Meio Ambiente –, enquanto, no nível local, propôs-se uma presença em campo mais concentrada, com as entidades reunidas em uma equipe local coesa, que seria estabelecida mediante uma liderança, uma programação, uma estrutura de financiamento conjuntos e um escritório compartilhado.

O relatório sofreu imediata resistência, já que o grau de centralização desejado por Estados-membros variava, antagonizando, assim como as discussões e trabalhos do Painel, países do Sul e Norte Global, com o primeiro em geral resistindo a mudanças pelos motivos mencionados acima. Portanto, quando o Alto Painel de Coerência do Sistema apresentou seu relatório, esse grupo de reformas lançado na Cúpula Global de 2005 chegou a um entrave. A próxima seção analisou como esse entrave foi superado pelos *agentes de mudança*.

2.3.2 Contexto político

O debate que seguiu o relatório do painel ocorreu em um *contexto político* interno obstrutivo na AGNU, uma vez que a posição recalcitrante do G-77 aumentou seu potencial para usar em sua vantagem seu grande número – ao todo cento e trinta e quatro Estados-membros – e se comportar como uma *coalizão de veto partidária*. Isso explica porque esse grupo constantemente advogou para que a AGNU, dada o seu número completo de membros, fosse indicada pelo Alto

¹⁵ Relatório completo. Disponível em: <<http://www.un.org/en/ga/deliveringasone/pdf/mainreport.pdf>>. Acesso em: Abril, 2016.

Painel como a arena de tomada de decisão onde as negociações de suas recomendações deveriam ter ocorrido, no lugar do ECOSOC, onde não contavam com essa vantagem de *poder do voto*. Isso abrange dois tipos de estratégias que atores envolvidos em tomadas de decisão na ONU possuem: (i) aquelas baseadas em seu poder posicional e (ii) aquelas baseadas em manipulação procedimental (SMITH, 2006), uma vez que membros do G-77 se recorrem, respectivamente, a sua habilidade de construir uma coalizão de maioria, bem como à seleção de um fórum específico onde eles têm mais influência. No entanto, isso depende da observação da coesão dessa coalizão, cuja folga pode levar a defecções e abrir espaço para a construção de novas coalizões em favor de mudanças.

Uma vez que o tópico de reforma de coerência do sistema foi levado a ser debatido na sessão de plenário da AG, aqueles em favor de mudanças puderam perceber não só o potencial de veto das propostas de mudança do Painel de Alto Nível, como também países do G-77 que demandavam mudanças.

Os países médios e pequenos do G-77 reclamam com frequência de sua capacidade limitada de lidar com um Sistema ONU fragmentado e dos procedimentos desgastantes para interagir com múltiplas entidades com diferentes práticas de negócios (FREISBELEN, 2008). Além disso, enfatizam que lhes faltam recursos para se fazer presentes nas múltiplas arenas de tomada de decisão da ONU, onde seus corpos diplomáticos limitados e representantes devem passar por rotinas exaustivas para se fazerem presentes e ouvidos. Isso inclui a reunião do G-77 e limita sua capacidade para contribuir significativamente aos debates ocorrendo na ONU (SWART, 2010a; LUND, 2010b). Portanto, esses países se manifestaram positivamente sobre reformas que levassem a um Sistema ONU mais racionalizado, especialmente ao nível do país, onde o UNDS encaminha a ajuda internacional provida pela ONU. Assim, seu alinhamento aos demais países do Sul Global em negociações de temas relacionados ao desenvolvimento, não os impediu de advogar por reformas que não era apoiadas por toda a coalizão.

A resistência *en bloc* do G-77 às mudanças no UNDS é intimamente relacionada à agenda dos seus membros mais proeminentes, especialmente países em desenvolvimento como Índia e Brasil, cuja liderança com frequência direciona o posicionamento do G-77 sobre debates acerca de desenvolvimento na ONU (LUND, 2010a). Esses países frequentemente submetem os debates sobre o funcionamento interno da ONU à ampla agenda de desenvolvimento, como negociações sobre Ajuda de Desenvolvimento Oficial, com frequência usando o não-cumprimento do mínimo acordado de 0,7% do Produto Interno Bruto (PIB) de doadores para

auxílio internacional para opor-se a reformas do UNDS, temendo que resultassem em cortes de investimentos no sistema (LUND, 2010b). Mesmo assim, isso aponta como esses países usam o debate sobre a reforma interna da ONU para barganhar sobre assuntos que não estão diretamente relacionados, tirando vantagem do seu *poder do voto* na AG para impulsionar seus interesses políticos mais amplos (SWART 2010a; LUND, 2010b; WEINLICH, 2011; JENKS & JONES, 2013).

Além disso, países emergentes não são somente menos dependentes da cooperação de desenvolvimento internacional, como também contam com outras arenas de tomada de decisão para influenciar a agenda de desenvolvimento mais ampla (SWART, 2010b). Os países que correspondem ao alto escalão do G-77 fazem parte, por exemplo, de negociações do G-20, tendo mais poder de influência sobre assuntos e decisões financeiras, monetárias e comerciais, tomadas nas instituições do *Breton Woods*, do que os parceiros menos afortunados da coalizão. Estados pequenos não têm acesso, como os países emergente, a fóruns como o G-20 financeiro e as cotas mais altas no Fundo Monetário Internacional (FMI), e nem possuem recursos para, por exemplo, contratar advogados para defende-los em disputas Organização Mundial do Comércio (OMC). Países emergentes, apesar de ainda serem receptores, passaram a oferecer cooperação de desenvolvimento internacional, através da chamada cooperação Sul-Sul – marcadamente bilateral em contraste com o multilateralismo da ajuda fornecida pela ONU –, enquanto o financiamento das atividades da ONU na Índia e no Brasil é feito pelos próprios governos, o que possibilita maior controle sobre essas atividades (ver capítulo 3). Isso sem mencionar que Índia e Brasil também se articularam com países desenvolvidos na coalizão do G-4, juntamente com Japão e Alemanha, em negociações sobre reforma do Conselho de Segurança, a sua agenda de política externa de ambos países favorecendo esse tópico de reforma da ONU.

Desse modo, a frustração de demais membros do G-77, países de pequeno e médio porte gradualmente se organizaram em coalizões alternativas para defender seus próprios interesses, cuja divergência daqueles de países emergentes tem se mostrado progressivamente mais frequente. Os países que ficaram fora das reuniões do G-20 criaram o Grupo de Governança Global ou 3-G, argumentando com frequência que o multilateralismo da ONU é a melhor meio de responder aos desafios globais de desenvolvimento, em contraste com grupos informais e com limitado número de membros, como o G-20 (COOPER, 2011). Uma evidência da crescente inflexão dos membros do G-77 é o ressentimento de um embaixador do Grupo de governança

Global, apontando o fato de que o chefe de governo de um país emergente faltou, em 2009, à sessão anual da AG para estar presente na cúpula do G-20 (DEEN, 2010).

Silke Weinlich oferece uma abordagem esclarecedora desse *contexto político* por trás dos debates de reforma do UNDS, afirmando que a resposta de países a às propostas de reforma leva em conta tanto sua *dimensão interna* e quanto *externa*, a primeira se referindo a preferências acerca das mudanças institucionais propriamente ditas, enquanto a segunda pensando a reforma do UNDS como parte da temática mais ampla de Desenvolvimento e cooperação internacional (WEINLICH, 2011). Países de pequeno e médio porte do G-77 – mais dependentes de ajuda internacional e assistência técnica da ONU – estavam especialmente preocupados com a *dimensão interna* da reforma do UNDS, enquanto países emergentes focavam em sua *dimensão externa*.

Os países emergentes não foram os únicos que focaram na *dimensão externa* de reforma do UNDS, uma vez que países desenvolvidos do Norte levaram ao debate da reforma sua agenda quanto à eficiência e eficácia de cooperação pro desenvolvimento, que foi tema de cúpulas que resultaram na Declaração de Paris de 2005 e na Agenda para Ação de Accra¹⁶. No caso do Sistema ONU, os países do Norte foram particularmente críticos da ineficiência e falta de prestação de contas de um sistema sobrecarregado, para o qual canalizavam recursos de seus cidadãos, financiando a maioria de suas atividades globais. Portanto, argumentaram em favor de mudanças estruturais, como o menor número de entidades através de sua consolidação e a coordenação de suas atividades de cima para baixo (do nível nacional ao sistêmico). Os países do Norte justificaram sua preferência por priorizar contribuições voluntárias e de destino pré-determinado (*earmarked*) para financiar as atividades da ONU com a sua insatisfação com sua eficiência e com argumentando que manteriam a preferência por esse tipo contribuição caso reformas não fossem realizadas.

2.3.3 Agentes de mudança

Portanto, podemos associar os *agentes de mudança* àqueles países apoiadores de alguma reestruturação do Sistema ONU, que compreende tanto membros de pequeno e médio porte do G-

¹⁶ Declaração completa e plano de ação. Acesso em: <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>>. Acesso em: Fevereiro, 2016.

77 – preocupados com a sua falta de capacidade para lidar com a estrutura institucional dispersa da ONU –, quanto países desenvolvidos e suas coalizões, que são os maiores financiadores da cooperação internacional para o desenvolvimento entregue multilateralmente, como a União Europeia, o CANZ (Canadá, Austrália e Nova Zelândia) e os estados nórdicos. Esses *agentes da mudança* ainda tinham que convencer o grande número de países restantes que resistiam a mudanças, mais notadamente os países emergentes do Sul Global, cuja liderança e poder de determinar a agenda no G-77 poderia potencialmente configurar uma coalizão de veto.

No caso de um entrave sobre a apresentação de voto quanto a proposta do Painel de Alto Nível, o SG e o Secretariado podem se engajar como negociadores, um papel que exercem frequentemente na tomada de decisão da ONU com a reputação de serem imparciais e com os poderes inerentes aos seus mandatos, como as suas funções de determinar agendas e reportar acontecimentos (SMITH, 2006). Dessa maneira, a publicação do relatório do CEB intitulado *Delivering as One UN* precedendo a Cúpula Global de 2005 ecoou em parte no relatório do painel, legitimando suas recomendações ao refletir a visão em comum dos altos representantes das múltiplas agências da ONU. A proatividade do Secretário-Geral também pode ser decisiva para avançar mudanças, identificando maneiras pelas quais esta pode ocorrer, apesar de entraves nas negociações.

O consenso se tornou o método de tomada de decisão preferido da AG para superar a divergência de poder entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, o primeiro tendo o poder de angariar votos e alcançar maiorias, enquanto o segundo tem o poder material de tomar medidas efetivas para implementar políticas (SMITH, 2006, p. 219). O crescente uso de consultas e decisões informais abriu oportunidades em favor de mudanças institucionais, atores estatais e não-estatais podendo impulsioná-las dentro do poder discricionário permitido pelas características internas da instituição.

A ausência de consenso sobre as recomendações do Painel de Lato Nível, apontadas acima, impediram sua referência ao voto no plenário, mas não o avanço de uma agenda de mudança gradual institucional.

2.3.4 Características institucionais internas

A oportunidade de encaminhar mudanças emergiu do fato de que as recomendações do Painel de Alto Nível poderiam, até certo ponto, serem levadas a cabo sem acordos intergovernamentais, graças à autonomia das entidades do Sistema ONU. Portanto, iniciativas de reforma poderiam ser construídas no espaço aberto pelas *características internas* da ONU – a fragmentação institucional – que permite às agências, programas e fundos da ONU certo poder discricionário. O grau de autonomia dessas entidades as possibilita se comprometer com mudanças que podem não ter sido acordadas por uma resolução da AG. Esse é especialmente o caso do conteúdo do relatório do Painel de Alto Nível, no qual é indicado que mudanças feitas a nível do país teriam repercussões nas Sedes.

Na consulta informal que ocorreu na sequência do relatório do painel, a vontade de alguns membros que recebem atividades da ONU de impulsionar a racionalização de sua dispersa presença em seus países fez com que o SG introduzisse, em caráter voluntário, a iniciativa-piloto do *Delivering as One UN (DaO)*.

Os quatro pilares dessa iniciativa – Um Líder, Um Programa, Um Escritório, Uma estrutura Orçamentária –, pretendiam garantir uma presença local da ONU coerente e coesa, coordenando suas entidades e atividades. O comprometimento de estados desenvolvidos a apoiar a iniciativa foi evidenciado pela abertura de um novo fundo compartilhado – o Fundo Uma ONU –, cujo intuito era direcionar recursos especificamente para países adotando a iniciativa por meio de financiamento conjunto (ver capítulo 3).

Junto dos primeiros passos do *Delivering as One UN* em nível nacional, o novo SG Ban-Ki Moon ratificou as recomendações do painel e pediu à AG que formalmente consultasse Estados-membros (RESOLUÇÃO A/61/863). Esse processo de consulta foi dividido em grupos de reforma ainda mais específicos, com a promessa de que somente a fase de consulta seria dividida, uma vez que o G-77 era contra tratar separadamente sub-tópicos dentro do tema maior de reforma de coerência do sistema, argumentando em favor de sua complementariedade.

A divisão do processo de consulta organizou o debate de forma a permitir o seu avanço em sub-tópicos com conteúdo com diferentes graus divergências, evitando o entrave do debate como um todo, devido à falta de concordância em áreas com discordâncias mais agudas¹⁷. Isso corresponde à estratégia recorrente para manipular processos de tomada de decisão na ONU por meio da divisão de itens sob consideração na AG em sub-tópicos que podem ser lidados com mais facilidade (SMITH, 2006). Logo, dos oito sub-tópicos, (i) *Delivering as One UN* no nível do país;

¹⁷ O Presidente da AGNU apontou os embaixadores Christopher Hackett de Barbados e Jean-Marc Hoscheit de Luxemburgo como co-líderes do processo de consulta, que eram responsáveis por dividir o processo em suas oito partes (FREISBELEN, 2008).

(ii) Governança e reforma institucional; (iii) Questões Humanitárias e recuperação; (iv) Meio Ambiente; (v) Gênero; (vi) Direitos Humanos; (vii) Financiamento; (viii) Práticas de negócios, avanços significativos podem ser observados, como a criação do ONU Mulheres, a proliferação de parceiras, a consolidação da ideia de que as ações de agências da ONU devem ser baseadas em planos estratégicos e a difusão da iniciativa *DaO UN* para além dos países-piloto.

A reforma do UNDS seguiu três caminhos após o Painel de Alto Nível: (i) planos estratégicos no nível de agências e programas individuais; (ii) coerência no nível do país através da iniciativa *DaO UN*, uma vez que um acordo sobre governança e reformas institucionais na Sede não foi possível; (iii) e parcerias, que vão além do público e privado, como a interação entre agências feita, por exemplo, pelas Forças Tarefas de Alto Nível, que fazem advocacia no sistema (JENKS & JONES, 2013). Desses três caminhos, só o *DaO UN* não tem restrições de tema ou agência, tendo um alcance global, apesar de somente cobrir atividades locais da ONU e ser adotado em base voluntária.

Em 2008, a AG finalmente considerou formalmente o relatório do painel, aceitando as suas recomendações exclusivamente sobre a iniciativa *DaO UN* e instalando, com a Resolução 67/226, a Revisão Política Abrangente Quadrienal, que herdou o mandato da TCPR como um documento adotado a nível sistêmico visando melhorar a coerência das entidades da ONU. Enquanto a Revisão trienal era vista como um documento que simplesmente juntava os relatórios e planos das diversas entidades do sistema ONU – que frequentemente têm ciclos temporais e regras de normalização diferentes –, a intenção da QCPR era ser um instrumento de coerência através do estabelecimento de prioridades decididas por um esforço conjunto na AG, conectando as atividades de agências e aumentando sua coesão.

Também no final da década de 2000, o Conselho-Chefe Executivo para Coordenação do Sistema ONU, que sofreu das mesmas críticas que a TCPR, sua correspondente intergovernamental (ver capítulo 1), foi reestruturado para fazê-lo de fato um centro para a coordenação de entidades da ONU, sendo re combinado em três partes: (i) o Comitê de Alto Nível de Programas (HLMC), cuja intenção é promover cooperação, coordenação e compartilhamento de conhecimento em áreas de programação e operação em todo o sistema; (ii) o Comitê de Alto Nível de Gerência (HLCM), cujo mandato é identificar e analisar reformas de administração e gerência com o intuito de melhorar eficiência e simplificar práticas de negócio; (iii) e o UNDG, que é responsável por coordenar atividades operacionais da ONU em nível de país, e assim, pela iniciativa *Delivering as One UN*.

O CEB atualmente é composto por vinte e nove Chefes Executivos de fundos, programas e agências especializadas da ONU; além disso, a inclusão das instituições *Breton*

Woods, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, e organizações relacionadas, a WTO e a IAEA, aumentou sua legitimidade em consequência da sua composição mais ampla¹⁸.

Por um lado, a QCPR e os planos estratégicos das agências da ONU teriam uma abordagem normativa para harmonizar a sua estrutura fragmentada, com o estabelecimento de um planejamento comum estratégico em nível sistêmico; por outro lado, o *DaO* aumentaria a harmonia entre as agências, com a promoção de sua coordenação no nível do país, enquanto o mandato do CEB foi apoiar essa coordenação no nível sistêmico. Mesmo assim, a falta de acordos sobre como desencadear mudanças institucionais no nível sistêmico fez com que os debates intergovernamentais sobre coordenação e coerência da ONU fossem fora da AG onde a posição geralmente recalcitrante dos países do G-77 impediu um compromisso entre estados.

As *Conferências de Alto Nível sobre o Delivering as One UN* aconteceram na sua fase piloto, entre 2008 e 2012, e serviram como um ponto de encontro para um grupo diverso de investidores do UNDS¹⁹. Nesses locais, representantes do Sistema ONU, de Estados-membros – pilotos, participantes independentes e financiadores desenvolvidos tradicionais –, bem como de ONGs, puderam aprofundar a iniciativa de promover propostas de mudança. Suas declarações finais demandaram com sucesso a adoção de normas e procedimentos padrão pelo UNDS, coadunando-se com a intenção de alinhamento e coesão da iniciativa, tanto nos níveis locais, como da Sede.

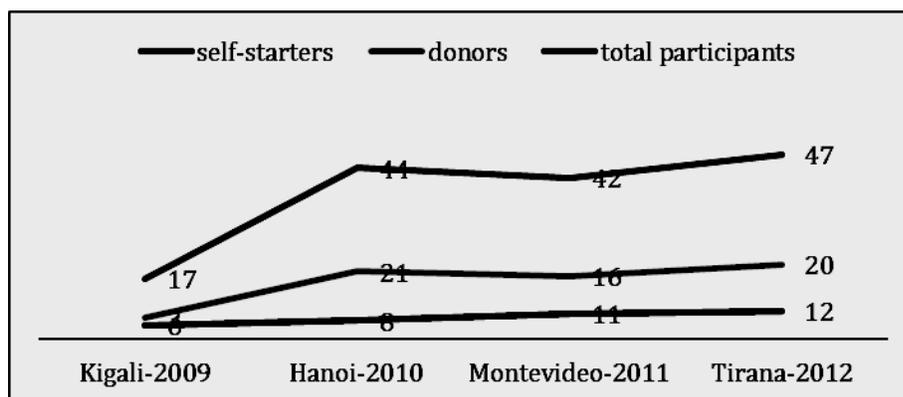


FIGURA 2 - Comparecimento nas Conferências anuais do *DaO* - lista completa no Anexo.²⁰

¹⁸ Para mais informações, acesse <http://www.unsceb.org/>.

¹⁹ Documentos finais da *Intergovernmental Conferencs on DaO UN*: Ruanda (2009), Vietnam (2010), Uruguai (2011), Albania (2012), respectivamente disponíveis em: <<http://www.un.cv/files/Outcome%20Statement%20Kigali%20FINAL%2020091021.pdf>>. Acesso em: Dezembro, 2014. ; <<http://www.un.org.vn/en/feature-articles-press-centre-submenu-252/1360-presentations-a-photos-from-day-1-of-the-hanoi-conference.html>>. Acesso em: Dezembro, 2014; <<https://undg.org/wp-content/uploads/2014/12/Item-3b-Outcome-Montevideo-Conference-final-English.pdf>>. Acesso em: Dezembro, 2014; <<http://www.un.org.al/editorfiles/file/Tirana%20Conference%20Outcome%20Document.pdf>>. Acesso em: Dezembro, 2014.

²⁰ O item *total participantes* inclui oito países pilotos e países convidados para conhecer e aprender a iniciativa, um de sete países comparecendo à cada conferência, sendo geralmente países do entorno daqueles que sediavam o encontro, o que permitiu uma difusão global das ideias, dado a cobertura de quarto continente (lista completa de

Na última dessas conferências, que pôs fim à fase piloto do *DaO* em Tirana (2012), Estados-membros encorajaram o SG a ordenar que o líder do UNDG desenvolvesse Procedimentos Operacionais de Padrão (*Standard Operational Procedures, SOPs*), promovendo a harmonização das equipes nacionais da ONU ao redor do mundo. Logo, a definição dos *SOPs* deveria estar pronta a tempo das negociações da próxima QCPR, quando a AG deliberaria quanto ao seu conteúdo e status.

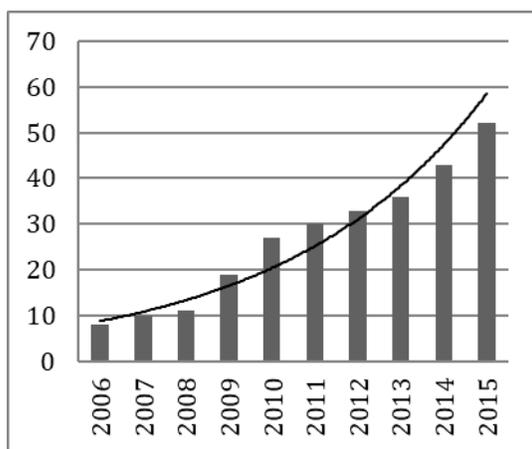


FIGURA 3 - Número de *self-starters* (não pilotos).
Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

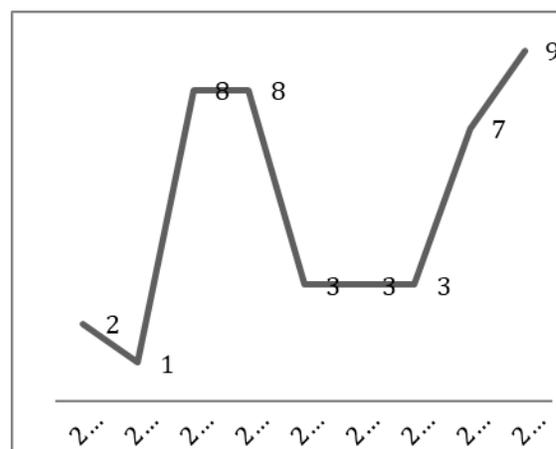


FIGURA 4 - Ritmo de adoção da iniciativa.
Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

No entanto, os *SOPs* não ficaram prontos a tempo e uma das decisões da QCPR foi exatamente demandar a sua criação pela UNDG, que finalmente publicou os *SOPs* do *DaO* em setembro de 2014. Já que não estavam prontos para as negociações da QCPR, ficou claro que nas próximas negociações da QCPR as recomendações do *SOPs*, definidas pela UNDG, teriam que passar o teste de serem dissecadas pelos Estados-membros.

2.3.5 Revisões Políticas Compreensivas Quadrienais e o diálogo sobre o posicionamento ao longo prazo do Sistema de Desenvolvimento das Nações Unidas (2012-2016)

participantes no anexo tese). Não foi possível estabelecer o número de representantes do Sistema ONU presentes, já que as declarações finais citam somente a presença de autos funcionários, como o *Deputy Secretary General* e a chefe da UNDG, referindo-se genericamente a “demais representantes seniores de agências da ONU”. No entanto, ao longo das entrevistas foi possível identificar algumas presenças, como a do então diretor do ACNUR Antônio Guterres, atual SG.

Em 2012, o tópico de reforma de coerência do sistema, estabelecido na Cúpula Mundial de 2005, foi descontinuado, enquanto a iniciativa *DaO UN* sobreviveu e passou aos auspícios das Revisões Políticas Compreensivas Quadrienais (QCPR). Assim, a *Agenda de Ação de Cinco Anos do Secretário-Geral Ban Ki-Moon* de 2012 lançou a “segunda geração do *Delivering as One UN*”, levando a iniciativa além da fase piloto. Como a agenda do SG, a QCPR de 2012-2016 da Assembleia Geral mostrou que Estados-membros têm interesse em consolidar a iniciativa *DaO UN* com a harmonização de procedimentos operacionais e a clara definição de cada um de seus pilares “Um” (RESOLUÇÃO 67/226)²¹, um pedido feito pelos países-piloto na sua última conferências anual. Isso inaugurou uma nova fase do *DaO UN*, já que passou a ser considerado por um instrumento institucional periódico - QCPR -, promovendo o lançamento dos *Procedimentos operacionais de Padrão para Países Adotando a Abordagem “Delivering as One UN”* pelo UNDG, em agosto de 2014.

A QCPR de 2012-2016 recomenda a difusão de pilares pela promoção do sistema do Coordenador Residente e do UNDAF, bem como pela elaboração e adoção de uma estrutura orçamentária comum por todos os times de países da ONU. Os CRs e o UNDAF se tornaram parte da estrutura institucional de todos os países onde a ONU mantém atividades operacionais, apesar do seu monitoramento ainda ser um desafio, como os debates da QCPR seguinte – 2016-2020 –, mostraram. As pesquisas de opinião anuais feitas pelos CRs anualmente desde 2013, indicam alguns dos déficits e avanços de cada pilar. Na pesquisa feita em 2015, somente 34% dos países onde a ONU mantém atividades operacionais, tinham adotado uma estrutura orçamentária comum, comparado a 25% na pesquisa de 2013, enquanto 63% dos países que adotam o *DaO UN* têm uma estrutura orçamentária comum (DESA, 2015²²).

Em 2014, ciente da força aglutinadora exercida pelos ODMs sobre atividades operacionais da ONU, aqueles a cargo do debate sobre a agenda de desenvolvimento pós-2015, demonstraram um crescente consenso acerca de uma abordagem mais integrada do que a previamente empregada. Isso deu ímpeto a esforços para debater e equacionar a fragmentação estrutural das atividades operacionais da ONU. Desse modo, o caráter horizontal da Agenda para

²¹ Disponível em: <http://www.un.org/esa/coordination/pdf/ga_resolution_a-res-67-226.pdf>. Acesso em: Dezembro, 2017.

²² O fato de que nem todos os países que adotaram o *DaO UN* têm um orçamento comum é devido ao fato de que muitos o adotaram recentemente ou a adoção não foi, por diferentes motivos, completamente implementada.

Desenvolvimento Sustentável de 2030, que sucedeu os ODMs, deu *momentum* ao debate sobre fragmentação institucional da ONU, originando o *diálogo sobre o posicionamento a longo prazo do Sistema de Desenvolvimento das Nações Unidas* no ECOSOC, cuja intenção era servir como base para a QCPR de 2016 da ONU (ECOSOC, RESOLUÇÃO 2014/14).

O *diálogo sobre o posicionamento em longo prazo do Sistema de Desenvolvimento das Nações Unidas* ensejou o ECOSOC a ter um debate intergovernamental sobre a estrutura institucional por trás de atividades operacionais da ONU. O diálogo durou 18 meses e foi dividido em duas fases, uma focada em compartilhar informações sobre atividades operacionais da ONU com Estados-membros, o que os supria de informações relevantes, e outra focada em elaborar e apresentar propostas concretas para dar força às atividades operacionais da ONU. A primeira fase ocorreu entre dezembro de 2014 e junho de 2015, enquanto a segunda começou em dezembro de 2015 e terminou em julho de 2016.

O diálogo engajou debates sobre a interdependência do sistema ONU para o desenvolvimento quanto ao seu mandato, estrutura de governança, financiamento, capacidade e parcerias (ECOSOC, 2016). Esse amplo escopo abrange os vários instrumentos institucionais introduzidos nas últimas décadas para lidar com a estrutura fragmentada da ONU, desde aqueles em nível sistêmico, como o UNDG e o CEB, a aqueles em nível local, como o UNDAF, o sistema de CRs e o *DaO*, dando atenção a esse esforço de reformas e familiarizando Estados-membros e seus representantes nas negociações com eles. Portanto, a participação de atores não-estatais era clara, graças à influência da ONU e de um grupo de conselheiros independente, cujos relatórios e sugestões, respectivamente, traçaram a agenda de debate. A influência dos conselheiros pode ser identificada pela adoção pela QCPR de 2016 de sua recomendação de que decisões dos CRs deveriam se basear em um processo de consulta colegiado dentro da equipe nacional da ONU, ele ou ela sendo o líder desse esforço coletivo, mas não agindo individualmente (RESOLUÇÃO A/RES/71/243, p. 53).

Isso definiu um contexto onde a QCPR cumpriria seu mandato de revisar atividades da ONU e promover mudanças necessárias, sendo interessante observar a reintrodução de instrumentos de reforma prévios, avaliando seu status de implementação e mantendo seu *momentum*. Nesse aspecto, o mandato dos CRs como líderes de todo o time nacional da ONU foi energeticamente reafirmado, como pode ser notado pela forte linguagem da QCPR de 2016 em

diferenciá-los dos representantes residentes do PNUD (RESOLUÇÃO A/RES/67/226, p. 139; RESOLUÇÃO A/RES/71/243, p. 57c).

O debate informou aos negociadores sobre o funcionamento interno da ONU, clarificando terminologias e até conceitos cujo uso indiscriminado confundia tópicos de reforma. No diálogo, coerência estava claramente associada com o cumprimento pela ONU de sua dimensão normativa, enquanto coordenação e colaboração foram identificadas como os meios necessários para promover uma estrutura institucional coesa na sua dimensão operacional, que lembra a dicotomia de Cox & Jacobson (1973) quanto a funções de fórum e de serviços de organizações internacionais (COX & JACOBSON, 1973). Assim, a Agenda 2030 corresponde à dimensão normativa que norteia as atividades operacionais da ONU cuja conformidade requerida da estrutura institucional é resumida pelo slogan *fit-for-purpose*. Já que a forma deve seguir a função e os ODMs eram transversais, a sistema ONU para o desenvolvimento deveria ser estruturado de acordo.

No entanto, a QCPR de 2016 é mais evasivo quanto à harmonização da estrutura institucional, encorajando a “implementação progressiva de procedimentos operacionais padrões e estratégias de operação de negócios” (QCPR, 2016, p. 62), do que na sua dimensão normativa, solicitando que o

Secretário-Geral, que conduza até junho de 2017 um resumo das presentes funções do sistema, como definidas em seus planos estratégicos e documentos de planejamento similares [...] em favor da implementação da Agenda para Desenvolvimento Sustentável de 2030 [...] identificando brechas e sobreposições em cobertura e provendo recomendações para as solucionar [...] também solicita que os líderes das entidades do Sistema de Desenvolvimento da ONU, sob liderança do Secretário-Geral, desenvolva e apresente até o fim de 2017 [...] um documento estratégico do sistema traduzindo essas recomendações em ações concretas (QCPR, 2016, p. 19).

Subsequentemente, a presença da ONU em nível local, que compreende a maior parte de suas atividades operacionais, foi limitada a “países que escolheram” maximizar o *DaO* ou fazer uso dos procedimentos operacionais padrão e estratégias de operação de negócios do UNDG. Apesar da base voluntária para adotar essa nova abordagem no campo, o fato de que quarenta e sete dos cinquenta e dois países que atualmente as adotam são membros do G-77, indica que o contexto político mudou e que mais países do Sul Global estão dispostos a implementar seu conteúdo e oferecer apoio político. No entanto, se, por um lado, os ODM foram substituídos pelos mais integrados ODSs, por outro, o padrão de financiamento do UNDS continua a ser

descentralizado e crescentemente dependente de contribuições com destino certo (*earmarked*). Assim, enquanto a dimensão normativa é baseada em uma perspectiva menos fragmentada, a operacional ainda depende de recursos que são apontados como intensificadores de sua fragmentação institucional (CAPÍTULO 3).

A QCPR de 2016 ecoou demandas de países que recebem atividades do UNDS por um padrão de financiamento mais previsível, como contribuições de plurianuais anos e com destinação com apenas suavemente pré-determinadas (*softly earmarked*), chamando atenção ao fracasso do desenvolvimento e operacionalização do conceito de “massa crítica”, que definia a proporção mínima de recursos regulares do total de financiamento disponível para as entidades da ONU que fora determinado no último ciclo da QCPR (QCPR, 2016, p. 29). A QCPR de 2016 também encorajou que contribuintes levem em consideração prioridades definidas pelo UNDAF, o que depende da elaboração satisfatória desses documentos, e que haja maior transparência quanto aos fundos compartilhados (*pooled funds*). Contudo, as recomendações da QCPR sobre financiamento de atividades do UNDS soam menos incisivas do que a QCPR de 2012, o que pode ser explicado pela tentativa de não duplicar o conteúdo da Agenda de Ação de Addis Abeba, estabelecida em 2015 pela Terceira Conferência Internacional de Financiamento para o Desenvolvimento como parte da Agenda de 2030, limitando-se a receber e ratificar suas decisões.

A análise tanto do QCPR de 2012 como do de 2016, demonstra que a implementação e o cumprimento de novos mecanismos institucionais e diretrizes, estabelecidas por sucessivas rodadas e iniciativas de reforma não são o objeto de atenção total. O foco recai sobre questões normativas da agenda de desenvolvimento, que, apesar de sua extrema importância, não são o mesmo fenômeno social que mudanças estruturais, tendo diferentes lógicas de explicação. Assim, para entender mudanças institucionais, são necessárias variáveis diferentes daquelas que vão explicar o impacto de normas sobre contextos sociais, especialmente as relacionadas às dinâmicas que explicam o desenvolvimento de suas características internas ao longo da história.

2.4 OBSERVAÇÕES FINAIS

O Capítulo identificou as raízes mais imediatas da iniciativa *Delivering as One UN* - debate sobre a coerência sistêmica da ONU -, identificando os defensores e críticos da iniciativa

no momento em que foi criada. Seus defensores foram identificados, por um lado, como países desenvolvidos do Norte, que consideram a eficácia da ajuda internacional e declaram comprometimento com mudanças nas atividades operacionais da ONU e, por outro lado, como pequenos e médios países do Sul Global, cuja demanda por serviços da ONU e a falta de capacidade para lidar melhor com a sua fragmentada estrutura enseja posicionamento favorável às mudanças propostas de maior centralização de suas atividades. A maior coalizão de países do Sul, o G-77, resistiu, entretanto, à iniciativa, argumentando que a estrutura fragmentada oferece melhor margem de escolha e apresentando desconfianças quanto ao compromisso do Norte com reformas, temendo que reformas servissem para cortar despesas e impor condicionalidades ao financiamento das atividades da ONU.

Desse modo, um impasse emergiu em decorrência do poder de veto do G-77 na AG e sua posição recalcitrante quanto às propostas de reforma. Esse impasse foi inicial e parcialmente superado pela proposta de serem realizadas de forma voluntária experiências-piloto que visassem à maior centralização do Sistema ONU no âmbito local. Isso foi possível devido à habilidade de *agentes da mudança* em identificar um tema e um modelo pelo qual fosse possível avançar a reforma, aproveitando-se da janela de oportunidades oferecida por membros do G-77 que não ocupavam papel de liderança nessa coalizão e se prontificaram a serem experiências-piloto.

O estabelecimento das experiências-piloto da *DaO*, no entanto, não colocou em repouso as demandas que seus anfitriões compartilhavam com outros países do Sul, como visto nas conferências intergovernamentais da iniciativa supra citada, nas quais constantemente enfatizaram o princípio de que “nenhum modelo serve a todos” (*no size fits all*) e pediram aos doadores que se comprometessem a padrões de financiamento que não prejudicassem a implementação da iniciativa e ensejassem a coerência do Sistema ONU. O debate ao longo da fase piloto sobre o princípio de que “nenhum modelo serve a todos” indicou que a implementação dos quatro pilares não era homogeneizar as atividades operacionais do sistema ONU, mas garantir a coerência sem perder a flexibilidade. Nesse sentido, os pilotos exigiram “definições claras” sobre os pilares e demandaram o desenvolvimento de um conjunto de procedimentos operacionais padrões para serem compartilhados por todo o sistema ONU, tornando-se um grupo vocal para promover mudanças, mas com um ponto de vista crítico.

A iniciativa *Delivering as One UN* sobreviveu à descontinuidade do cluster de reformas em que emergiu - coerência sistêmica -, enquanto o número crescente de adesões de países (FIG. 5) e o recente surgimento de mecanismos para apoiá-lo, como Procedimentos Operacionais de Padrões, apontam para seu caráter promissor como uma alternativa viável de reforma das atividades operacionais da ONU. Os desafios para a sua implementação ainda permanecem, já que as atividades da ONU são financiadas por contribuições direcionadas e não previstas em orçamentos regulares, o que, em geral, estimula a fragmentação institucional e a falta de coerência que a iniciativa tenta superar. Não obstante, o avanço na última década é digno de nota e a análise do processo que levou à sua emergência e difusão, elucidada o processo político dentro da ONU, particularmente a tensão entre recursos institucionais e materiais, através do qual, mudanças são promovidas.

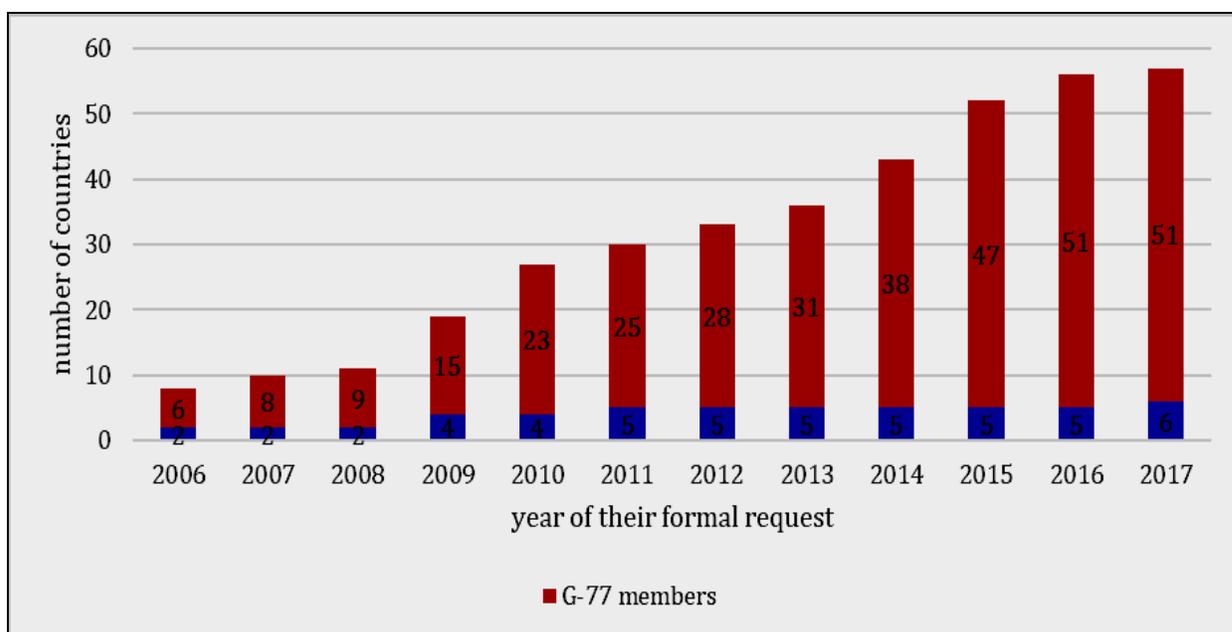


FIGURA 5 - Estados membros da ONU que adotam a iniciativa *DaO UN*²³.

Fonte: Elaborado pela autora, ano 2018, com base na lista de países adotando o *DaO UN* e na lista de países membros do G-77. Disponíveis em: <<https://undg.org/standard-operating-procedures-for-delivering-as-one/delivering-as-one-countries/>> e <<http://www.g77.org/doc/members.html>>. Acesso em: Novembro 2017.

A ideia central para entender o processo pelo qual mudanças institucionais podem ser alcançadas, depende das características do contexto em que elas ocorrem, das propriedades das

²³ Para lista dos países ver Anexo.

próprias instituições sob reforma e dos agentes a favor dessas mudanças e os recursos que detêm para avançar sua vontade (THELEN & MAHONEY, 2010). Assim, a maneira de clarificar esses processos de mudança é analisar o processo de tomada de decisão na ONU por trás da emergência e difusão de propostas de reforma. Desse modo, são exploradas a interação entre esses fatores que explicam a emergência e aceitação de iniciativas de reforma do UNDS, que se baseou em avanços institucionais que ocorreram em diferentes contextos históricos e políticos, adaptando bem, como inovando tentativas prévias de reforma (TAB. 2).

Variáveis	Definição	Indicadores	Estudo de caso
Dependente	Tópico de reforma/ iniciativa.	Institucionalização de mudanças de regra formais e informais.	<i>Reforma do UNDS no nível sistêmico: UNDG; CEB; QCPR; planos estratégicos das entidades. Nível local: UNDAF; RC System; DaO UN. Ambos os níveis: fundos conjuntos.</i>
Independente	Característica da instituição alvo/ característica interna da instituição.	Regras e procedimentos de tomada de decisão/ seu potencial de manobra.	<i>Fragmentação (natureza horizontal de autoridade) e padrões de financiamento do UNDS dão margem para adotar mudanças.</i>
Independente	Características do contexto político.	Preferências de atores/ propostas de reformas e possibilidade de veto.	<i>Possibilidade alta de veto pela posição recalcitrante do G-77 e pelo seu poder de voto.</i>
Interveniente	Agentes de mudança.	Atores inclinados a mudar recursos materiais e institucionais/ estratégias disponíveis para impulsionar mudanças	<i>Alta a possibilidade de veto estratégias de sobreposição institucional promovidas pelo apoio do Secretariado e da média e baixa hierarquia do G-77.</i>

Quadro 5 - Explicando a tomada de decisão sobre reforma do UNDS.

Fonte: Elaborado pela autora, 2014, com base em Tsbelis (2001), Smith (2006) e Thelen & Mahoney (2010).

CAPTÍULO 3: A ECONOMIA POLITICA DAS ATIVIDADES OPERACIONAIS DA ONU: A BILATERALIZAÇÃO MULTILATERALISMO?

3.1 INTRODUÇÃO

A intenção deste Capítulo é entender como as relações entre a ONU e outros atores, como doadores e recipientes de auxílio internacional, podem influenciar suas atividades operacionais, identificando recursos institucionais e matérias que os possibilitam fazê-lo, bem como apresentar o debate sobre as diferentes maneiras em que atividades da ONU são financiadas, como, por exemplo, as contribuições obrigatórias, voluntárias previstas em orçamento e voluntárias não previstas no orçamento, e como são distribuídas, afetando o grau de influência que pode potencialmente ser exercido por quem financia a maior parte das atividades da ONU. Em suma, este Capítulo avalia *como* atividades operacionais da ONU, incluindo sua agenda de reforma, podem ser influenciadas pelo seu padrão de financiamento.

De acordo com o modelo analítico descrito no Capítulo anterior, o padrão de financiamento de atividades da ONU é um fator que pode explicar mudanças institucionais do Sistema ONU, servindo como um indicador, tanto das características da instituição, quanto das preferências dos atores a favor de reformas. No caso de características institucionais internas, o financiamento descentralizado das suas atividades operacionais – fundos, programas e agências especializadas com seus próprios orçamentos financiados por recursos cada vez mais voluntários, destinados a projetos da preferência dos doadores e não previstos no orçamento regular –, abria espaço para os países que proviam os recursos influenciarem atividades que terão financiamento e aquelas que não terão (WEISS 2013; JENKS, 2013; WEINLICH, 2011; ONU, 2016). Assim, pode-se verificar se e como atores com esse potencial de exercer influência através de seus recursos materiais, usam sua vantagem a favor da agenda de reforma do Sistema ONU, por meio do apoio à coordenação de entidades que compõem o sistema através de fundos compartilhados, para atingir melhor coesão e coerência.

A hipótese é que doadores usam seu potencial de influenciar as atividades operacionais da ONU através do seu poder material (BACCARINI & DINIZ, 2014), progressivamente

incrementando a oferta de fundos compartilhados, criados para financiar as atividades de todo o Sistema ONU conjuntamente, especialmente em nível de países. O Capítulo verifica esse apoio, coletando dados sobre o financiamento de atividades da ONU, dando atenção especial a recursos canalizados para o seu uso conjunto no âmbito local e são vistos como maneiras eficientes de fazer as suas entidades trabalharem conjuntamente (ONU, 2014; JENKS, 2014).

Para testar a hipótese, foram pesquisados documentos oficiais da ONU –relatórios anuais do Secretário-Geral, a QCPR e o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU (UN-DESA) – e dados oficiais, como estatísticas do CEB e informações do Escritório de *Multi-Partner Trust Funds*. Além disso, foram pesquisados também relatórios de cooperação multilateral do OCDE, bem como a sua base de dados.

Em primeiro lugar, uma sessão introdutória descreve as especificidades de atividades da ONU relacionadas à ajuda internacional, em contraste com suas funções normativas que ocupam grande parte da agenda de seus fóruns de tomada de decisão e de conferências internacionais patrocinadas por entidades do Sistema ONU. Em seguida, ele explicita as múltiplas formas pelas quais o Sistema ONU financia suas atividades: de contribuições obrigatórias, atreladas à afiliação à ONU e às agências especializadas, aos múltiplos tipos de contribuições voluntárias, cuja parte não prevista no seu orçamento regular ultrapassou o volume previsto na metade da década de 1990. Finalmente, foram avaliados o que os dados coletados informam sobre a relação entre a estrutura fundiária da ONU e as oportunidades e contratempos presentes na atual agenda de reforma das suas atividades operacionais.

3.2 AS ATIVIDADES OPERACIONAIS DA ONU E AJUDA INTERNACIONAL

Apesar de mudanças recente no cenário de cooperação para o desenvolvimento global, como a emergência de novos atores governamentais e não governamentais e a diversificação de seus mecanismos de financiamento, o Sistema ONU ainda corresponde à maior porção dos movimentos de cooperação multilateral no mundo (FIG. 6).

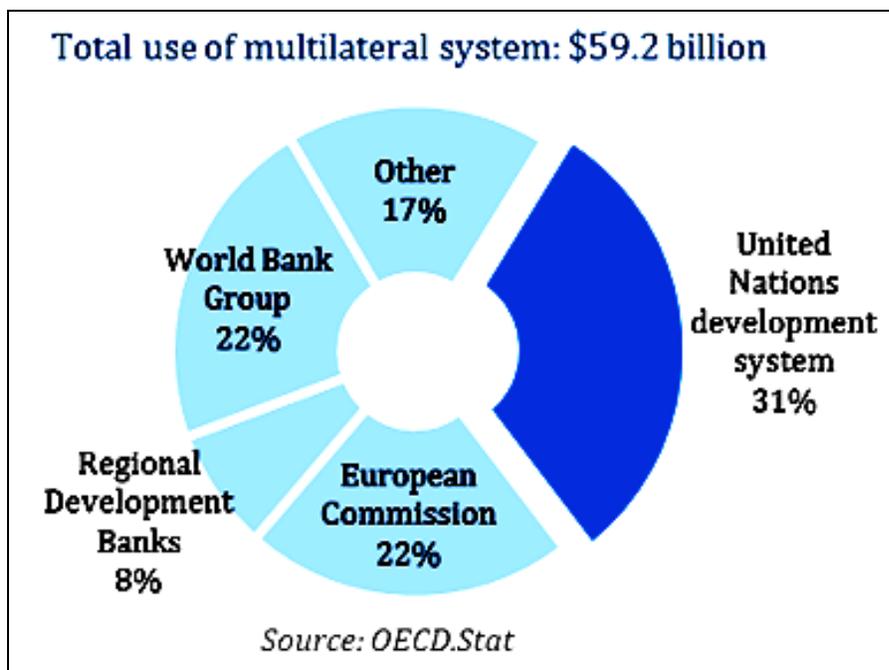


FIGURA 6 - Canais de ajuda multilateral.
 Fonte: Resolução A/71/63 (ONU, 2016, p. 9).

A emergência de novos atores pôs pressão sob o Sistema ONU, que tem dificuldade em demonstrar que provê ajuda de uma forma efetiva e eficiente em um contexto onde o lema de *value for Money* – um produto da Conferência Internacional de Financiamento para o Desenvolvimento na década de 2000 –, é repetido exaustivamente por países que provêm a maioria dos recursos para cooperação ao desenvolvimento (WEINLICH, 2011; JENKS & JONES, 2013).

Contudo, muitos reconhecem que as singularidades do Sistema ONU justificam a preferência por investir na sua cooperação multilateral, devido à sua afiliação universal e capacidade para mobilizar a comunidade internacional acerca de direções normativas conjuntamente estabelecidas nos mais diversos tópicos (WEINLICH, 2011). A afiliação ampla da ONU contribui para que seja vista como um ator neutro e legítimo, especialmente no campo de atividades relacionadas ao desenvolvimento (JOLLY, EMMERRIJ; WEISS, 2009). Portanto, a quantidade de recursos canalizados para suas atividades operacionais têm crescido em um ritmo mais acelerado do que a Assistência ao Desenvolvimento Oficial – *Official Development Assistance* (ODA) –, em grande parte, devido ao crescente financiamento de atividades humanitárias da ONU (FIG. 7). Mesmo assim, Estados-membros frequentemente clamam por reformas para manter a relevância do Sistema ONU em face aos desafios atuais apresentados.

Além disso, existem diferentes formas de financiar atividades operacionais da ONU, nem todos apresentando características que inspiram a neutralidade e legitimidade comumente associadas à ONU.

Na próxima sessão, nós analisamos os vários instrumentos fundiários de atividades operacionais da ONU e os desafios originados pelo uso de alguns deles.

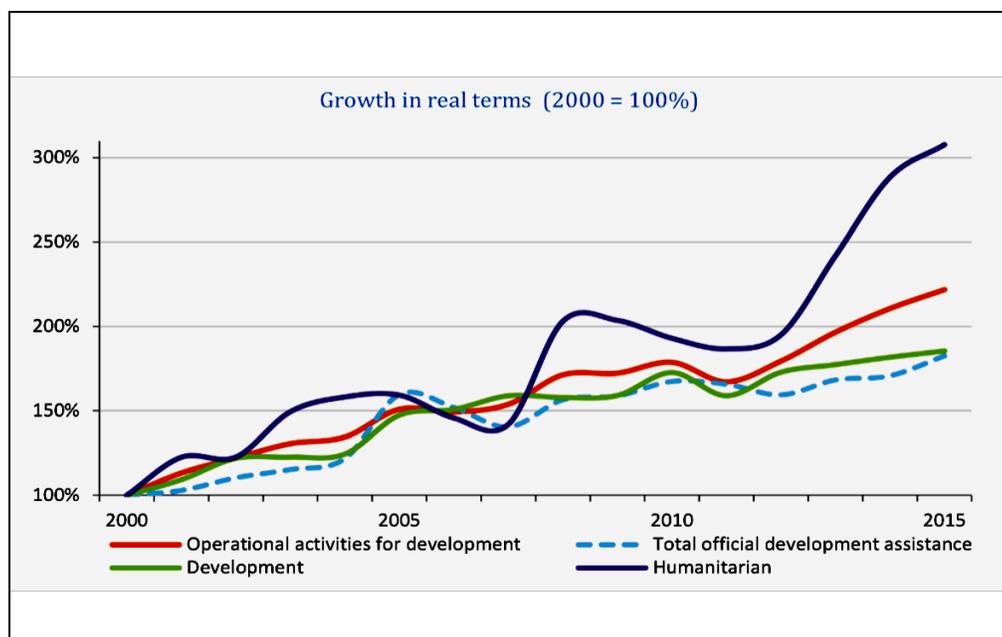


FIGURA 7 - Crescimento do volume de financiamento das atividades operacionais do Sistema ONU (2000-2015).²⁴

Fonte: Resolução A/72/61 (ONU, 2016, p. 5).

3.3 INSTRUMENTOS E MECANISMOS DE FINANCIAMENTO DO SISTEMA ONU

Os recursos que financiam as atividades operacionais do Sistema ONU são diferenciados pelo seu caráter regular e não-regular. *Recursos regulares* não são atrelados à destinação certa (*earmarked*), sendo alocados de acordo com o processo decisório multilateral intergovernamental, que estabelecem prioridades programáticas e os orçamentos destinados ao financiamento das suas atividades (JENKS, 2014). Recursos *não-regulares*, em contraste, são *recursos de destino certo* cuja alocação é definida pelos contribuintes, não estando ligados ao processo decisório multilateral. Isso inclui, por exemplo, valores canalizados a projetos

²⁴ Esses dados não incluem atividades da ONU que são auto-financiadas localmente, já que a definição do ODA não as abrange.

específicos da ONU em nível local e recursos nacionais usados para financiar atividades de campo da ONU no próprio território dos contribuintes. As restrições associadas ao uso de recursos *não-regulares* atrelados a projetos individuais deterioram a convergência e a coerência das atividades da ONU, impondo limitações ao seu posicionamento e planejamento estratégico (DESA, 2015).

Existem cinco principais instrumentos de financiamento das atividades da ONU: (i) *contribuições obrigatórias*; (ii) *contribuições voluntárias regulares*; (iii) *compromissos negociados*; (iv) *financiamento com destino certo* e (v) *taxas* (GLEMERAC, JENKS *et al.*, 2016).

Contribuições obrigatórias são aquelas que Estados-membros da ONU estão comprometidos mediante a Carta da ONU e os tratados que governam suas relações com, por exemplo, as agências especializadas (ONU, 1945, Art. 17). Esses recursos se baseiam em uma fórmula que depende da habilidade de pagamento do país e são vistos como uma fonte de recursos confiável para financiar as principais atividades da ONU. *Contribuições voluntárias regulares* são aquelas sobre as quais Estados-membros têm poder discricionário, mas cuja alocação será definida nos orçamentos, o que assegura o mesmo processo decisório multilateral que define o destino dos recursos obrigatórios, além de ser uma fonte previsível de recursos (WEINLICH, 2011; JENKS& JONES, 2013; JENKS, 2014; GLEMAREC, JENKS *et al.*, 2016).

Compromissos negociados são baseados na aquiescência de contribuintes de prover certa escala de recursos a um tema, projeto ao problema em questão. Esses acordos são legalmente vinculantes, uma vez que eles são determinados por acordos formais entre as partes. Esse tipo de instrumento de financiamento é muito comum em convenções internacionais temáticas patrocinadas pela ONU – como os recursos acordados por convenções quanto ao meio ambiente (WEINLICH, 2011; JENKS& JONES, 2013; JENKS, 2014; GLEMAREC, JENKS *et al.*, 2016). *Taxas* são instrumentos de financiamento pelo qual a taxação de serviços gera fundos, como as taxas cobradas pela Organização Internacional de Propriedade Intelectual (WIPO) para gerenciar patentes e outras propriedades intelectuais (WEINLICH, 2011; JENKS & JONES, 2013; JENKS, 2014; GLEMAREC, JENKS *et al.*, 2016).

Juntos, *contribuições obrigatórias voluntárias regulares*, *compromissos negociados* e *taxas* constituem o orçamento regular do Sistema ONU, e sua alocação estando sob o auspício da governança multilateral que a constitui. Como mencionado no primeiro Capítulo, isso é mandato

da AG – mais especificamente, de seu Quinto Comitê, o Comitê Administrativo e Orçamentário – e seus semelhantes em agências especializadas (ONU, 1945, art. 17).

Tipo de contribuição	<i>Contribuições obrigatórias (regulares)</i>	<i>Contribuições voluntárias regulares</i>	<i>Compromissos negociados (regulares)</i>	<i>Financiamento com destino certo (voluntário não-regular)</i>	<i>Taxas</i>
Qual a característica principal do instrumento de financiamento?	É o preço da afiliação a Estados-membros.	Compromissos voluntários, definidos anualmente.	Alocação da responsabilidade entre Estados-membros participantes.	Destinação do financiamento é pré-determinada para um tema, um país ou projeto.	Taxas cobradas para prestação de serviços, disponível para atores estatais e não-estatais.
Como a responsabilidade é compartilhada?	Fórmula	Sem mecanismo de compartilhamento puramente voluntário.	Alocação de responsabilidades formalizada por acordos entre as partes.	Sem fórmula de compartilhamento institucionalizada.	Taxas padrão ou negociadas.
Como os recursos são alocados?	Estabelecido no orçamento.	Estabelecido no orçamento.	Estabelecido no orçamento.	Alocado em negociações entre doador, entidade da ONU e recipiente.	Vários.
Qual o processo de tomada de decisão?	Afiliação geral.	Afiliação geral.	Afiliação geral.	Entre participantes.	Vários.
Exemplos	Orçamento regular da ONU.	Compromissos voluntários previstos no orçamento regular de fundos e programas.	Recursos acordados por Convenções Ambientais da ONU.	Recursos bilaterais disponíveis a projetos específicos da ONU.	Taxas pagas para manter o WIPO.

QUADRO 6 - Mecanismos de financiamento das atividades operacionais da ONU.

Fonte: *Overview of Financing Instruments in the UN Development System*, by Glemarec, Jenks *et al*; Dag Hammarskjöld Foundation e United Nations Multi-Partner Trust Fund Office, 2016. Tradução nossa²⁵.

Por outro lado, contribuições *não-regulares de destino certo* são recursos direcionados a um tema ou recipiente específico, sem serem previstas no orçamento das entidades do Sistema ONU, nem passarem pela sua tomada de decisão intergovernamental, tendo origem em negociações entre doadores, entidades da ONU e países recebedores (WEINLICH, 2011; JENKS& JONES, 2013; JENKS, 2014; GLEMAREC, JENKS *et al.*, 2016).

Atualmente, os instrumentos de financiamento *não-regulares* são prevalecentes no Sistema ONU (FIG. 8), originando um debate sobre sua *bilateralização*. Introduzindo o termo,

²⁵ Traduções: contribuições obrigatórias (regulares) / *assessed contributions (core)*; contribuições voluntárias regulares/ *voluntary core*; compromissos negociados ; *pledges*; financiamento com destino certo (voluntário não-regulares) / *earmarked (non-core)*; Taxas/ *Fees*.

Weinlich (2011) ressalta que doadores categorizam *recursos de destino certo* como bilaterais, enquanto o relatório anual de financiamento das atividades operacionais da ONU os categoriza como parte do seu financiamento. No entanto, devido ao grande volume e à natureza diversa das atividades financiadas por esses recursos, o último *Relatório de Cooperação Multilateral* da OCDE afirma que esses fluxos são difíceis de classificar, reconhecendo, até certo ponto, que o fato de que alguns países doadores os declaram como bilaterais, não pacifica o debate sobre a natureza dessas contribuições (OCDE, 2016).

Por um lado, alguns relacionam a natureza da cooperação internacional estritamente à tomada de decisão sobre a alocação de recursos, interpretando contribuições com destino certo, portanto, como fundamentalmente prejudicial ao multilateralismo da ONU (WEINLICH, 2011); por outro lado, entendem que o objetivo desse financiamento coaduna-se frequentemente às normas e aos objetivos de desenvolvimento definidos multilateralmente nos órgãos intergovernamentais da ONU, minimizando o impacto de alocações de recursos pré-definidas (JENKS, 2014)²⁶.

Existem dificuldades para medir o financiamento do Sistema ONU, em geral, e suas atividades operacionais, em particular, os dois documentos principais – *Relatórios Anuais sobre Financiamento de Atividades Operacionais da ONU do Secretário-Geral* e o *Relatório de Cooperação Multilateral* da OCDE – foram apenas recentemente estabelecidos e institucionalizados. Os *Relatórios Anuais sobre Financiamento de Atividades Operacionais da ONU do Secretário-Geral* começaram em 2006, sendo institucionalizados ao longo do processo de implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (UN, 2015). Enquanto isso, o primeiro *Relatório de Cooperação Multilateral* da OCDE foi publicado em 2008, apresentando os dados baseados nas definições da OCDE e nas auto-declarações de Estados-membros quanto a seu fluxo de cooperação (OCDE, 2010). Assim, esse relatório não só considera atividades da ONU financiadas por doadores como bilaterais, como também exclui atividades da ONU financiadas pelos governos locais, padrão de financiamento especialmente comum na América Latina e países emergentes como a Índia, correspondendo à maior parte de recursos que financiam as atividades do Sistema ONU nesses locais (WEINLICH, 2011). Portanto, os dados

²⁶ Esse debate sobre a *bilateralização* do multilateralismo é relevante por si só, mas excede a intenção desse Capítulo, apesar do objetivo amplo da tese pretender contribuir correlacionando recursos institucionais e materiais sobre tomadas de decisão na ONU, em geral, e sobre sua reforma, em particular a *iniciativa Delivering as One*.

sobre o financiamento de atividades da ONU devem ser interpretados cuidadosamente, uma vez que aspectos metodológicos podem levar a diferentes *inputs* e *outputs*.

É particularmente relevante discernir fluxos multilaterais de saída e de entrada, o primeiro sendo fluxos de organizações multilaterais para países parceiros, enquanto o último é definido como fluxos para organizações multilaterais, incluindo contribuições regulares e não-regulares (OCDE, 2016). Neste Capítulo, buscou-se analisar ambos os fluxos, para entender como o padrão de financiamento da ONU se relaciona a como suas atividades operacionais são estruturadas institucionalmente.

3.4 O FINANCIAMENTO DAS ATIVIDADES OPERACIONAIS DA ONU

3.4.1. Uma cronologia das finanças das atividades da ONU.

O padrão de financiamento de atividades operacionais da ONU acompanhou diferentes momentos de engajamento do Sistema ONU com a agenda de Cooperação para o Desenvolvimento – apresentada no primeiro Capítulo da tese –, cada fase histórica apresentando suas peculiaridades. Jenks (2014, p. 1810) identifica quatro fases:

- De 1945 a 1960, nos anos que se seguiram à criação das Nações Unidas, no qual as atividades operacionais baseavam-se na ideia funcionalista de domínio técnico, o que conferia às agências especializadas a autoridade e legitimidade para encaminhar a cooperação internacional;
- De 1960 a 1990, quando o processo de descolonização trouxe as demandas dos novos Estados ao centro da agenda de cooperação, cujo foco voltou-se para o desenvolvimento das capacidades de países do Sul Global;
- De 1990 a 2000, quando as atividades operacionais da ONU consistiam na oferta de serviços para países em desenvolvimento;
- De 2000 aos dias atuais, uma fase na qual a determinação de metas e de objetivos de desenvolvimento pauta a cooperação internacional centrada no Sistema ONU.

Ao da história, o padrão de financiamento de atividades operacionais do Sistema ONU correspondeu ao enfoque das atividades de cada ciclo apresentados, já que meios de financiamento diferentes emergiram como métodos mais apropriados ao propósito de cada um deles. As agências especializadas foram a personificação do ideal funcionalista de expertise técnica traduzida em comunidades de práticas institucionalizadas (JENKS & JONES, 2013, p. 23).

Ao final da Segunda Guerra Mundial, entidades foram criadas para unir especialistas e habilidades relacionadas a setores específicos, como a criação da UNESCO e da FAO em 1945 e da OMS em 1948, junto com a já existente OIT. Não só a governança, como também os mecanismos de financiamento de agências especializadas foram estabelecidos seguindo o ideal funcionalista: entidades temáticas individualizadas tendo o seu próprio meio de financiamento, sustentado por contribuições obrigatórias de seus Estados-membros (JENKS, 2014, p. 1.811). Portanto, a disponibilidade de recursos era o custo de afiliação às agências da ONU.

A Resolução 200 da Assembleia Geral (III) autorizou o orçamento regular da ONU a ser utilizado no financiamento de atividades de Assistência Técnica, sendo a AG encarregada de considerar e aprovar arranjos financeiros e orçamentários com as agências especializadas, examinando seus orçamentos administrativos e fazendo recomendações sobre eles (ONU, 1945, art. 17).

Em 1949, cientes de que aspectos importantes de desenvolvimento social e econômico não seriam cobertos pelos setores representados no Sistema ONU pelas agências especializadas, Estados-membros representados no ECOSOC solicitaram o estabelecimento de uma entidade da ONU com um mandato mais amplo (RESOLUÇÃO 222-IX), o que levou à criação do Programa Expandido de Assistência Técnica através da Resolução 305 (IX)²⁷ da AG. O Programa Expandido de Assistência Técnica (EPTA) era financiado por contribuições voluntárias de governos, apesar de que parte dos orçamentos obrigatórios também serem usados para cobrir suas atividades.

Os recursos da EPTA eram divididos entre agências da ONU com base em percentuais. Na primeira distribuição de fundos do EPTA, de um total de 20 milhões de dólares, 14% foi alocado para a UNESCO, 11% para a OIT e 29% para a FAO (OWEN, 1959). Esses valores ainda representavam uma parcela muito pequena do orçamento total da ONU.

A segunda fase resultou de um novo foco, devido à Guerra Fria e o processo de descolonização, o que redirecionou o propósito de atividades operacionais da ONU de um paradigma funcionalista, para a construção de capacidades de estados, dando origem a novos mecanismos de financiamento para direcionar recursos diretamente a países (JENKS & JONES; JENKS, 2014). O contexto histórico contribuiu para a substituição do enfoque setorial para uma

²⁷ Resolução disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/051/24/IMG/NR005124.pdf?OpenElement>>. Acesso em: Dezembro 2017.

perspectiva individualista de duas maneiras: em primeiro lugar, a polarização da Guerra Fria fez do alinhamento aos blocos a razão principal para mobilizar e alocar recursos; em segundo, a descolonização ensejou o apoio aos novos países no centro das atividades da ONU, que deveria providenciar atividades para promover seu desenvolvimento nacional (ONU, 2005a; MULLER, 2010; JENKS & JONES; JENKS, 2014).

A criação, em 1966, do Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento (PNUD), através da fusão do EPTA e do Fundo Especial da ONU para Países Subdesenvolvidos, marca essa virada, uma vez que este programa alocava recursos de país em país. Nesse período, os Estados-membros detinham poder discricionário sobre a priorização de que políticas setoriais e deveriam ser objeto de cooperação internacional, mas a implementação dessas políticas ainda era reservado ao Sistema ONU (JENKS & JONES, p. 25-26; JENKS, 2014).²⁸

Nessa fase, o PNUD era responsável por coordenar 75% do total de gastos da ONU com Assistência Técnica, 90% advindo de contribuições voluntárias regulares (JENKS, 2014, p. 1814). Dessa forma, contribuições regulares foi o principal mecanismo de financiamento das atividades operacionais da ONU durante três décadas (1950-1980), possibilitando que os fluxos de recursos fossem previsíveis, apesar da sua natureza voluntária. Não só o gerenciamento desses recursos era concentrado no PNUD, como também apenas um pequeno número de agências recebia esses recursos - a OMS, a OIT, a UNESCO, a UNIDO e a própria ONU (órgãos, fundos e programas principais) -, onde essas seis agências correspondiam a mais da metade dos gastos com cooperação do Sistema ONU (JENKS, 2014, p. 1814).

A terceira fase coincide com o fim da Guerra Fria e a globalização, sendo um ponto de inflexão nas atividades da ONU, com agências especializadas e o PNUD perdendo, respectivamente, o quase-monopólio sobre a implementação de projetos de cooperação e a alocação de fundos, paralelamente ao crescimento da parcela de contribuições não-regulares (ONU, 2005b; ONU, 2011; WEINLICH, 2011). No fim da década de 1980, países em desenvolvimento já tinham desenvolvido capacidades nacionais que os permitiram implementar atividades antes dependentes de cooperação internacional; por outro lado, diante da estagnação do orçamento regular da ONU, que foi ultrapassado por recursos não-regulares, as agências da

²⁸ A literatura argumenta que isso deixou o poder da cooperação internacional para o desenvolvimento nas mãos de países desenvolvidos e que a abordagem da ONU para o desenvolvimento, foi uma manifestação das preferências dos países do Norte. Apesar da relevância desse debate, excede o objetivo dessa pesquisa.

ONU passaram a desenvolver suas próprias estratégias para financiar seus projetos, levando a competição por recursos dentro do Sistema ONU.

O fornecimento de recursos de forma centralizada através do PNUD encerrou-se, e a implementação de projetos pelos próprios governos nacionais ultrapassando o volume realizado por suas agências da ONU, os próprios governos respondendo por mais da metade dos programas realizados (JENKS, 2014, p. 1815)²⁹. Isso está de acordo com a demanda de Estados-membros por *ownership* sobre as atividades da ONU realizadas em seu território. No entanto, as atividades operacionais da ONU “[...] se tornaram um conjunto de numerosas, frequentemente pequenas, intervenções em resposta a uma multidão de prioridades de governos expressas por uma ampla extensão de ministérios [...]” (JENKS & JONES, 2013, p. 25).

Essa abordagem de cooperação, em conjunto com a falta de uma fonte de financiamento sistêmica, levou a uma aguda fragmentação do Sistema ONU, promovendo questionamentos sobre a sua natureza multilateral, não havendo uma definição conjunta quanto ao planejamento e financiamento das atividades da ONU (WEINLICH, 2011). O fim da Guerra fria e a diminuição da relevância estratégica de patrocinar a cooperação internacional como instrumento de política externa, é relacionado ao quase nulo crescimento de fluxos de auxílio em termos nominais e seu decréscimo em termos reais ao longo da década de 1990 (JENKS, 2014). Nesse contexto, a cooperação para o desenvolvimento, em geral, passou por uma adaptação, com uma sucessão de conferências temáticas globais ao longo dos anos 1990, culminando na Cúpula Global de 2000 e na promoção de uma nova agenda de desenvolvimento.

A quarta fase é caracterizada pelo estabelecimento de objetivos globais e o crescimento da parcela de contribuições não-regulares como fonte de financiamento das atividades da ONU (FIG. 9). Isso abrange o período de implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), entre 2000 e 2015, bem como a Agenda 2030, baseada no estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) em 2015 (CAPÍTULO 1).

²⁹ Jenks (2014) afirma que, enquanto na metade da década de 1980 agências da ONU correspondiam a 58% do total de entregas de programas financiadas pelo PNUD e execuções nacionais representavam apenas 6%, na metade da década de 1990 a situação foi revertida: execuções nacionais correspondiam por 58% e agências por 15% dos gastos totais do PNUD (JENKS, 2014, p. 1.815).

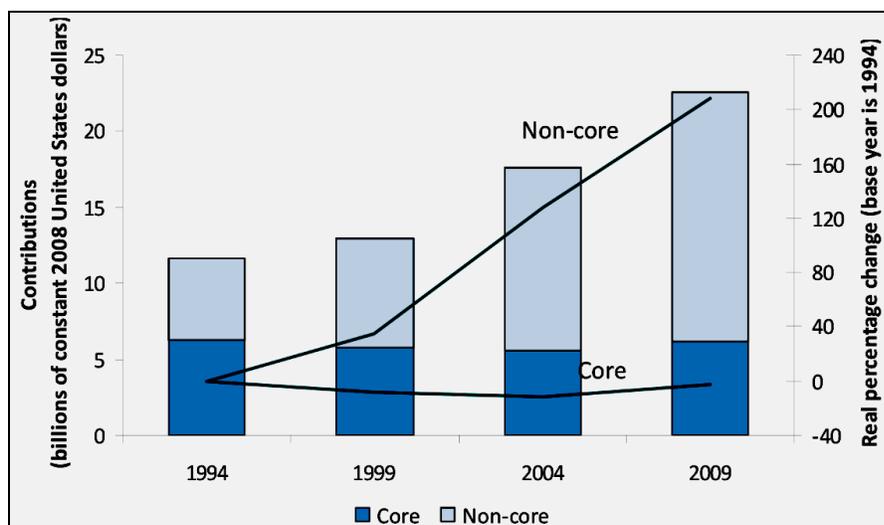


FIGURA 8 - Tendências em contribuições totais para atividades operacionais da ONU (1994-2009).
Fonte: Resolução A/66/79 (ONU, 2011, p. 25).

Recursos regulares foram o principal meio de financiamento das atividades do Sistema ONU até na metade dos anos de 1990. A progressiva relevância de recursos não-regulares é relacionada a fatores históricos e políticos, como o fim da Guerra Fria e o estabelecimento dos ODMs, que foram estruturados em grupos temáticos de acordo com as preferências dos doadores, que fizeram uso da margem de manobra permitida por esse novo padrão de financiamento. Cada doador ou grupo de doadores poderia então favorecer, por exemplo, um objetivo ou tema que lhe era mais sensível, como a preferência dos países do Norte por projetos de empoderamento feminino (WEISS, 2013).

A próxima sessão apresenta as características principais do financiamento de atividades operacionais do Sistema ONU nesse período, analisando como o atual padrão de financiamento possibilita Estados-membros exercerem influência sobre a maneira pela qual as atividades da ONU são estruturadas.

3.4.2 O Atual padrão de financiamento das atividades da ONU

Desde o ano 2000, o financiamento de atividades operacionais da ONU tem crescido continuamente, mas recursos não-regulares canalizados para atividades humanitárias correspondem à maior parte desse crescimento (RESOLUÇÃO A/72/61, p. 30). Como visto, essas contribuições de destino certo são frequentemente criticadas pelo seu impacto negativo como um todo, uma vez que não estão sob escrutínio da tomada de decisão multilateral, sendo usadas para projetos

específicos que se tornam intensamente disputados entre agências do Sistema ONU. Muitos acadêmicos e a própria ONU compartilham essa visão de que o financiamento com destino certo é deletério à coerência e efetividade do sistema, sendo uma declaração comum no Relatório Anual do SG sobre atividades operacionais e nos documentos finais das sessões regulares da AG e do ECOSOC, bem como em avaliações de consultores em pesquisa de cunho acadêmico.³⁰

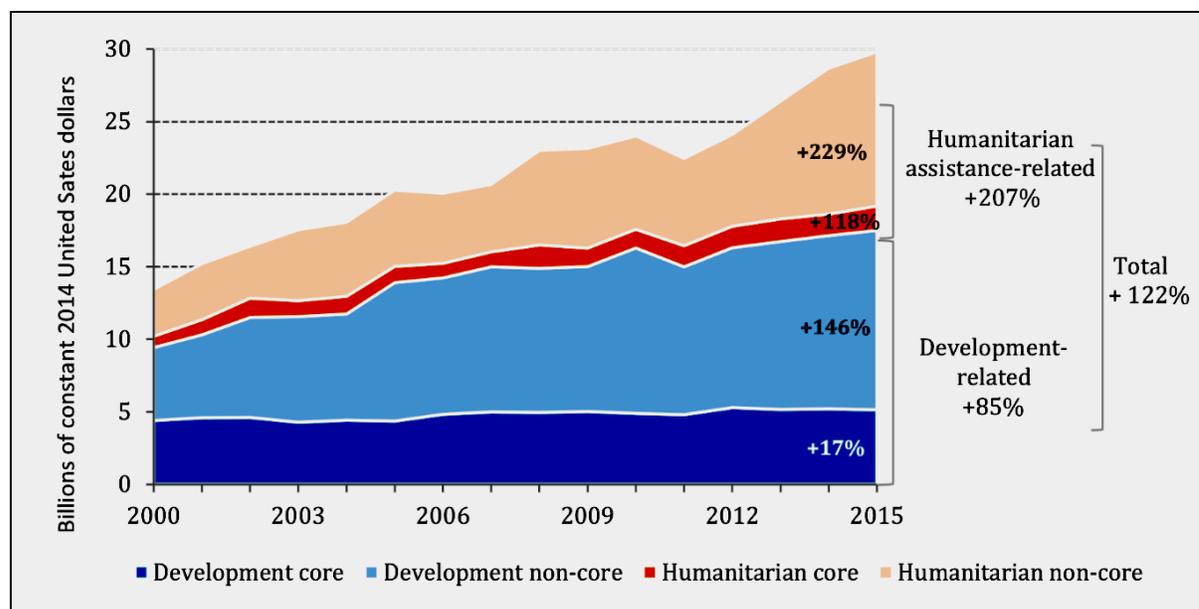


Figura 9 - Mudança real do financiamento de atividades operacionais da ONU (2000-2015).³¹

Fonte: Resolução A/72/61 – E/2017/4 (ONU, 2016:10).

Contudo, existem diferentes tipos de financiamento de destino certo, o seu potencial de prejudicar a coerência e coesão do Sistema ONU variando, podendo ser identificados ou não como um fator promotor de fragmentação e ineficiência institucional.

Existem quatro tipos de financiamento não-regulares: 1) financiamento temático à determinada entidade; 2) financiamento compartilhado inter-agências, incluindo programas conjuntos; 3) financiamento com destino certo a programas e projetos específicos, incluindo recursos locais; 4) fundos globais administrados fora do Sistema ONU (RESOLUÇÃO A72/61 p. 36). Na perspectiva das agências da ONU, o grau de flexibilidade desses tipos de financiamento não-regulares variam de uma pré-definição mais flexível ou mais restrita, fundos temáticos e

³⁰ Ver os relatórios do Secretário-Geral de 2006 a 2017; Resoluções da AGNU de A/60 à mais recente A/72 e Silke (2011); Weiss (2013); Jenks & Jones (2013); Glemarec, Jenks *et al.* (2016).

³¹ Percentagem relativa ao ano 2000.

compartilhados inter-agências que representam o primeiro grupo, enquanto os fundos verticais globais estão no segundo (RESOLUÇÃO A/72/61, p. 37).

3.4.2.1 Financiamento temático específico à entidade

Fundos temáticos são de destino certo pela definição do tópico para o qual serão direcionados, mas isso está de acordo com os planos estratégicos das entidades da ONU, aprovados por sua governança multilateral (ONU, 2016, p. 42). Isso significa que esses recursos são sujeitos ao planejamento de longo prazo das entidades da ONU, bem como flexíveis o suficiente para serem direcionados a propósitos específicos dentro de um mandato temático mais amplo (GLEMARAC, JENKS *et al.*, 2016, p. 23). Essa abordagem temática é apontada como fatores que distorceram prioridades na era dos ODMs, já que criaram silos programáticos setoriais (JENKS & JONES, 2013). Durante o *diálogo sobre posicionamento a longo prazo do Sistema de Desenvolvimento da ONU* do ECOSOC – visto no último Capítulo –, também foi mencionado que a contribuição para esse mecanismo de destino certo mais flexível dependeria dos planos estratégicos e de uma maior confiança na capacidade de gerenciamento de entidades da ONU por parte dos Estados-membros (ONU, 2016).

3.4.2.2 Fundos Compartilhados e Programas Conjuntos

Fundos compartilhados são mecanismos de financiamento direcionados às atividades do Sistema ONU programáticas amplas e claramente definidas, não demandando que, aqueles que oferecem os recursos, escolham uma agência específica como parceira (ONU, 2016; GLEMARAC, JENKS *et al.*, 2016, p.23). Esse financiamento é gerenciado por um administrador de fundos da ONU e seus recursos são alocados por um mecanismo de governança liderado pela ONU, a cargo de definir os objetivos do financiamento e sua estrutura de resultados (ONU, 2016, p. 43).

Fundos compartilhados emergiram como um instrumento de financiamento de atividades operacionais da ONU em 2003, no Iraque, após a incursão norte-americana, quando um Fundo de Garantias de Vários Parceiros (*Multi-Partner Trust Fund, MPTF*) para o Iraque foi estabelecido para que doadores pudessem contribuir ao Sistema ONU, confiando na sua governança interna para alocar os recursos de acordo com as prioridades estabelecidas (JENKS & JONES, 2013; GLEMARAC, JENKS *et al.*, 2016). O sucesso operacional do Fundo de Garantia para

Recuperação do Iraque fez com que o escritório que o gerenciava dentro do PNUD se transformasse no atual Escritório de Fundos de Garantias de Vários Parceiros (*Multi-Partner Trust Fund Office - MPTFO*), que hoje atua junto ao secretariado, como administradores de financiamento de fundos compartilhados (JENKS, 2014).

Esse mecanismo de financiamento tem crescido continuamente, canalizando 1,5 bilhões de dólares por ano atualmente (ONU, 2016, p. 44). Em 2015, dos 80% de recursos que financiam atividades operacionais da ONU advindos diretamente de governos, os fundos compartilhados tiveram um aumento de 6%, comparado aos 3% de 2014 (FIG. 10)³².

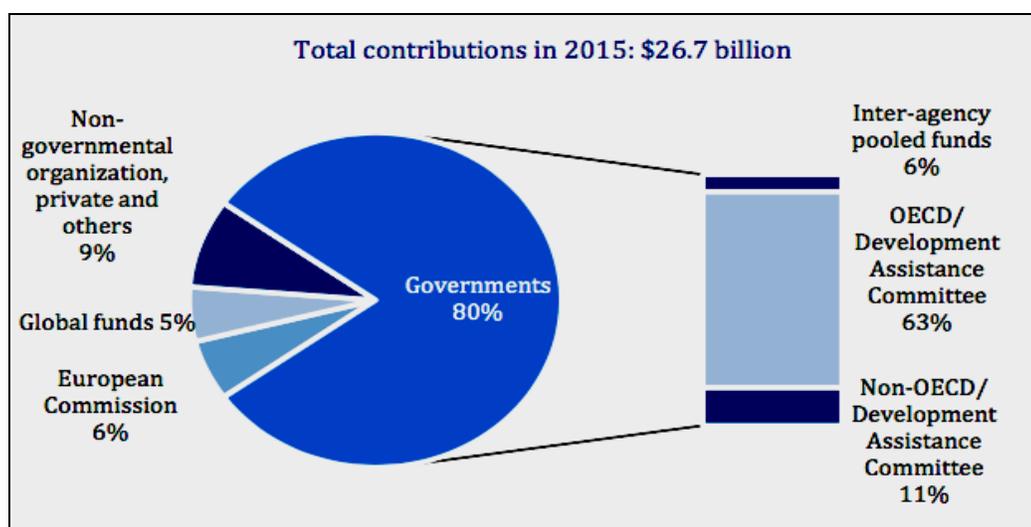


FIGURA 10 - Principais de fontes de financiamento de atividades operacionais da ONU em 2015.
Fonte: Resolução A/72/61 p. 7.

Existem quatro tipos principais de fundos compartilhados: (i) Coordenação Humanitária; (ii) Coordenação Temática; (iii) Coordenação da ONU & Fundos a Nível de Países; (iv) Fundos Nacionais Compartilhados. O Fundo *Uma ONU (One UN Fund)* é um MPTF, como também são os Programas Conjuntos, definidos como parcerias, envolvendo mais de um e frequentemente até cinco entidades do Sistema ONU, parceiros governamentais e outros investidores (ONU, 2016). Assim como no orçamento geral não-regulares da ONU, fundos humanitários representam a maior parcela de alocação de recursos do portfolio de seus fundos compartilhados.

³² Em 2014, o total de recursos vindos diretamente de governos era 21,8 bilhões ou 77% do total de 28,4 bilhões, os 3% correspondendo a 0,6 bilhões (RESOLUÇÃO A/71/63 p. 12).

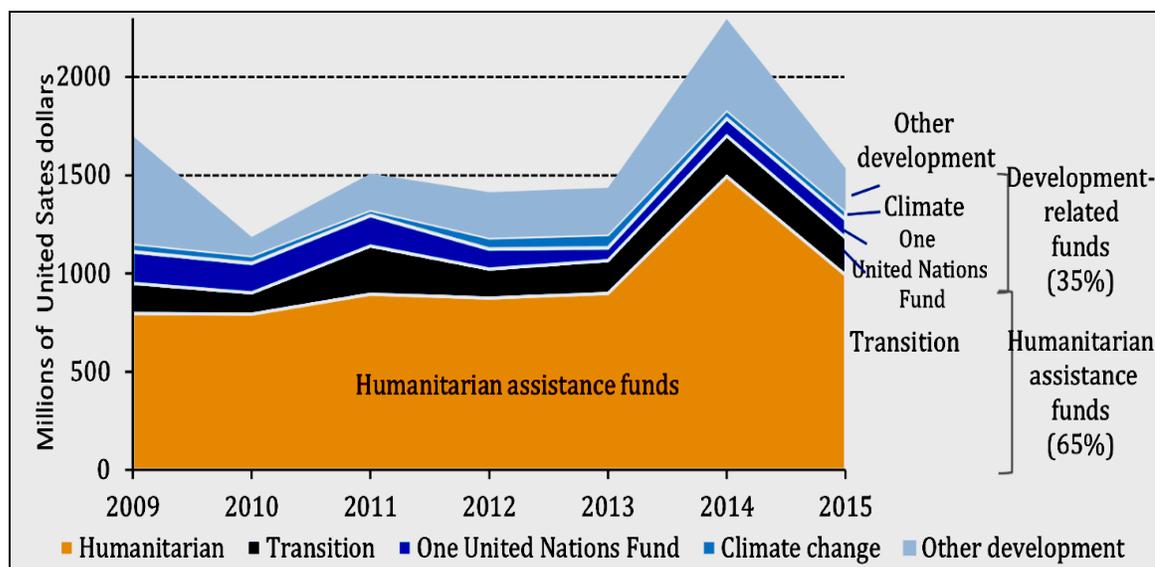


FIGURA 11- Depósitos feitos para financiamento de fundos compartilhados por categoria (2009-2015).
Fonte: Resolução A/72/61 p. 29.

3.4.2.3 Contribuições de destino certo a projetos específicos e recursos locais

A maior parte do financiamento por recursos não-regulares das atividades operacionais da ONU vem diretamente do governo, na forma de contribuições para programas e projetos específicos e é frequentemente conhecida como recursos *multi-bilaterais* (WEINLICH, 2011; JENKS & JONES, 2013; ONU, 2016). Isso é relacionado ao contexto de atividades operacionais da ONU depois do fim da Guerra Fria; quando se desenvolveu inúmeros projetos individuais, uma abordagem que ganhou força com a virada do milênio em consequência do foco da agenda de cooperação para o desenvolvimento em eficiência da ajuda e a percepção de doadores de que poderiam controlar de mais perto a alocação de seus recursos se eles o oferecessem em uma base de projeto por projeto. Como visto no Capítulo anterior, isso levou a negociações acirradas na AG sobre a estruturação de atividades da ONU, desencadeando iniciativas de reforma que reconhecem padrões de financiamento como fatores de impacto sobre ela.

Um ponto interessante é que países que foram identificados no Capítulo anterior como tendo uma posição recalcitrante sobre iniciativas de reforma da ONU - Brasil e Índia -, compartilham outro aspecto além da sua preferência por reforma do Conselho de Segurança, já que as atividades da ONU nesses países são auto-financiadas. Recursos locais é a maior parte do financiamento de atividades operacionais da ONU, especialmente na América Latina, sendo

interessante notar a falta de engajamento desses países – exceto o Uruguai –, nessa dimensão de agenda de reforma da ONU.

Entrevistas conduzidas com pessoal da ONU e diplomatas confirmam que aqueles que servem ou representam países em que recursos locais financiam atividades da ONU, descrevem a presença do Sistema ONU em nível local como coesiva e coerente. Isso pode revelar a correlação entre esse padrão de financiamento e a forma na qual as atividades da ONU ocorrem e são percebidas por seus funcionários (entrevistas funcionários da ONU, 2017).

3.4.2.4 Fundos temáticos globais

Fundos temáticos globais têm uma natureza vertical, sendo canalizados para tópicos específicos como os fundos compartilhados, mas se diferindo destes por não serem administrados pela ONU, que, portanto, não desempenha nenhum papel de liderança no seu processo de alocação (ONU, 2016). Esses fundos se baseiam nas suas próprias estruturas de governança e financiamento, cujas decisões sobre sua alocação fazem com que a ONU perceba os recursos disponíveis para financiar suas atividades operacionais, como de destino certo restrito. As quantidades oferecidas para a ONU por esse tipo de fundo oscilam com frequência, o que é interpretado como um fator que prejudica a previsibilidade de financiamento de suas atividades (ONU, 2016).

Tipo de contribuição	Fundos temáticos específicos à entidade	Fundos Compartilhados e programas conjuntos	Fundos de destino certo a programas, projetos específicos	Fundos temáticos globais
Características principais	Levemente restrito ao destino pré-definido para financiar o plano estratégico de uma entidade da ONU específica e seus desenrolamentos em uma área temática específica.	Fundo inter-agências para apoiar uma estrutura programática e de resultados amplamente definida através de contribuições mistas.	<i>Multi-bilateral</i> e recursos canalizados pela ONU para projetos e programas específicos e programas que atraem doadores.	Fundos verticais para temas e assuntos específicos, firmemente de destino certo para projetos específicos.
Contribuições 2015	US\$ 529 milhões	US\$ 1.5 bilhões	US\$ 17,8 bilhões	US\$ 1.4 bilhões.
Tomada de decisão	Gerenciada pela agência	Gerenciada por um	Gerenciamento	Autônomo (ONU)

são de alocação e processo	da ONU recebedora.	administrador de fundos da ONU.	específico ao projeto.	só como implementadora).
----------------------------	--------------------	---------------------------------	------------------------	--------------------------

QUADRO 7- Instrumentos de financiamento não-regulares do Sistema de Desenvolvimento da ONU.

Fonte: Elaborado pela autora, 2016, baseado na Resolução A/72/61, (UN, 2016, p. 36-52); Glemarec, Jenks *et al.* (2016); Jenks (2014); Weinlich (2011).

3.5 A RELAÇÃO ENTRE MECANISMOS DE FINANCIAMENTO NÃO REGULARES E O GRAU DE DISCRIÇÃO DE DOADORES INTERNACIONAIS

A apresentação anterior de instrumentos de financiamento não-regulares da ONU mostra que nem todos os seus tipos são estritamente de destino certo, tendo impactos diferentes sobre o planejamento e a flexibilidade do Sistema ONU (ONU, 2016). Fundos temáticos e fundos compartilhados são vistos como formas positivas de financiamento, devido ao alinhamento daqueles com o planejamento estratégico de entidades da ONU e à alocação destes ser encaminhada por um administrador da ONU com para ser utilizado conjuntamente por agências. Por outro lado, contribuições de destino certo para projetos e programas específicos, bem como fundos globais, são vistos como os mais rigorosamente direcionados, o primeiro causando competição por recursos entre agências da ONU e sendo uma fonte de recursos pouco previsível sustentável a médio e a longo prazo, enquanto a volatilidade e a tomada de decisão autônoma de fundos globais impedem que sejam uma fonte confiável de financiamento para atividades operacionais da ONU. Essas percepções são identificadas em relatórios da ONU desde o meio da década de 2000, mas ficou mais claro mais recentemente, no Diálogo Sobre o Posicionamento de Longo Prazo do Sistema ONU para o Desenvolvimento, sendo apresentado no mais recente Relatório do SG de atividades operacionais da ONU (FIG. 12).

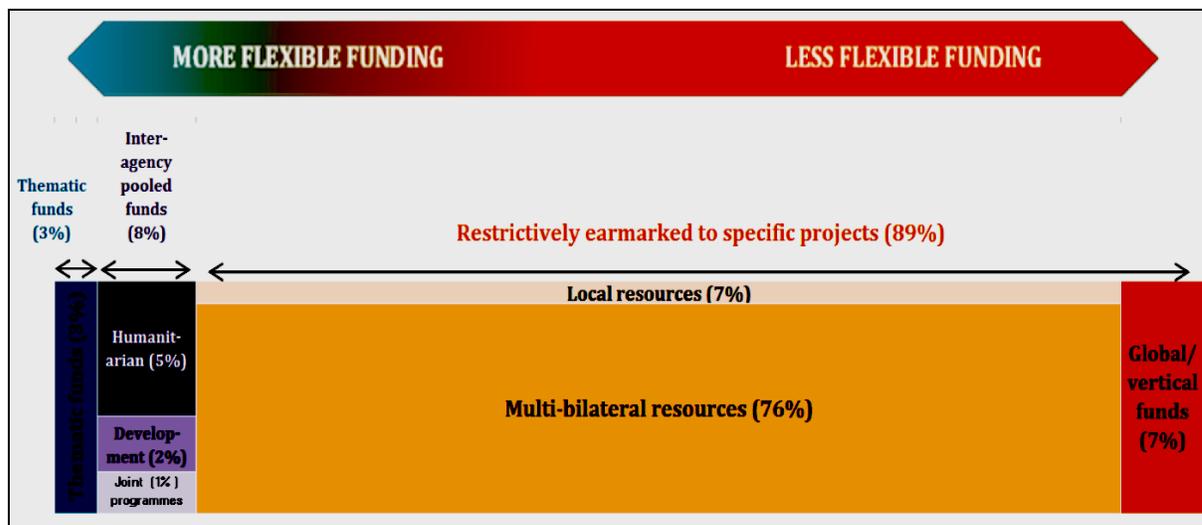


FIGURA 12 - Modalidades de financiamento não-regular de atividades operacionais da ONU para o desenvolvimento em 2015.

Fonte: Resolução A/72/61 (ONU, 2016 p. 12), baseado em estatísticas do CEB e na base de dados de fundos compartilhados do MPTFO.

O desequilíbrio entre recursos regulares e não-regulares, junto da prevalência de recursos multi-bilaterais como a fonte principal de financiamento de atividades operacionais da ONU, deu origem a críticas que denunciavam o consumo de recursos regulares pelo gerenciamento de diversos projetos e programas de destino certo (WEINLICH, 2011). Isso seria uma forma de terceirizar despesas da cooperação bilateral para o desenvolvimento mediante uma estrutura financiada pelo orçamento principal da ONU, sobrecarregando sua capacidade operacional e administrativa.

Portanto, a ideia de uma massa crítica de recursos regulares - montante necessário para promover atividades da ONU sem sobrecarregar sua estrutura administrativa e operacional e promovendo os planos estratégicos das entidades -, emergiu como uma maneira de superar os impactos da desproporção entre recursos regulares e não-regulares. No entanto, apesar da abertura de Estados-membros ao conceito, que tem sido parte do vocabulário de negociações de financiamento, não há consenso sobre qual seria o montante mínimo e a ONU não foi bem-sucedida em emplacar sua proposta de metade do financiamento total (ONU, 2016; GLEMARC, JENKS, *et al.*, 2016). Assim, a QCPR de 2012 solicitou que fundos e programas definissem princípios comuns para o conceito de massa crítica. A QCPR de 2012 também solicitou que agências e times de países apresentassem um Orçamento Integrado, que deveria conter, tanto a necessidade, quanto a expectativa de financiamento, para colocar em prática seus planos

estratégicos (ONU, 2012), o que, se realizado, serviria de base para análises mais amplas sobre a operacionalização do conceito de massa crítica.

O relatório anual do SG de financiamento das atividades operacionais de 2016 leva em consideração a ideia apresentada por Glemarc, Jenks, *et al.* (2016) de que fundos compartilhados deveriam corresponder a pelo menos 15% a 20% de gastos não-regulares ao nível do país para promover coesão e coerência da ONU (ONU, 2016), o relatório identificando somente 16 países que alcançaram essa marca em 2015 (FIG. 13).

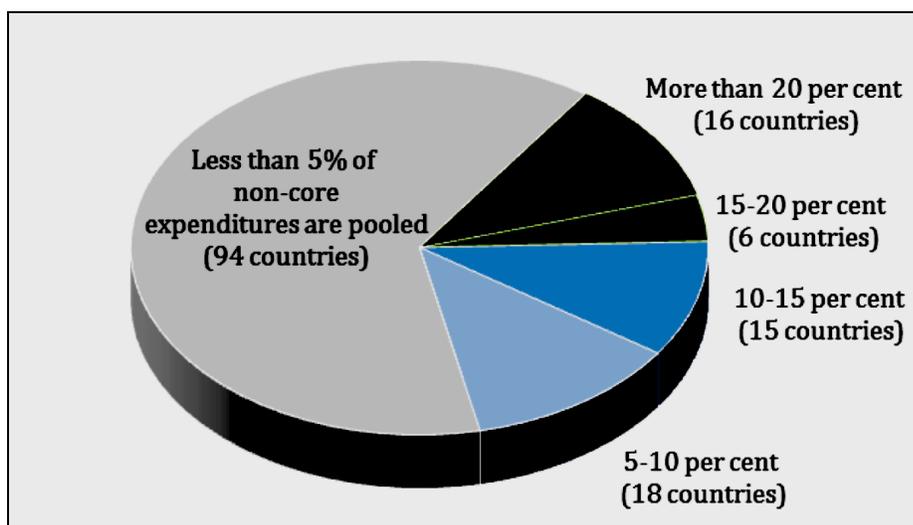


FIGURA 13 - Parcelas estimadas de gastos não-regulares ao nível do país canalizadas por fundos compartilhados em 2015.

Fonte: Resolução A/72/61 p. 29.

A análise dos dados apresentados pelo relatório de 2010 do financiamento de atividades operacionais da ONU nos países-piloto da iniciativa *Delivering as One UN* indica que cinco dos oito países tinham atingido essa marca em 2008 – Albânia, Vietnã, Cabo Verde, Ruanda, Tanzânia e Moçambique –, graças às contribuições disponibilizadas para o *Fundo Uma ONU*³³. Naquela época, a parcela do *Fundo Uma ONU* do total de gastos do Sistema ONU correspondia a 30% na Albânia, 25% no Vietnã, 22% em Cabo Verde, 20% em Ruanda e na Tanzânia e 14% em Moçambique, enquanto em outros pilotos essa parcela era menos notável, como 4% no Uruguai e 4,7% no Paquistão (ONU, 2012; OCDE, 2010).

³³ Resolução A/67/50, p. 27. Disponível em: <http://www.un.org/esa/coordination/pdf/2012_funding_report-figures_and_tables.pdf>. Acesso em: Novembro 2016.

Apesar da crescente quantidade de recursos canalizados por esses mecanismos de financiamento compartilhados ao longo da fase piloto da iniciativa, vale a pena notar o decréscimo de contribuições para o *Fundo Uma ONU* depois do fim da fase piloto do *Delivering as One UN* em 2012, avanços promovidos por essa iniciativa, como o alcance da marca de 20% apontada anteriormente, retrocedendo (FIG. 14).

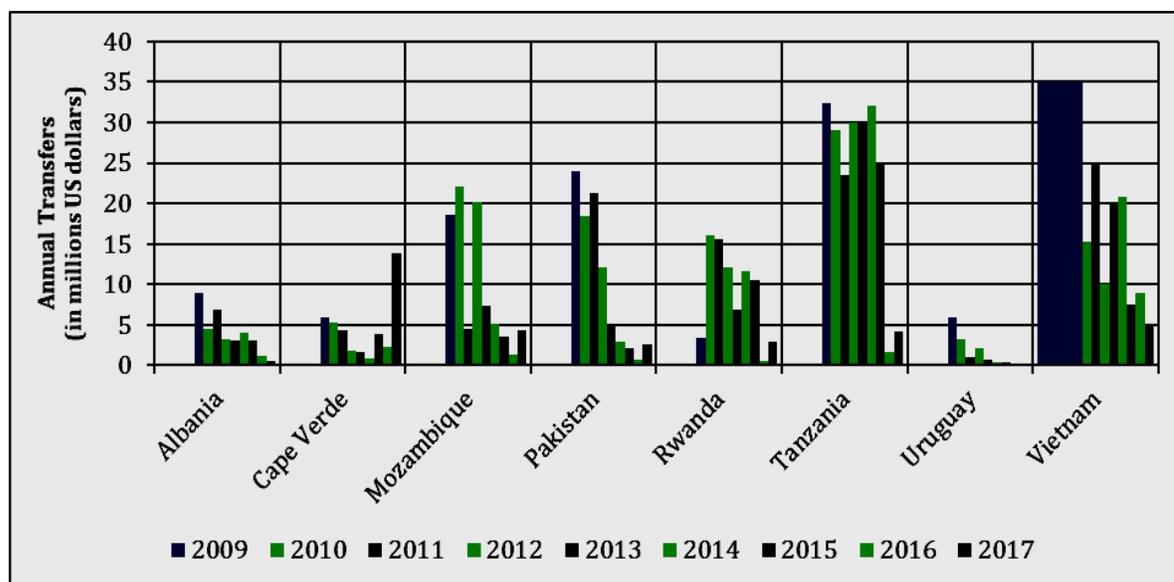


FIGURA 14 - Fundos compartilhados – *One UN Funds* e Programas Conjuntos – em países-piloto do *DaO UN* entre 2009-2016:

Fonte: Elaborada pela autora, ano 2017, com base em dados do MPTFO³⁴.

Além disso, o diálogo sobre o posicionamento a longo prazo do UNDS feito pelo ECOSOC e os debates acerca do financiamento da Agenda de 2030, focaram em confrontar a proeminência do financiamento multi-bilateral de destino rigidamente certo, identificando-o como causa da fragmentação das atividades operacionais do Sistema ONU, minando o seu potencial e relevância. Contemporaneamente, o caráter mais horizontal e integrado dos ODS é visto como um fator normativo positivo em favor de mudanças na cooperação multilateral internacional, em geral, e na ONU, em particular. Assim, a correlação entre instrumentos de financiamento e o status da estrutura institucional de atividades operacionais da ONU é reconhecida, tanto por Estados-membros, quanto por entidades que compõem o Sistema ONU.

³⁴ Os dados coletados incluem Fundos Uma ONU, Fundos de Conquista dos ODM e ODS, Fundos de transição e Programas Conjuntos, ver tabela com dados completos no Anexo.

Mesmo assim, o próximo Capítulo observa como instrumentos institucionais estabelecidos, como a estrutura orçamentária comum para times locais da ONU e orçamentos integrados de entidades da ONU funcionaram, até certo ponto, como promotores de coesão e coerência do Sistema ONU, mesmo em face de um padrão de financiamento baseado em recursos com destino certo, estritamente definidos e não-regulares.

3.6 OBSERVAÇÕES FINAIS

A maneira pela qual as atividades operacionais da ONU são financiadas através de contribuições voluntárias crescentemente de destino certo se relacionam ao potencial de contribuintes de exercer influência sobre estas. O domínio de um padrão de financiamento baseado na alocação de recursos por métodos multi-bilaterais abre uma brecha para aqueles que financiam a maioria das atividades da ONU. Contudo, a abordagem de grandes dados de relatórios da ONU e da OCDE sobre atividades operacionais da ONU, não explora nuances que podem permitir um olhar mais profundo na relação entre a estrutura institucional da ONU e seus padrões de financiamento.

Desse modo, tanto a OCDE, quanto a ONU, reconhecem as limitações inerentes a seus relatórios como empreendimentos recentes, que estão no meio de um processo de melhorias que levam em consideração os fluxos mundiais de cooperação internacional, frequentemente dependendo do compartilhamento de informações de terceiros. Isso leva a relatos das tendências gerais da cooperação multilateral internacional e elucida um consenso sobre a influência de mecanismos de financiamento sobre a arquitetura institucional que eles financiam, mas esses relatórios não indicam, e nem pretendem observar, dinâmicas específicas. Como mencionado por Jenks e Jones (2013) em seu influente relatório *UN Development at a Crossroads*, a análise das tendências gerais das atividades operacionais da ONU indicam, mas não explicam, o que pesquisas mais detalhadas podem evidenciar.

Esse Capítulo expôs como terminologias, classificações e aspectos metodológicos gerais – como a falta de uma definição sistêmica de atividades operacionais humanitárias e de desenvolvimento, a auto-declaração de recursos com de destino certo como sendo bilaterais ou multilaterais bem como o foco sobre os fluxos de entrada em detrimento das despesas do Sistema

ONU –, tornam complexas as análises de atividades operacionais da ONU e seus mecanismos de financiamento. A elaboração de estudos de caso é uma boa opção para delimitar a análise.

Iniciando a análise do padrão de financiamento dos países-piloto do *Delivering as One UN*, pode-se verificar que recursos não-regulares de um tipo específico, os fundos compartilhados, representaram uma parcela significativa de despesas locais da ONU, o que foi apontado como necessário, apesar de não suficiente, para ensejar a coesão da ONU no âmbito nacional, evitando sua fragmentação institucional.

Portanto, a hipótese de que doadores fazem uso do seu potencial de influenciar atividades operacionais da ONU, através do seu poder material por meio do aumento progressivo da oferta de fundos para serem usados coletivamente pelo Sistema ONU como um todo, especialmente ao nível do país, foi parcialmente confirmada, uma vez que depois do fim da fase piloto em 2012, a quantidade canalizada para esses países por fundos compartilhados teve um decréscimo. Isso vai contra o aumento geral do uso de fundos compartilhados para financiar atividades operacionais da ONU, cuja parcela dobrou de 2014 a 2015, aumentando de 3% a 6%, mas em consequência de gastos de fundos de cunho humanitário. O ciclo de financiamento para atividades operacionais da ONU também pode explicar esse decréscimo, uma vez que após o fim da fase piloto, o foco da ONU em cooperação para o desenvolvimento mudou para atividades normativas, já que era o momento de transição entre os ODM e os ODS, sendo priorizados debates quanto aos paradigmas normativos do desenvolvimento. O fluxo de fundos normalmente acompanha mudanças normativas de grande escala, portanto, contribuintes de recursos não-regulares da ONU podem ter esperado as novas normas antes de se engajarem na implementação do seu financiamento.

Além disso, o relato histórico do financiamento de atividades operacionais da ONU evidencia o poder de influência de países financiadores de recursos não-regulares sobre a alocação de recursos, mesmo em um período caracterizado pela definição de objetivos globais de desenvolvimento. Há um consenso quanto à existência dessa influência, mas as negociações debatem o grau de influência permitido pelos múltiplos recursos de destino certo não-regulares. Assim, a ideia de uma bilateralização da cooperação multilateral da ONU não é coletivamente reconhecida.

CAPÍTULO 4: A INICIATIVA *DELIVERING AS ONE UN* NO CAMPO: A DINÂMICA DE IMPLEMENTAÇÃO DOS PILARES EM MOÇAMBIQUE E VIETNÃ

4.1 INTRODUÇÃO

Esse Capítulo visa analisar a implementação da iniciativa de reforma da ONU, *Atuando como Uma só ONU (Delivering as One UN)* em Moçambique e no Vietnã, investigando como fatores institucionais e materiais incidem sobre a adoção de seus quatro pilares originais: *um programa, um líder, um escritório e um quadro orçamentário*. Analisar o processo pelo qual esses pilares foram aplicados, possibilitou verificar o potencial e as limitações desses pilares funcionarem como condutores de uma estrutura institucional do Sistema ONU menos fragmentada. Especial atenção recaiu sobre como as características internas da ONU influenciaram nesse processo de implementação e sobre as possibilidades de ação de agentes favoráveis às mudanças propostas por essa iniciativa de reforma. Desse modo, foi preciso identificar se o apoio declarado nas negociações quanto à reforma, tanto por governos de países-piloto, quanto por parte de países doadores foi verificado também, na sua fase de implementação e se, caso esse apoio aconteceu, tenha sido suficiente, aliado à introdução dos novos mecanismos institucionais, para levar às mudanças pretendidas.

Ao acompanhar a implementação da iniciativa nos países-piloto da iniciativa *DaO*, o Capítulo permite identificar as dinâmicas por trás desse processo, como a maneira pela qual aqueles a favor das mudanças agiram para desencadear as reformas e reforçar seus pilares.

Os países que se voluntariaram para experiências-piloto para o *DaO* são pequenos e médios estados, recebedores de ajuda externa que representam diversas realidades sociais, econômicas e políticas, sendo, portanto, esperado que a adoção dos pilares variem nesses contextos. A flexibilidade da iniciativa está incorporada nos seus princípios de *no size fits all* e *national ownership*. Por outro lado, a composição das Equipes de País das Nações Unidas, a natureza das atividades que estão envolvidas no local e a influência de fatores externos, como o envolvimento do governo nacional e do doador, também variam. A análise dessa variação ao longo do processo de implementação dos pilares esclarece a influência desses fatores sobre o avanço da iniciativa.

A presença da ONU em países-piloto é, portanto, influenciada pelos contextos locais em que atua, o que incide tanto sobre a composição da equipe da ONU, quanto sobre as suas atividades desempenhadas. Como apresentado na introdução desta tese, a escolha dos casos de Moçambique e Vietnã deveu-se ao diferente status socioeconômico desses países e a consequente variação da presença da ONU, o que permite analisar como isso se relaciona à implementação da reforma.

Metodologicamente, recorreu-se à análise de documentos do Sistema ONU no âmbito local, em especial os planos conjuntos do Vietnã e de Moçambique dentro do nosso marco temporal de 2006-2016, respectivamente, o *Plano Único* de 2006, *Plano Único II* (2006-2010) e *Plano Único* de 2012-2016 do Vietnã e o Plano de Ação do UNDAF 2007-2010 e de 2012-2016 de Moçambique (QUAD. 8).

Implementação	Moçambique		Vietnã		
	Ciclo	Plano Operacional do Sistema ONU2007-2009	Plano de Ação do UNDAF 2012-2015	Plano Único I(2006)	Plano Único II 2006-2010
Agências ONU participantes	WHO, UNICEF, WFP, UNAIDS, UNDP, UNCDF, UNFPA, ILO, UNESCO, UNIDO, FAO, UNCDF/UNDP, IFAD, UNDP/ITC, UNCTAD, UNHCR, UN-HABITAT, UNIFEM, UNEP, IOM.	UN-Women; UNHCR; IFAD; UNV; UNAIDS; UNIDO; UNICEF; UNDP; FAO; WFP; UNCDF; UNCTAD; ILO; UNEP; UNFPA; ITC; WHO; UN-HABITAT; IOM; OHCHR, UNESCO, UNICRI.	UNIFEM, UNFPA, UNDP, UNICEF.	FAO, UNESCO, IFAD, UN-HABITAT, ILO, UNIDO, UNAIDS, UNODC, UNIFEM, UNFPA, UNDP, UNICEF, WHO.	UNV, FAO, UNESCO, IFAD, UN-HABITAT, ILO, UNIDO, UNAIDS, UNODC, UNIFEM, UNFPA, UNDP, UNICEF, WHO.
Signatário Nacional	Ministro das Relações Exteriores.	Ministro das Relações Exteriores.	Ministro do Planejamento.	Ministro do Planejamento.	Ministro do Planejamento.

QUADRO 8 - Ciclos de Implementação do *DaO* nos países-piloto.

Fonte: Elaborado pela autora. Junho 2016 com base nos documentos referenciados.

Entrevistas com os representantes individuais das agências da ONU signatários desses planos, assim como entrevistas com coordenadores residentes foram realizadas, a fim de esclarecer o processo decisório, a implementação e a relevância desses planos³⁵. As entrevistas

³⁵ As entrevistas seguiram o modelo semiestruturado e, a pedido da maior parte dos entrevistados, foram concedidas de forma anônima, mas com informações suficientes para relacionar os relatos com a análise do caso, como, por exemplo, se os entrevistados fazem parte de equipes locais ou da sede de suas respectivas agências, e a qual perfil de agências pertencem, fundos e programas ou agências especializadas.

também esclareceram os demais pilares do *DaO UN* e sua implementação, servindo para identificar seus potenciais e limitações. No caso do Vietnã, a pesquisa contou com a observação participativa da autora em parte do processo de implementação como estagiária da Organização Mundial da Saúde do Vietnã, no segundo semestre de 2012. Para observar as dinâmicas de financiamento das atividades da ONU nesses contextos, recorreu-se aos bancos de dados identificados no terceiro Capítulo, além das informações contidas nos planos conjuntos.

O Capítulo é dividido em quatro partes, seguindo os pilares originais da iniciativa, mas levando em consideração pilares adicionados pelos países-piloto, como o de *Uma Só Voz*, dentro do recorte baseado naqueles pilares. A primeira seção introduz esses, enquanto a segunda e terceira seções analisam sua implementação em Moçambique e no Vietnã, tendo em mente as variáveis estabelecidas no modelo analítico - características internas institucionais, o contexto político e os agentes de mudança -, a fim de explicar se essa iniciativa permite aos doadores e recebedores da ajuda internacional ao desenvolvimento, evitando o impasse político quanto a reforma das atividades operacionais da ONU nas negociações intergovernamentais, que foram analisadas no segundo Capítulo.

4.2 OS PILARES DA INICIATIVA

4.2.1 Um Programa (*One Programme*)

O pilar do *One Programme* é baseado em um documento assinado pelo governo local e as entidades da ONU acreditadas em um determinado país, no qual as partes concordam com um plano de ação comum que deve estar de acordo com os objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente e priorizados nacionalmente (RESOLUÇÃO A/61/583). Vários títulos são usados de forma intercambiável pelos países que adotam o *DaO UN* para designar este documento, Um Plano, Um Programa da ONU, Plano de Ação do UNDAF, e assim por diante.

Este documento difere de seus predecessores por adicionar uma dimensão operacional, enquanto as versões anteriores do UNDAF eram simplesmente um documento-que resumia os objetivos gerais das entidades do sistema da ONU de determinada localidade³⁶. Portanto, o

³⁶ Em 2017, o UNDG lançou uma nova Orientação do UNDAF, incorporando a abordagem de programação integrada dos Pilares do Um Programa numa nova geração de UNDAFs.

documento não somente define objetivos e resultados, como também estabelecem os meios pelos quais podem ser alcançados, indo além do que a ONU pretende realizar para incluir como irá operacionalizar coletivamente as ações planejadas. Esse planejamento envolve a definição de prioridades, a divisão do trabalho entre entidades da ONU, ações conjuntas e questões de financiamento.

A fim de integrar as atividades das Nações Unidas ao governo local e incitar a sua *ownership* sobre a ajuda internacional, o pilar do *One Programme* é baseado no alinhamento das suas atividades locais com o conteúdo e o ciclo dos planos de desenvolvimento nacional. Portanto, a abordagem *Delivering as One UN* não prescreve uma fórmula fixa de planejamento comum para o sistema da ONU, permitindo que as suas atividades sejam racionalizadas de maneira diferente e levando em consideração especificidades locais, como o calendário local de políticas para o Desenvolvimento. Isso permitiu que times locais da ONU decidissem sobre diferentes graus e formas de simplificar suas operações, que variaram desde um programa unificado, até formas menos radicais de racionalizar as atividades das entidades das Nações Unidas, como o estabelecimento de vários programas conjuntos e de grupos temáticos.

Isso envolve a delegação de decisões da sede das agências às equipes locais da ONU, a fim de adaptar as suas atividades aos contextos nacionais. Desse modo, o pilar do *One Program* engloba a centralização horizontal de agências da ONU no âmbito nacional, por meio de um compromisso programático integrado e a descentralização vertical, empoderando a tomada de decisão local conjunta como referência para orientar as atividades de todo o sistema presentes nessa localidade³⁷. O pilar do *One Programme*, portanto, seria materializado mediante planos de ação conjuntos que deveriam prevalecer sobre aqueles de agências individuais, e servir como meios de alcançar prioridades locais de desenvolvimento.

As características internas institucionais do Sistema das Nações Unidas – uma complexa rede de agências autônomas e semiautônomas – significa que este pilar adiciona mais uma camada para aquelas agências que já têm planos individuais e devem continuar a desenvolvê-las, em resposta às suas próprias regras. Além disso, a autonomia institucional das partes pode permitir uma maior discricção sobre a interpretação dos termos acordados sob um planejamento comum e um cumprimento diferente, dependendo da sensibilidade de cada entidade à dinâmica

³⁷A descentralização vertical da ONU, em geral, e as suas atividades operacionais da ONU, em particular, não são uma imitação da tendência atual de governança de políticas públicas nacionais, sua origem remonta a 1969 *Jackson's Capacity Study*, como visto no primeiro Capítulo.

de execução. Por exemplo, seria de se esperar que as entidades da ONU formalmente mais autônomas, como agências especializadas, teriam maior grau de atuação independente. No entanto, o fato de o documento de planejamento comum ser assinado pelos representantes legais de cada agência da ONU, dá pouco incentivo para que as partes desconsiderem os compromissos negociados e acordados por eles mesmos.

Nos países-piloto, o contexto político obstrucionista que gira em torno da reforma na sede da ONU, dá lugar a um contexto no qual os países anfitriões e doadores que financiam a maior parte das atividades da ONU, têm a oportunidade de usar seus recursos em favor da iniciativa. Portanto, eles podem ensejar o avanço da iniciativa mediante sua proatividade, estabelecendo um contexto favorável à negociação e à implementação de um plano comum.

As autoridades nacionais exercem um papel de supervisão sobre o Programa Único, participando em seu comitê diretor junto com o Coordenador Residente da ONU. As especificidades relativas a esse comitê, como sua governança e afiliação, variam de acordo com os termos acordados em cada ciclo do documento. Espera-se que os governos locais tenham meios para responsabilizar a ONU sob seu território, acompanhando suas atividades e solicitando adaptações, quando necessário.

Independentemente da sua ausência no processo formal de elaboração do plano comum do sistema da ONU, os doadores dispõem de meios informais para exercer influência sobre o mesmo. Ao longo do processo de negociação do plano conjunto dos suas equipes locais, os doadores podem desempenhar um papel consultivo, tanto para agências da ONU, quanto para o governo local, compartilhando seus próprios planos para que não haja duplicação de projetos e permitindo a identificação de lacunas. Além disso, os doadores podem usar a alocação de seus fundos de modo a incentivar a colaboração entre agências da ONU, cobrindo as lacunas de financiamento do plano comum ou fornecendo fundos para serem usados exclusivamente em conjunto sob os termos acordados (ONE PLAN II VIETNÃ, 2006; ONE PLAN 2012-2016 VIETNÃ, 2011; PLANO OPERACIONAL DO SISTEMA ONU MOÇAMBIQUE 2007-2009; PLANO DE AÇÃO UNDAF MOÇAMBIQUE, 2012-2015).

Enquanto o governo local e os doadores têm meios para influenciar a programação comum da ONU, é a equipe local que irá, em última análise, negociá-lo e implementá-lo. Portanto, o poder de agência das entidades e funcionários da ONU aumenta em nível nacional. Este poder de agência da burocracia da ONU nos países anfitriões difere muito daqueles da sede, onde o Secretariado é o

representante do Sistema das Nações Unidas em geral, e o SG incumbindo-se de sua liderança. Localmente, as agências da ONU podem comportar-se individualmente, cada uma podendo implementar ou não os pilares da iniciativa, diante da ausência uma liderança local clara e efetiva, como a própria iniciativa busca avançar. O encaminhamento da iniciativa também pode variar em relação aos diferentes pilares. Portanto, identificar agentes de mudança entre o sistema da ONU nos países não é tão claro quanto nas negociações da sede, dependendo do estudo de caso.

4.2.2 Um líder (*One Leader*)

O pilar *Um Líder* foi concebido para capacitar o Coordenador Residente, a fim de delegar-lhe autoridade para negociar o plano conjunto em nome de todo o Sistema das Nações Unidas e ser responsável por todo o time local da ONU (RESOLUÇÃO A/61/583). O Coordenador Residente (RC) também deve contar com uma equipe adequada e outros meios necessários para efetivamente exercer seu mandato de liderança diante do time local da ONU, como recursos financeiros. O CR deve ser selecionado entre os melhores dentro e fora da ONU, diversificando o padrão desde a sua criação, em 1997, da seleção de funcionários advindos, principalmente, do PNUD.

Esse pilar é provavelmente o mais controverso do *Delivering as One UN*, dadas as disputas em torno do sistema do Coordenador Residente, como a falta de meios para exercer autoridade e a desejada separação dessa função do PNUD. Antes da década de 1990, o papel de liderança do Representante do PNUD era consistente com a natureza mais centralizada e central do financiamento de atividades da ONU, enquanto, atualmente, a natureza não vinculada da maioria das contribuições, desafia a alavancagem para os CR exercerem autoridade. Por outro lado, o frequente acúmulo de funções do Representante do PNUD como Coordenador Residente da ONU levantou a questão do conflito de interesses e a necessidade de um *firewall* entre as duas funções, para legitimar o CR como líder de todo o Sistema das Nações Unidas. Com base nessas preocupações, tanto dos Estados-membros, quanto das agências da ONU, a iniciativa *Delivering as One UN* buscou fortalecer o Coordenador Residente e torná-lo mais independente do PNUD.

O pilar de *Um Líder* não se limita ao CR, tendo também como foco um time local das Nações Unidas coeso e igualmente engajado, estabelecendo uma liderança colaborativa. Os times locais da ONU foram expandidos para incluir todas as agências que têm projetos em um

determinado país, sejam elas residentes ou não-residentes. O CR representaria as últimas, enquanto as primeiras participariam de interações colegiadas, nas quais agências individuais integrariam suas agendas e operações em um plano comum, sob o pilar do *One Program*. O time nacional da ONU supervisionaria o plano comum através de grupos de trabalho encarregados de aspectos específicos do plano. Portanto, as agências desempenhariam papéis de liderança de acordo com a divisão do trabalho negociada e exigida no plano comum em relação aos grupos de trabalho.

Um *Comitê Diretivo* deve estabelecer a ligação entre a ONU e a liderança do governo local, com o CR e o ministro local signatário do Programa Comum presidindo o comitê, enquanto suas agências e outros representantes dos ministérios nacionais participariam do comitê através de termos acordados no plano conjunto. A intenção do Comitê Diretivo é garantir a *ownership* nacional, por meio de um acompanhamento adequado, englobando as lideranças da ONU e do governo local, encaminhando adaptações quando necessário.

4.2.3 Um escritório - operando como um (*One Office – Operating as One*)

O pilar *Um escritório* foi criado para promover melhorias administrativas e de gestão, por meio de um sistema de serviços no nível local integrado e baseado em resultados (RESOLUÇÃO A/61/583). Assim, esse pilar integrou a iniciativa *DaO*, o conteúdo do tópico *top-down* da reforma administrativa e gerencial da Cúpula Mundial de 2005, com o objetivo de diminuir os custos das transações através da harmonização das práticas e dos procedimentos administrativos da ONU. Este pilar também sugeriu a criação de um escritório comum para todo o Sistema ONU no âmbito nacional, que deveria ser adotado sempre que possível. Instalações compartilhadas aumentam os contatos entre o pessoal do time local da ONU, reduzem os custos associados a vários escritórios e facilitam a prestação de contas entre agências. Recentemente, o SG Antônio Guterres afirmou que a co-localização não é se limita ao simples compartilhamento do espaço, representando uma atração mais dinâmica de perspectivas adequadas para superar silos e fragmentação e possibilitar que o sistema ONU melhor desenvolva políticas e serviços (RELATÓRIO SG, 2017).

As agências da ONU, como visto nos Capítulos anteriores, surgiram com graus significativos de autonomia, o que, juntamente com a falta de implementação do mandato de

coordenação do ECOSOC, as levou a confiar suas operações em sistemas administrativos e gerenciais muito diferentes.

O Sistema ONU carece de harmonização administrativa mínima para interação entre suas as entidades, como as decorrentes da discrepância entre as terminologias usadas em relatórios de orçamentos e as classificações quanto a natureza das atividades – classificadas como relacionadas ao desenvolvimento ou como ajuda humanitária. O critério de auto-declaração da natureza das contribuições, obrigatórias, voluntárias previstas ou não previstas em orçamento, por parte das agências, desafiam o retrato do cenário de financiamento das atividades da ONU (VER CAPÍTULO 3).

Por outro lado, A falta de critério sobre como classificar as atividades como humanitárias ou relacionadas ao desenvolvimento, levou a relatórios que classificam o volume total de despesas das agências da ONU como uma ou outra, com base em seu mandato geral, mas não em verificações do real caráter de suas atividades. Isso evita a identificação de sobreposições e incita a classificação de programas como humanitários, dada a propensão dos doadores de se envolver com estes. Essa desarmonia terminológica afeta não apenas a rotina administrativa das atividades da ONU, mas também dificulta a produção de conhecimento dentro e fora da ONU e que se baseiam em análises que cobrem múltiplas agências.

O compartilhamento de instalações físicas nunca foi apresentada como uma opção simples, uma vez que os determinantes históricos, geográficos e de segurança podem sugerir que apenas um escritório nem sempre é a melhor opção, refletindo o princípio de que “nenhum tamanho serve a todos”. Historicamente, agências especializadas estabeleceram conexões com os ministérios nacionais em uma base funcional. A OMS e a OIT, por exemplo, foram convidadas a ocupar cargos nas sedes dos ministérios da saúde e do trabalho, já que se envolviam em projetos de assistência técnica com eles. Portanto, não é claro para os funcionários, se compartilhar instalações com outras agências, compensaria essas vantagens de estar localizados na sede do governo local, em espaços cedidos sem custo de locação (entrevistas com funcionários da sede de agências especializadas, Genebra, maio de 2017).

Em contraste com a opção mais discricionária da proposta de co-localização deste pilar, a harmonização das práticas de negócios seria um objetivo a ser perseguido por todos os UNCT, beneficiando o sistema da ONU em todo o mundo.

A harmonização das práticas administrativas resultaria da consolidação de diretivas comuns de gestão burocrática, como as transferências de dinheiro entre o Sistema das Nações Unidas. Em 2005, UNDP, UNICEF, UNFPA e WFP adotaram uma Abordagem Harmonizada para Transferências de Dinheiro (HACT) de acordo com a resolução da UNGA dentro do marco da Avaliação Trienal de Políticas das Nações Unidas para Atividades Operacionais para o Desenvolvimento (RESOLUÇÃO 56/20, UNGA, 2005). O HACT estabeleceu uma estrutura operacional que alinha os regulamentos das agências para a transferência de dinheiro para parceiros, tais como governos nacionais e atores internacionais não-governamentais que frequentemente cooperam com a ONU como implementadores de seus projetos.

O HACT também é válido para agências que fazem parte de uma estrutura operacional comum, incluindo, mas não apenas, países que adotam a iniciativa *DaO UN*. O HACT estabelece um método de garantia para controles e auditorias que decorre de uma avaliação de riscos, partindo de uma abordagem de projeto por projeto (UNDGb, 2014). Dado o padrão de financiamento das atividades da ONU apresentado no terceiro Capítulo, o uso do HACT responde a demandas decorrentes de um fluxo de caixa canalizado para múltiplos projetos financiados por contribuições direcionadas, que correspondem à maior parte do orçamento de atividades operacionais da ONU.

Em 2014, juntamente com o estabelecimento de Procedimentos Operacionais Padrão para os países que adotam o *DaO UN* (SOPS), o UNDG lançou seu próprio HACT como base para as trinta e duas entidades que compõem o sistema de Desenvolvimento da ONU. Em entrevistas com funcionários em Genebra, Roma e Viena, o HACT do UNDG é associado às práticas de entidades baseadas em Nova York, que originalmente faziam parte do HACT. No entanto, não foi possível identificar quais aspectos do HACT não se adequariam a entidades não baseadas em Nova York, não sendo claro se as reservas estão relacionadas à difusão de um procedimento administrativo que não surgiu nos órgãos de decisão das próprias agências, ou se há determinações específicas de que agências especializadas não consideram bem-vindas.

O SOPS de 2014 também mudou a terminologia para se referir ao pilar do *One Office*, introduzindo o conceito de *Operando como uma ONU*. Isso tornou mais claro o conteúdo da reforma abrangida por este pilar, incluindo a harmonização das práticas administrativas. A nova denominação também esclareceu a flexibilidade implícita que deve orientar a adoção de um

escritório comum, defendendo as instalações compartilhadas, mas também reconhecendo os desafios enfrentados para a implementação de um escritório comum para todas as agências da ONU e enfatizando uma perspectiva que leve em conta as peculiaridades de cada contexto local.

4.2.4 Um Quadro Orçamentário (*Common Budgetary Framework*)

O pilar *Um Quadro Orçamentário* visa a transparência dos orçamentos das atividades locais, esclarecendo as despesas e os custos de transação de todas as entidades do Sistema das Nações Unidas acreditadas em um país (RESOLUÇÃO A/61/583). O quadro orçamentário comum deve também ligar as necessidades e disponibilidades de financiamento à elaboração e implementação do programa conjunto do time local da ONU. Um quadro orçamentário comum é a estrutura financeira das atividades operacionais das Nações Unidas a nível nacional, incluindo atividades relacionadas com o desenvolvimento e humanitárias. O quadro orçamentário comum baseia-se nos custos acordados nos planos de ação do UNDAF, que correspondem ao pilar *Um Programa*, sendo definido para planejar, gerir e identificar os requisitos e lacunas de financiamento ao longo do período abrangido por aqueles documentos (RESOLUÇÃO A/71/63-E /2016/8).

O quadro orçamentário comum também engloba os Fundos *One UN*, estabelecidos com a mesma racionalidade da sugestão do Estudo de Capacidade, onde a centralização da provisão de recursos exerceria pressão em favor de maior coordenação e coerência nas atividades locais da ONU (RESOLUÇÃO A/61/583). Os *One UN Funds* da ONU estariam sob a administração do Coordenador Residente, o que também serviria para alavancar sua posição de liderança. O *One UN Funds* serviria como complemento dos recursos direcionados a cada agência e destina-se a servir como incentivos seletivos para impulsionar o sistema da ONU a trabalhar junto (JENKS, 2014; WEISS, 2013).

A implementação deste pilar é especialmente complexa, uma vez que as agências têm autonomia sobre seus orçamentos, dada a hierarquia horizontal entre o Sistema das Nações Unidas (Capítulo 3). Portanto, orçamentos plurianuais, como os do UNICEF e do PNUD, coexistem com orçamentos anuais e bienais, como os do ACNUR e da OMS, respectivamente. Além disso, com o

aumento das contribuições vinculadas, há também os prazos da cooperação internacional de doadores bilaterais que nem sempre convergem com os ciclos orçamentários do sistema da ONU.

Não obstante, o compartilhamento de informações dessas múltiplas fontes de financiamento entre o time local da ONU, por meio de um documento comum, seria um mecanismo institucional que reuniria perspectivas orçamentárias previamente dispersas. Portanto, não apenas o CR e o time local da ONU teriam um documento de referência sobre suas atividades de financiamento, mas também os governos locais e os doadores teriam uma fonte organizada de informações. Conseqüentemente, isso contribuiria para que os atores da ONU e outros países tomassem decisões bem informadas sobre sua programação.

4.3 O CASO DE MOÇAMBIQUE

Em meados da década de 2000, quando o *DaO UN* foi introduzido em Moçambique, o país era visto como um dos receptores favoritos de doadores internacionais, enquanto, hoje, o escândalo da dívida oculta levou à suspensão da Assistência Oficial ao Desenvolvimento pelo Banco Mundial e membros da OCDE. Nesse mesmo período, surgiu um novo quadro normativo internacional para o desenvolvimento, que transitou da abordagem supostamente mais fragmentada dos ODM para os transversais ODS adotados em 2015 (JENKS & JONES, 2013; Campos, 2017). Portanto, a análise do caso de Moçambique abrange um contexto em mutação por trás da estruturação das atividades do Sistema das Nações Unidas no âmbito da iniciativa *Delivering as One UN*. A iniciativa foi materializada em três ciclos de planos comuns: (i) o Plano Operacional 2007-2009 do Sistema das Nações Unidas em Moçambique (prorrogado até 2012); (ii) o Plano de Ação 2012-2015 do UNDAF e (iii) o UNDAF 2017-2020 (TAB. 2). Cada um desses manifesta o esforço de agências da ONU para ter um plano compartilhado em Moçambique, mas não materializaram a unificação programática, mas sim um esforço de planejamento conjunto paralelo aos programas individuais das agências.

Como a recepção fria em Nova Iorque, que tornou a adoção do *DaO UN* uma experiência-piloto voluntária, sua recepção pelas agências da ONU em Moçambique é descrita como uma “completa rejeição” (entrevista com o pessoal da UNCT, 2017). O comportamento obstrucionista das agências foi relatado, tanto por funcionários de outras entidades, como também

por seus próprios quadros, que relataram ter sido acusados de “traidores” por colegas por apoiar a iniciativa *DaO* (entrevista com UNCT, 2017). No entanto, o governo local e os doadores receberam bem as mudanças propostas, o compromisso político dos primeiros e o compromisso financeiro dos últimos, servindo como incentivo para desencadear a implementação. Portanto, as resistências foram progressivamente superadas, por um lado, pela pressão exercida pelo governo local e pelos doadores e, por outro pela percepção emergente entre as agências de que a *DaO* fortaleceria suas posições.

4.3.1 Um programa

Plano Operacional 2007-2009 do Sistema das Nações Unidas em Moçambique

Depois que a rejeição inicial foi superada, agências e governo se engajaram no processo de elaboração do primeiro documento local baseado na abordagem *DaO*, o Plano Operacional 2007-2009 do Sistema das Nações Unidas³⁸. O processo de tomada de decisão do plano comum integrou agências pequenas e não residentes da ONU, expandindo a participação além das agências do ExCom (PNUD, UNICEF, UNFPA, WFP) e agências especializadas maiores (FAO, UNESCO, OMS, ACNUR). Na falta de credenciamento legal individual, os órgãos não residentes e menores fizeram um acordo com o Coordenador Residente para representá-los legalmente na elaboração do plano, participando de reuniões e de negociações³⁹.

Quando este processo foi iniciado, o UNDAF de 2007-2009 já estava estabelecido e a UNCT teve de adaptá-lo à abordagem da iniciativa *DaO*. O desenvolvimento do Plano Operacional baseou-se num alinhamento mais estreito com o plano nacional de desenvolvimento e no desenvolvimento de Programas Conjuntos.

Portanto, em vez dos três objetivos iniciais do UNDAF de 2007-2009 - Governança, Capital Humano e HIV-AIDS -, o Plano Operacional 2007-2009 acrescentou um quarto: Desenvolvimento Econômico⁴⁰. Isto estava de acordo com a Agenda 2025 de Moçambique, uma

³⁸ Esse plano foi estendido até 2012 para alinhar seu ciclo com o do plano de desenvolvimento do governo local.

³⁹ Agências da ONU signatárias: OMS, UNICEF, PMA, ONUSIDA, PNUD, UNFPA, OIT, UNESCO, UNIDO, FAO, UNCDF / PNUD, FIDA, UNDP / ITC, UNCTAD, ACNUR, UN-HABITAT, UNIFEM, UNEP, OIM.

⁴⁰ O resultado da governança está relacionado com o desenvolvimento da capacidade do governo local para planejar, implementar e monitorizar o desenvolvimento socioeconômico de uma forma responsável e participativa (ONU e

estratégia de desenvolvimento em longo prazo que identifica o crescimento econômico como o principal fator de redução da pobreza (MOÇAMBIQUE, NOVEMBRO DE 2003)⁴¹. Esta agenda nacional foi operacionalizada por planos de desenvolvimento quinquenais, o de 2005-2009 coincidindo com a introdução do *DaO* em Moçambique, aquele servindo como referência para time local da ONU desenvolver seus próprios resultados relacionados ao desenvolvimento econômico. Além disso, a Avaliação Comum do País - o documento da ONU que surgiu junto com o UNDAF na agenda de reforma de Kofi Anan para avaliar os status de desenvolvimento nacional (Capítulo 1) -, foi substituído pelo Plano de Ação de Redução da Pobreza 2006-2009 do Governo de Moçambique (PARPA II)⁴².

Os Programas Conjuntos engajaram diferentes agências em atividades predeterminadas, onde encontraram um terreno comum e definiram um máximo de 3 ou 4 Programas Conjuntos em cada um dos resultados acima mencionados, exigindo que as agências se adaptassem ao trabalho em conjunto (entrevista com funcionários do time local da ONU, 2017).

Agências envolvidas principalmente com atividades humanitárias geralmente estruturam suas atividades sob uma base de curto prazo, em geral, por planos anuais. Para participarem de Programas Conjuntos, essas agências tiveram que desenvolver a prática de estruturar suas atividades sob uma abordagem de médio prazo, nos quais se basearam nonexo entre desenvolvimento e ajuda humanitária, para definir planos plurianuais e de médio prazo, enquanto as agências com atividades relacionadas ao desenvolvimento já organizam suas atividades nesses termos (entrevista com funcionários do time local da ONU, 2017). Por exemplo, o ACNUR compartilhou programas conjuntos com a FAO, PAM, UNFPA e UNICEF, reinterpretando seus programas relativos aos refugiados em Moçambique, de modo a colaborar com o governo de deste país no seu intento de tornar os refugiados auto-suficientes e menos dependentes da assistência humanitária (entrevista com representantes do ACNUR em Moçambique, 2017).

GOVERNO DE MOÇAMBIQUE, 2007). A intenção do resultado do Capital Humano era aumentar o acesso a serviços básicos e proteção social pela população mais vulnerável, como crianças e mulheres, enquanto o foco do HIV-AIDS era capacitar as populações e instituições nacionais para combater a epidemia e mitigar seu impacto (ONU e GOVERNO DE MOÇAMBIQUE, 2007).

⁴¹ As quatro áreas estratégicas da Agenda 2025 do Governo de Moçambique são Capital Humano, Capital Social, Economia e Desenvolvimento; Governança (Governo de Moçambique, 2003). Disponível em: <<https://www.cartercenter.org/documents/nondatabase/agenda%202025%20final%20integral%20english.pdf>>. Acesso em: Dezembro 2016.

⁴² O Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta para 2006-2009. Disponível em: <<https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/pics/d61761.pdf>>. Acesso em: Junho 2015.

Por outro lado, a menor capacidade operacional de pequenas agências ou de agências com presença limitada em Moçambique é identificada como problemática para o seu envolvimento no processo de tomada de decisão do plano comum (entrevistas com UNCT de Moçambique, 2017). O processo de elaboração do Plano Operacional exige múltiplas reuniões de coordenação, sobrecarregando com trabalho adicional as agências com equipes pequenas e capacidade técnica limitada, como a falta de experiência em operações relacionadas ao desenvolvimento mencionadas. No entanto, isso foi parcialmente superado pelo recurso de agências como UNEP, OIT e UN-Habitat ao seu escritório regional de apoio (entrevista com funcionários do time local da ONU, 2017). Os funcionários dos escritórios regionais participaram diretamente em reuniões, que eram agendadas com antecedência para contar com suas presenças, e também deram apoio técnico através do suporte à distância dos seus representantes locais, que foram os principais envolvidos na concepção do plano conjunto (entrevistas com UNCT de Moçambique, 2017).

Algumas agências, como a UNIDO e o ACNUR, conseguiram expandir sua equipe para alguém encarregado especificamente da coordenação com outras agências e o processo de elaboração e implementação dos programas comuns (entrevista com representantes do UNHCR e UNIDO, 2017). Portanto, embora o *DaO* tenha aumentado os custos de transação em sua fase inicial, esse novo modelo de negócios foi incorporado à sua rotina, institucionalizando o engajamento com outras agências da ONU e o incorporando ao seu mandato. Os entrevistados compartilharam uma percepção unânime de que a *DaO* capacitou agências pequenas ou agências com presença limitada em Moçambique a atuar de forma mais efetiva e relevante (entrevistas com a UNCT de Moçambique, 2017).

Ao longo das entrevistas, surgiram críticas sobre este empoderamento, especialmente de agências com escritórios nacionais maiores e capacidade operacional mais ampla, mas também na auto-reflexão de algumas pequenas agências (entrevistas com a UNCT de Moçambique, 2017), o que reflete visões diferentes sobre divisão de tarefas entre as agências da ONU.

As diferentes percepções sobre os critérios em que a divisão do trabalho entre o Sistema das Nações Unidas deve ser feita a nível nacional incidiram sobre a interpretação quanto à reforma (entrevistas com UNCT de Moçambique, 2017 e entrevistas com funcionários das sedes das agências do Sistema ONU responsáveis pelos escritórios nacionais, 2017). Enquanto agências especializadas e pequenas estão ligadas a uma abordagem baseada em temas, as entidades

ExCom geralmente defendem uma divisão entre agências com mandatos de cunho operacional *versus* as de mandato normativo. A espinha dorsal operacional das agências do ExCom fez com que seus representantes questionassem a necessidade de agências menores e especializadas desenvolverem suas atividades e capacidades operacionais por intermédio que de uma iniciativa de reforma focada na simplificação das atividades da ONU, e não na sua expansão. Por outro lado, as agências especializadas questionam os programas ExCom em áreas percebidas como de seu domínio temático, baseado em seus mandatos funcionais e especialização ao longo de décadas de atividades. Isso torna a ideia de vantagem comparativa e divisão de trabalho entre o time local da ONU complexa, impactando sobre as negociações dos planos comuns previstos pela iniciativa.

Neste contexto, os Programas Conjuntos passaram a se vistos, por algumas agências, como uma estratégia para angariar fundos, especialmente por parte de algumas agências especializadas com fundos limitados para o encaminhamento de atividades locais em Moçambique. Ao longo da implementação do plano de 2007-2009, os fundos para as atividades da ONU estavam em níveis razoáveis e os recursos extras dos doadores eram vistos como complementares. Nesse sentido, os Programas Conjuntos eram viáveis naquele momento, mas, a médio e a longo prazo, era visto como “[...] *uma bolha insustentável, com um equilíbrio inadequado entre o número de ações planejadas e o pessoal e estrutura disponível para implementá-lo*” (entrevista Jaime Comiche, 2017).

Não obstante, muitos identificaram o Programa Único como o pilar mais relevante para reunir difusa presença do sistema da ONU nos países (entrevistas com a equipe da UNCT, 2017). O *feedback* geral do time local da ONU é que o ambiente em Moçambique, ao longo do primeiro ciclo do programa comum (2007-2009), foi mais propenso à colaboração e coordenação entre as agências do que em outros países que serviram anteriormente (entrevistas com o pessoal da UNCT, 2017). A exceção foi o testemunho de profissionais que tiveram experiência anterior em países dilacerados por crises humanitárias, onde há relatos de UNDAFs tão bem desenvolvidos e planejados como em seu tempo em um país-piloto do *DaO* (entrevista pessoal da UNCT, 2017).

A reforma das atividades humanitárias a nível nacional é vista como um subconjunto da iniciativa *DaO*, conforme verificado no Plano Operacional 2007-2009 de Moçambique. Uma estrutura para coordenar as atividades humanitárias foi definida, na qual o coordenador

humanitário lideraria as atividades divididas em *clusters*. Cada *cluster* era liderado concomitantemente por atores de dentro ou de fora do sistema da ONU, envolvidos na entrega de ajuda humanitária. O grupo de educação, por exemplo, foi liderado pela UNICEF e o *Save the Children* (entrevista à equipe da UNCT, 2017). Os funcionários entrevistados reconhecem que o ritmo das mudanças decorrentes da implementação da *DaO* em relação a programas conjuntos no campo humanitário estava avançando mais rápido, associando a fatores internos e externos. A priorização da alocação de fundos é apontada como um fator externo, enquanto a correlação mais próxima entre o fracasso das atividades humanitárias e as ameaças à vida, foi identificada como fatores internos que favorecem a colaboração entre a UNCT (entrevista pessoal da UNCT, 2017).

Plano de Ação 2012-2015 do UNDAF

O Plano de Ação 2012-2015 do UNDAF foi o primeiro totalmente desenvolvido no âmbito da abordagem *DaO*, mas o contexto positivo de ajuda internacional a Moçambique, durante o qual o plano anterior foi implementado, não se estendeu até o período coberto por esse segundo ciclo de plano conjunto. Em 2010, a maioria dos doadores começou a canalizar a sua ajuda para Moçambique através de contribuições diretas para o orçamento do Governo local, deixando a maioria das agências das Nações Unidas, dependentes de recursos não essenciais, sem financiamento.⁴³

Aqueles que participaram em mais de um ciclo de plano comum relatam que a sobrecarga inicial das primeiras rodadas deu lugar a um processo mais suave, uma vez adquiridas as competências e as experiências necessárias (entrevista pessoal da UNCT, 2017). A visão compartilhada é que os escritórios de locais aprenderam a integrar o plano comum do time da ONU em sua rotina, identificando que as novas funções podem ter aumentado os custos de transação dos escritórios locais, mas em benefício dos governos nacionais (entrevista da UNCT, 2017). Portanto, as críticas quanto ao exaustivo processo de desenvolver um programa conjunto e a aversão ao aumento de custos de transações, deram lugar a reflexões sobre como era mais fácil medir a sobrecarga de trabalho e não os benefícios trazidos pelo plano comum. Além disso, o time local da ONU reconhece que a intenção da *DaO UN* era também aliviar o fardo sobre o governo nacional de lidar com várias agências com presença, agendas e demandas fragmentadas.

⁴³ Ver sessão quanto ao pilar do *Quadro Orçamentário Comum* abaixo.

Desse modo, a segunda geração do UNDAF em Moçambique aplica a abordagem da iniciativa *DaO* e evita o estabelecimento de programas conjuntos como meio de mobilizar recursos, confiando mais no planejamento conjunto que abrangeria todo o time local. Por conseguinte, o Plano de Ação 2012-2015 do UNDAF reviu a opção de programas conjuntos e passou a basear-se em Grupos de Resultados do Desenvolvimento. Isso caracteriza uma mudança do JP para o plano comum, que teria focos geográficos, populacionais e de monitoramento e avaliação. O estabelecimento de objetivos estratégicos compartilhados entre o time local da ONU tentou distanciar-se do modelo anterior do Plano de Ação do UNDAF (2007-2009), que focava mais em processos, para um enfoque mais orientado para os resultados do Plano de Ação 2012-2015 do UNDAF (entrevista 3).

O Plano de Ação 2012-2015 do UNDAF estabelece-se como o Plano de ação conjunto e exclusivo para todas as agências da ONU, substituindo, por exemplo, o Programa Nacional de cada agência das Nações Unidas (UN MOÇAMBIQUE, 2011). No entanto, o uso do plano de ação do UNDAF como o único plano de ação do Sistema das Nações Unidas que não foi implementado, já que muitas sedes das agências da ONU ainda demandam planos individuais, enquanto outras estão solicitando internamente o desenvolvimento de tais documentos, como, por exemplo, o Programa Mundial de Alimentação (entrevista HQ, 2017). Entrevistas com funcionários da ONU, especialmente aqueles da sede de agências especializadas, mostram que o não estabelecimento de programas conjuntos na segunda rodada do plano comum em Moçambique, foi devido à resistência das entidades ExCom, o que é confirmado por entrevistas com representantes locais destas entidades e das agências especializadas, críticas advindo de profissionais das agências especializadas quanto a ausência de programas conjuntos nesta segunda rodada de implementação de *DaO* (entrevistas com a equipe da sede, Genebra e Roma, abril de 2017).

No entanto, o Plano de Ação 2012-2015 do UNDAF definiu 8 objetivos e 49 resultados, indicando as agências da ONU responsáveis por cada resultado. Portanto, as agências foram responsabilizadas e deviam supervisionar e reportar aos grupos de resultado do time local da ONU (TUMUSIIME, OMS). O Plano de Ação do UNDAF serviu como base comum para mapear as atividades das agências, reduzindo as sobreposições, mas algumas ainda permanecem.

A competição depende da área temática e da divisão de trabalho entre as agências da ONU. Na área de planejamento familiar, por exemplo, a divisão de trabalho entre a UNFPA e o

UNICEF nas atividades de saúde materna, e da OMS na coleta de dados técnicos, a pesquisa é clara, mas já na área sobre saúde reprodutiva, o mandato do UNFPA é questionado pela OMS. Há também questões sobre a capacidade operacional, como as relacionadas com a nutrição, que a UNICEF tem tradição histórica, enquanto o PMA defende o seu mandato, envolvendo-se cada vez mais com atividades relacionadas ao tema (entrevistas com funcionários do QG e da UNCT, abril de 2017).

Portanto, a complexidade da divisão do trabalho entre as agências da ONU, apresentada pela delegação do Plano de Ação do UNDAF, relacionando quais agências são responsáveis por um resultado específico, é intrínseca ao planejamento comum, o que é agravado em um contexto em que as agências carecem de fundos e competem pelas contribuições voluntárias dos doadores.

A relevância do UNDAF também varia entre as agências, dada sua natureza e seu mandato. Por exemplo, o FIDA é um mecanismo de financiamento que segue as condições de desempenho para desembolsar seus recursos, portanto as decisões relativas às suas atividades no nível do país precedem o UNDAF. Não obstante, o UNDAF é visto pelo FIDA como um mecanismo que alavanca sinergias com parceiros, como a FAO e o PMA. Portanto, a divisão do trabalho tornou-se mais clara em Moçambique, com o FIDA focando no financiamento, a FAO em Assistência Técnica e o PMA na definição de padrões e distribuição de alimentos (entrevista time local da ONU, 2017).

A fragmentação interna do governo moçambicano também desafiou um plano comum. Um entrevistado relatou como o governo local declarou que tinha que desenvolver uma coordenação interna entre seus ministérios para se engajar em um planejamento comum encaminhado pelo *DaO UN*. Ainda segundo o entrevistado, o governo nacional de Moçambique reconheceu que o alinhamento dos seus próprios ministérios foi um resultado positivo e inesperado de sediar o projeto-piloto *DaO UN* (entrevistas da UNCT, 2017).

Em 2015, inicia-se a elaboração do UNDAF 2017-2020 em um contexto em que o governo estava passando por uma crise econômica, monetária e política. Por outro lado, a iniciativa *DaO UN* era refinada em resposta às solicitações de Estados-membros quanto à clareza na definição dos pilares *DaO UN*, o que foi levado em conta na sede da ONU e deu origem aos Procedimentos Operacionais Padrões adotados em 2014.

Isso indicava a institucionalização da descentralização vertical das Nações Unidas decorrente da valorização de suas atividades locais e do empoderamento de pequenas agências da

ONU em nível nacional, como indica o *slogan* de que não há espaço para “fazer negócios como de costume”. Não obstante, a liderança das agências da ONU era nova e tinha experiência limitada em programação conjunta. Além disso, os ODS introduzem uma nova linguagem e objetivos, como resultado, os 9 objetivos seguem uma linguagem muito genérica que se assemelha mais a uma resolução da sede, do que a um plano operacional local.

Isso reflete como a implementação do pilar *One Program* da *DaO* não é um processo linear, sofrendo tanto de desafios conjunturais, quanto estruturais. Os desafios conjunturais relacionam-se à necessidade das agências se adaptarem ao quadro colaborativo da *DaO*, ao longo do seu primeiro ciclo de implementação, como o desenvolvimento de capacidades para realizar trabalho extra de coordenação pelas equipes locais, observado no primeiro ciclo, seguido das dificuldades de divisão do trabalho entre as agências da ONU, em um contexto de financiamento menos favorável para as atividades de assistência multilateral, que caracterizou o segundo ciclo. Por outro lado, os desafios estruturais estão relacionados à fragmentação das agências do Sistema ONU na sede, o que faz com que as agências sejam estruturadas de forma diferente. Enquanto o time local da ONU em Moçambique alinhou o plano conjunto em ciclo com o plano de desenvolvimento Nacional, o ciclo dos planos das agências individuais varia. No entanto, esforços estão sendo feitos na sede, o QCPR 2012-2016 exigindo o desenvolvimento e alinhamento dos planos estratégicos das entidades do Sistema das Nações Unidas.

4.3.2 Um líder

Ao longo do processo de definição dos três planos de ação comuns do time local da ONU em Moçambique desde o início da iniciativa *DaO* em 2007, haviam tanto Coordenadores Residentes, quanto Diretores Nacionais do PNUD, evitando a sobreposição funções e conflito de interesses. Isto implica que, embora o CR acumulasse formalmente o cargo de Representante Residente do PNUD, na prática, a representação do PNUD cabia a seu Diretor Nacional, permitindo que CR se concentrasse na liderança e representação de todo o time local da ONU.

Agências do Sistema das Nações Unidas identificam duas maneiras pelas quais a liderança do CR tornou o time local da ONU mais coeso, primeiro empoderando agências menores e, segundo, sendo a garantidora de tais agências frente a demais atores, especialmente doadores multilaterais e bilaterais, como a União Européia e seus países membros.

Representantes de pequenas agências ou aquelas com presença limitada no país, como UNIDO, UN-Habitat e OIT, relatam que a liderança do CR foi fundamental para sua integração ao time local da ONU como membros plenos (Entrevistas UNIDO, UN-Habitat e funcionários da OIT). Esse status permitiu-lhes participar na tomada de decisões do documento comum e também acessar fundos comuns.

Por outro lado, representantes locais de agências que procedem do Sul Global relatam como a posição estratégica do Coordenador Residente facilita suas demandas por financiamento, uma vez que doadores são mais reticentes em estabelecer relação com atores locais, devido a desconfianças quanto ao uso indevido de seus recursos e à corrupção (entrevista time local da ONU, 2017). Desse modo, canalizar recursos através do Coordenador Residente e de seu escritório foi um meio eficaz de superar as desconfianças de doadores, tornando-se uma prática comum entre representantes africanos de diversas agências da ONU, que relataram essa preferência em diversas entrevistas.

A valorização do time local da ONU resultou também da pressão decisiva do governo local e dos embaixadores de países doadores, que garantiram, com seu apoio, a valorização dos escritórios e funcionários locais (entrevista time local da ONU, 2017). Antes da implementação da iniciativa *DaO*, era uma prática comum oficiais das sedes da ONU e de suas agências solicitarem reuniões e visitas diretamente às embaixadas locais e ao governo de Moçambique, em detrimento de suas representações locais. O *DaO* marca um ponto de inflexão, quando, tanto o governo, quanto os doadores, exigiram que oficiais da sede das entidades da ONU atuassem em Moçambique, mediante seus escritórios locais. Entrevistados descrevem momentos embaraçosos quando *e-mails* enviados da sede foram respondidos para o escritório local, com cópia para a sede, identificando a primeira como a ligação apropriada para a sua agência interagir com o governo local. Isso se coaduna ao interesse expresso por Estados-membros ao se voluntariarem para serem pilotos da iniciativa, uma vez que a multiplicidade de atores da ONU no âmbito local era vista como uma sobrecarga para as instituições nacionais.

Isso reflete a descentralização vertical, com o empoderamento do time local da ONU, os funcionários relatando como a liderança do CR ajudou a conseguir isto em Moçambique. Uma parte significativa dos entrevistados também associa as críticas aos Coordenadores Residentes à falta de familiaridade com o papel que desempenham na prática. No caso de Moçambique, muitas críticas em torno da iniciativa *DaO UN* surgiram ao longo das entrevistas,

mas os Coordenadores Residentes não foram mencionados diretamente nenhuma vez. Mesmo aqueles que advogavam pelo *firewall* entre o CR e o PNUD, declaram a dificuldade de realizar essa dissociação, se mostrando céticos quanto à qualificação de seus próprios funcionários para a função, e até mesmo quanto ao interesse de seus quadros em atuar nesse cargo, cujas características e mandato envolvem a relação entre as agências, com governo local e doadores internacionais e se afasta da implementação em si da de projetos e de assistência técnica (entrevistas time local da ONU, 2017).

Entrevistados disseram que os cargos do CR têm um mandato mais diplomático, que é uma qualificação que não é particularmente relevante em seu próprio processo de recrutamento, havendo, portanto, uma lacuna entre a capacidade do quadro de funcionários da ONU e o preenchimento dos cargos de CR. Pela mesma razão, a natureza do mandato do CR não é algo particularmente atraente para um pessoal mais orientado para atividades operacionais. Não há, portanto, interesse por parte de funcionários, além do PNUD, em deixar sua posição atual, o que é intensificado pelo fato de não haver garantias de que poderá voltar a sua agência após servir como Coordenadores Residentes. Essa posição foi relatada especialmente por entrevistados do PMA e do UNICEF, o que pode ser explicado pela robustez financeira e operacional dessas agências, o que torna a permanência nelas atraente. No entanto, quando há interesse em integrar o quadro de Coordenadores Residentes, o fato de o processo seletivo ser baseado em candidatos escolhidos por suas próprias agências para concorrer, impede interessados de se candidatar, caso não tenham o apoio de suas agências, que temem perder funcionários qualificados, que são difíceis de substituir, especialmente, mas não exclusivamente, em pequenas agências.

A implementação do pilar de liderança em Moçambique é completada pelo Comitê Diretivo, que é presidido concomitantemente pelo CR e o Ministro dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, que é o signatário representante do governo local nos planos da ONU. O comitê também é composto pelo Ministro das Finanças de Moçambique e pelo Ministro de Planejamento e Desenvolvimento, enquanto os outros membros são representantes de agências individuais de agências da ONU, cuja participação é baseada em sua rotação. Paralelamente, ocorreram interações informais entre grupos de trabalho e doadores bilaterais. Portanto, existem dois canais onde as decisões emergem, as negociações do UNDAF e as negociações bilaterais informais.

4.3.3 Um escritório

Moçambique é um país de menor desenvolvimento relativo, com um vasto território, significativos desafios socioeconômicos e um passado recente marcado por décadas de guerra civil, que dividiu o país em diferentes zonas de influência política e de administração burocrática. Isso se reflete não apenas na natureza das atividades que a ONU está envolvida em Moçambique, mas também na forma como elas estão estruturadas.

Em Moçambique, a ONU realiza ações humanitárias nas áreas de segurança alimentar e prontidão de desastres naturais, tendo programas abrangentes de distribuição de alimentos e de respostas emergenciais para inundações. Por outro lado, o Sistema ONU realiza assistência técnica ao governo local, com intuito de fortalecer a capacidade nacional de desenvolver políticas e implementá-las, e apóia a sociedade civil, patrocinando suas atividades e desenvolvendo formas de integrá-la às decisões governamentais (UNDAF, 20006-10; UNDAF, 2012-2016). Diante disso, o escritório comum não foi visto pelo time local da ONU como uma forma eficiente para estruturar suas atividades.

A harmonização das práticas empresariais buscada em ambos os ciclos de programas comuns, tendo avanços efetivos ao longo da implementação da iniciativa *DaO* em Moçambique, como a harmonização de protocolos e a adoção do HACT antes de sua difusão pelo UNDG em 2014. Os protocolos, quanto aos sistemas de relatórios, de recursos humanos e contratação de profissionais locais e de gestão financeira, foram definidos no Plano de Ação do UNDAF de 2012-2016. A implementação desses sistemas, de acordo com profissionais do time local da ONU, duplicou os procedimentos de algumas agências, uma vez que elas continuavam a estar individualmente atreladas às obrigações definidas por sua própria agência. A tentativa, por exemplo, de tornar o Plano de Ação do UNDAF o único documento de programação conjunta, esbarrou na previsão por parte de algumas agências da ONU, de desenvolver, implementar e avaliar seus próprios planos locais, como mencionado na seção que trata do pilar *Um Programa*.

Isso esclarece os limites do estabelecimento de práticas administrativas comuns no nível nacional, apesar de propostas na mesma direção terem surgido, paralelamente, na sede. Por outro lado, foram implementados os protocolos comuns de recursos humanos para profissionais locais e uma lista conjunta de consultoria, seguindo as conquistas e as lições aprendidas no primeiro ciclo

da iniciativa em Moçambique, sendo essa harmonização formalmente incorporada no segundo ciclo de planejamento conjunto (entrevistas com time local da ONU, 2012).

Independentemente do aparente limitado êxito que a mencionada harmonização de protocolos galgou, existe um consenso entre os entrevistados de que essas pequenas mudanças não apenas tiveram benefícios práticos, mas também expuseram a necessidade e a disposição do time local em dar prosseguimento a essa harmonização, em que pese as limitações de prosseguir, diante da sua falta de autonomia em relação às suas sedes e da autonomia de suas sedes de implementar prescrições de reforma, como no caso das agências especializadas (entrevistas com UNCT de Moçambique, 2017).

Não obstante, o time local da ONU conseguiu chegar a um acordo sobre a utilização da Abordagem Harmonizada para Transferências de Renda no Plano de Ação 2012-2015 do UNDAF (Sistema ONU e o Governo de Moçambique, 2011). A expectativa era que, até 2015, o HACT fosse totalmente implementado por todos os signatários do UNDAF, antecipando a mesma tomada de decisão na sede, tomada pelo UNDG em 2014. De fato, a experiência em Moçambique foi vista como uma referência para difundir o HACT, anteriormente limitado às agências do ExCom, a todas as agências da ONU sob supervisão e orientação do UNDG. Isso indica o caráter *bottom-up* da abordagem de reforma da iniciativa *DaO*.

4.3.4 Um quadro orçamentário

Em Moçambique, o quadro orçamentário comum é apontado pelos funcionários do time local da ONU como instrumento institucional catalítico e eficaz para a sua coesão e coerência enquanto, por outro lado, sua implementação foi limitada devido, à sua percepção e negociação como um instrumento de financiamento, e não um quadro orçamentário comum (entrevistas com o pessoal do UNCT em Moçambique, 2017). No entanto, o hábito e a disposição das agências de partilhar informações sobre seus orçamentos – recursos necessários e de fato disponíveis – tornaram-se parte integral dos planos comuns de Moçambique sob análise. Isso ensejou melhor noção sobre as ofertas e as lacunas de financiamento, ao longo do ciclo programático de quatro anos, para as atividades do Sistema ONU, servindo como referência, tanto para as agências, quanto para parceiros externos, como o governo local, doadores bilaterais e ONGs.

A quantidade de recursos abrangidos pelos planos comuns elevou-se de 480, para 722 milhões de dólares norte-americanos do Plano Operacional de 2007-2009, para o Plano de Ação do UNDAF 2012-2016 (PLANO OPERACIONAL, 2007-2009; PLANO DE AÇÃO DO UNDAF 2012-2016). Segundo o testemunho de signatários desses planos, esses aumentos indicam, tanto o apelo intencional do time local da ONU por mais recursos, quanto sua percepção de que, pelo menos na época das negociações desses dois planos, os doadores se engajariam ainda mais no financiamento de suas atividades. No entanto, a opção dos doadores de contribuir diretamente para os orçamentos do governo de Moçambique, frustrou, em parte, essa expectativa de escalada de fundos disponíveis para financiar as atividades da ONU.

O Plano Operacional de 2007-2009 elevou o montante do UNDAF anterior em 100 milhões de dólares, que seriam cobertos não apenas pela oferta de fundos comuns do *One UN Funds*, mas também por recursos voluntariamente reunidos pelas agências atuantes no país, para financiar atividades comuns, como os Programas Conjuntos. Há *feedbacks* mistos quanto essa peculiar experiência do time local da ONU moçambicano de reunir fundos individuais das agências para o uso compartilhado por todo o Sistema ONU. Há relatos de que agências com maior capacidade operacional e orçamentária terem ficado com o fardo financeiro de programas conjuntos, enquanto agências com menor número de atividades se beneficiaram dessa estrutura sem contribuir para sua implementação angariando fundos necessários (entrevista com UNCT, 2017).

No entanto, no segundo ciclo de plano comum, o time local da ONU contou com a Coordenadora Residente Jennifer Toppling, cuja experiência profissional com o *Multi-Partner Trust Fund Office* é apontada por muitos entrevistados como sendo decisivo para a implementação do pilar do quadro orçamentário comum (entrevista com time local da ONU, 2017)⁴⁴. Sua experiência fez com que quadro orçamentário comum se coadunasse às expectativas dos doadores de maior clareza e planejamento das suas atividades nacionais, o que teve efeito positivo sobre a captação de recursos para implementação do segundo ciclo de plano conjunto em um contexto no qual o time local da ONU estava sofrendo com a opção de doadores de financiar diretamente o orçamento nacional. Isso indica como um quadro orçamentário comum bem

⁴⁴ É preciso diferenciar a implementação do quadro orçamentário comum – que consiste na documentação e planejamento conjunto de um orçamento – e a implementação do orçamento em si. Aqui, nosso foco é a primeira, que corresponde ao pilar introduzido pela reforma, mas reconhece-se a relevância da implementação do orçamento em si, o que, no entanto, é analisado nas próprias avaliações internas do Sistema ONU.

elaborado e estruturado funciona como um mecanismo institucional eficaz, em benefício de todo o time local da ONU, cuja união por meio de configurações gerenciais de financiamento, enseja fluxos de recursos para preencher lacunas orçamentárias em um contexto que não é conducente à coesão das Nações Unidas.

No segundo ciclo de implementação da iniciativa *DaO UN* em Moçambique, os Programas Conjuntos deram espaço para à divisão de trabalho entre o time local da ONU dos objetivos e dos resultados definidos pelo Plano de Ação do UNDAF de 2012-2016. Na negociação desses plano, dividia-se seus objetivos entre as agências, que eram encarregadas ao convencer as demais entidades e o CR de sua vantagem comparativa e capacidade para ser responsável, individual ou coletivamente, por determinado(s) objetivo(s) estabelecido(s) nesse plano. A delegação de objetivos está intimamente relacionada à capacidade financeira de uma agência, mas também à sua capacidade técnica na área temática que deverá ser encarregada das atividades.

Enquanto isso, os recursos do fundo *One UN* tornavam-se cada vez mais escassos (FIG 14). Desse modo, o quadro orçamentário comum bem definido foi fundamental para manter viva a abordagem conjunta da ONU, independentemente da ausência de fundos compartilhados, que, entretanto, havia servido como incentivo para coesão do seu time local. Nesse sentido, a existência de um arcabouço compartilhado, no qual se apresentam as informações das múltiplas demandas de financiamento, como suas fontes e suas deficiências, reforçou a qualidade das interações relacionadas ao orçamento entre o time local da ONU, evidenciando para seus membros a situação operacional do conjunto, particularmente, quanto sua situação financeira.

TABELA 1
Prospecto Orçamentário Plurianual do Sistema ONU em Moçambique

UNDAF/ UNADF	Core	Non-core	Total	Total available	Total to be mobilized
2007-2009	108	372	480	-	-
2012-2015	167	555	722	249	-
2017-2020	-	-	710	479	230

Fonte: Elaborado pela autora, 2017, com base nos planos de ação do UNDAF.

TABELA 2
Despesas do Sistema ONU em Moçambique em milhões de dólares

Ano	Despesas da ONU	One UN Fund
------------	------------------------	--------------------

2009	-	18,572
2010	115,592	22,141
2011	154,678	4,392
2012	121,963	20,21
2013	136,060	7,283
2014	121,172	5,103
2015	110,584	3,458

Fonte: Elaborado pela autora, 2018, com base nos bancos de dados do CEB e o *Multi-partner Trust Fund Office*.

4.3.5 Considerações Finais sobre o caso de Moçambique

Na fase inicial da implementação da iniciativa em Moçambique, verificou-se o comprometimento, tanto de doadores, quanto do governo local com a iniciativa, juntamente com o esforço do Coordenador Residente e o progressivo envolvimento de entidades da ONU.

Por um lado, o governo de Moçambique tomou medidas para capacitar os escritórios locais, privilegiando os escritórios locais das agências da ONU como interlocutores. O governo local tentou disciplinar, por exemplo, contatos da sede das agências que não passavam por seus representantes locais, respondendo aqueles advindos diretamente da sede, como *e-mails*, para os escritórios locais. Esse comportamento foi justificado pela percepção de que o pessoal da ONU acreditado em Moçambique, estava mais familiarizado não apenas com o contexto local, mas também com a abordagem coletiva que deveria ter sido tomada pelo sistema da ONU em um país-piloto da iniciativa *DaO*. Não obstante, a capacidade do governo de Moçambique para supervisionar todas as atividades das agências da ONU é vista como limitada, devido ao seu status de país de menor desenvolvido relativo e com processo ainda em curso de desenvolvimento de suas capacidades institucionais e burocráticas. O facto de o Ministério dos Negócios Estrangeiros ser o signatário dos Planos de Ação do UNDAF, e não os ministérios diretamente envolvidos na implementação do plano de desenvolvimento nacional, é apontado pelos entrevistados como uma expressão disso.

Por outro lado, os doadores usaram seu *poder da bolsa* como um incentivo para a iniciativa, fornecendo fundos comuns através dos *One UN Funds*, bem como incentivando e financiando programas e projetos conjuntos que envolviam mais de uma agência da ONU. A análise dos *One UN Funds* em Moçambique demonstra que seus montantes corresponderam a uma média de 12,5% do total das despesas da ONU ao longo dos primeiros anos de

implementação da *DaO* de 2009 a 2012, embora não tenha excedido a marca de 5% a partir de 2013 até 2016 (CEB, 2018; MPTF OFFICE, 2017).

Isso contrasta com o acordo formal entre Estados-membros sob o QCPR de 2012, que recomendou uma participação de pelo menos 20% dos fundos comuns sobre as despesas da ONU (UN, 2012). O QCPR refere-se às despesas totais com atividades operacionais, sendo a meta de 20% do nível sistêmico utilizado de modo ilustrativo, para demonstrar à tendência oposta verificada entre o que se recomenda na tomada de decisão multilateral, e o que se verifica no âmbito de atuação local do Sistema ONU.

Desse modo, no momento em que o primeiro plano local a ser totalmente negociado sob as diretrizes da iniciativa *DaO*, os doadores não estavam investindo nesses fundos como antes. De acordo com os entrevistados, existem diferentes explicações para o declínio dos *One UN Funds* pelos países doadores. Alguns apontam as crises econômicas globais e a consequente falta de fundos, enquanto outros apontam para uma crescente descrença dos fundos comuns como um motor eficaz de coordenação das atividades do Sistema ONU⁴⁵. Outros associaram essa diminuição à rotina cíclica de suas iniciativas, com o aumento inicial de recursos dando lugar ao seu esvaziamento progressivo. No entanto, as despesas globais da ONU em Moçambique têm uma média de 126 milhões de dólares norte-americanos por ano, não tendo diminuindo como temido pelos beneficiários da ajuda internacional ao longo das negociações de reforma, analisadas no segundo Capítulo. Além disso, o fato de Moçambique continuar altamente dependente da ajuda externa indica que os doadores continuaram a ter meios de influenciar o governo local, e que poderiam serem usados em favor das suas preferências, como a reforma do Sistema ONU.

O primeiro ciclo contou com a liderança e capacidade política de Ndolamb Ngowkey como Coordenador Residente – um experiente funcionário das Nações Unidas que atuou em múltiplas missões políticas –, para apaziguar os confrontos iniciais, especialmente em relação à integração de agências menores, pelo que ele chama de “inclusão estratégica”, o que, contudo, devido às diferentes perspectivas de divisão do trabalho entre as agências do sistema ONU, não foi bem recebido por todas estas.

⁴⁵A Espanha é identificada como a primeira, enquanto os países nórdicos e a Inglaterra são descritos como os últimos.

Ndolamb Ngowkey foi seguido pela competência técnica de Jennifer Toppling, com sua experiência em abordagens inovadoras de financiamento das atividades da ONU adquiridas em sua posição anterior no *Multi-Partner Trust Funds Office*, que gerencia fundos comuns como o *One Un Funds*. Sob sua supervisão de ambos, as negociações e a operacionalização dos Planos de Ação do UNDAF tornaram-se parte integral da rotina das agências da ONU, que se adaptaram às novas demandas em relação às interações com outras agências, alocando a nova função à equipe existente ou contratando novos quadros. Entretanto, nesse segundo ciclo, o contexto desfavorável limita seu impacto e a implementação como inicialmente previsto, a ambição de ser a unificação de programas dispersos sendo frustrada, mas mantendo-se um grau de coesão superior ao existente antes do início da iniciativa e do último UNDAF concebido antes da fase piloto.

4.4 O CASO DO VIETNÃ

O Vietnã é um país de renda média baixa, status alcançado em 2010, ao longo do período sob análise (2006-2016). A elevação desse status de renda levou a mudanças, tanto no fluxo de ajuda internacional que, em geral privilegia países de renda baixa, quanto na demanda por essa ajuda, cujo foco recai sobre gargalos não superados pelo crescimento econômico ou mesmo intensificados por este, como a desigualdade socioeconômica. Localizado no sudeste asiático e fazendo fronteira com o sul da China, Indonésia, Camboja, Mianmar e Laos, o Vietnã detém largo litoral em área de disputas marítimas e de encontro de rotas internacionais de comércio e de tráfico de drogas. Nas últimas décadas, o Vietnã se tornou um forte aliado dos EUA e um dos poucos países da região a manter relações frias com o governo chinês. O fluxo de ajuda internacional é significativo, em decorrência, tanto de fatores históricos, como a reconstrução que se seguiu à Guerra do Vietnã e contou com larga participação do Sistema ONU, quanto devido à sua localização estratégica e às decorrentes alianças políticas.

A presença da ONU no Vietnã, portanto, é influenciada por esse contexto, que incide tanto sobre a composição da equipe da ONU, quanto sobre suas atividades desempenhadas. Enquanto o Escritório das Nações Unidas para Crimes e Drogas tem uma forte presença no Vietnã, devido ao fato do país estar numa importante rota de tráfico internacional de entorpecentes, o Programa das Nações Unidas para Alimentos, ligado à ajuda humanitária em situações de carestia com grande presença em Moçambique, por exemplo, não atua no Vietnã.

Ademais, a própria lógica da ajuda ao desenvolvimento oferecida no âmbito nacional pelo Sistema ONU – avalizada, teoricamente, pelo governo local e financiada, em grande parte, por doadores internacionais – incide sobre a implementação dessa reforma e de seus pilares.

4.4.1 Um Programa

A história do *Delivering as One* no Vietnã se confunde com a própria história dessa iniciativa, já que a pró-atividade do governo vietnamita em demandar reformas à presença da ONU em suas fronteiras desencadeou o processo que levaria a adoção da iniciativa a nível mundial. A demanda vietnamita adveio de uma percepção de que as relações com as diversas agências da ONU e seus inúmeros projetos locais sobrecarregavam a estrutura governamental nacional. Paralelamente, o governo local aderiu à agenda internacional em favor da efetividade da ajuda internacional, buscando formas de ensejar cooperações mais eficientes quanto aos seus custos de operacionalização. Nesse contexto, o Coordenador Residente do Sistema ONU, representantes da UNICEF e do PNUD elaboraram uma publicação conceitual, sugerindo a fusão de atividades de cooperação internacional ao desenvolvimento sob um só programa e um só orçamento, intitulando a publicação de *Uma só ONU*⁴⁶.

A proposta foi recebida positivamente, tanto pelo governo do Vietnã, quanto por doadores internacionais; entretanto, não foi vista com bons olhos nas sedes das entidades de ONU, acostumadas a atuarem de forma individualizada. O *Plano Único* (2006-2010) desenvolvido buscou seguir a lógica da centralização das atividades do time local da ONU, mas englobaram apenas fundos e programas: UNICEF, UNDP, UNFPA, UNAIDS, UM-WOMEN.

A integração de agências especializadas ao plano e à iniciativa deu origem ao *Plano Único II* (2006-2010), seguido pelo *Plano Único* de 2012-2016 que contou desde o princípio com a partição de todas as entidades da ONU com atividades no Vietnã. O interregno entre a primeira e a segunda versão do *Plano Único* de 2006-2010 foi marcado por tensões e desavenças entre as entidades da ONU presentes no Vietnã, devido à contradição quanto ao pleito de inclusão no plano vir acompanhado de proposições que visavam impor restrições à integração proposta pelo mesmo. Nesse sentido, emerge uma *two-track approach*, segundo a qual as agências aderem à proposta de *One UN* como desejam, mantendo autonomia sobre suas atividades e desvigorando a

⁴⁶ Ver Capítulo 2 sobre a emergência e difusão da iniciativa *Delivering as One UN*.

proposta, ao torná-la plano conjunto, o que detém menor alcance do que um programa único proposto inicialmente (entrevista membro UNCT do Vietnã, 2017)⁴⁷.

A proposta original baseava-se na premissa de que os programas individuais seriam combinados em um único programa com partes complementares, enquanto um plano conjunto não apresenta a mesma integração, já que as atividades são definidas e as funções divididas coletivamente, mas sem que façam parte, necessariamente, de um mesmo conjunto operacional, cada parte mantendo sua operação individualizada. No entanto, o plano conjunto, já representaria um avanço, uma vez implementado, diante de ciclos anteriores de reforma, como a criação do UNDAF e do CCA no final dos anos 1990 (Capítulo 1). Uma vez criados pela reforma do SG Kofi Annan, esses instrumentos se tornaram mandatórios em um ano, mas a avaliação desses mecanismos institucionais, realizada em vinte e sete países após sua introdução, evidenciou que não havia o comprometimento das entidades da ONU com sua elaboração e que as mesmas também não prestavam contas a seu respeito (entrevista membro equipe avaliação UNDAF e CCA, 2017).

Plano Único I e Plano Único II (2006-2010)

Membros de diversas agências que participaram da elaboração do *Plano Único I* são unânimes em dizer que a recepção positiva do governo vietnamita à iniciativa e seu engajamento em operacionalizá-la, aliada ao desejo e engajamento de doadores, foi fundamental para superar a resistência das agências da ONU, cujo recepção geral foi negativa a nível sistêmico e em contraposição à receptividade de parte de seu time local.

Em um primeiro momento, tensões emergiram quando os representantes locais da OMS e da FAO endereçaram uma carta ao ministro de planejamento e investimento do Vietnã – contornando o Coordenador Residente, mas com autorização dos diretores gerais de suas respectivas agências, questionando o fato de não serem incluídos no *Plano Único I*. Isso refletia o receio de que a iniciativa levaria ao empoderamento ainda maior dos programas e fundos, em detrimento de agências especializadas, levando-as, eventualmente, à marginalização. A atitude das agências especializadas foi uma resposta, não somente aos seus próprios questionamentos,

⁴⁷ Diferença programa e planejamento conjunto é que o primeiro detém uma estrutura centralizada e compartilhada por todos, enquanto o segundo é individualizado, apesar de pensado e articulado conjuntamente.

mas também aos de ministérios do governo vietnamita, com os quais mantinham relações e demonstravam não compreender as mudanças em curso e como ficariam as suas interações com as agências da ONU. Nesse sentido, o Ministério das Finanças, encarregado de negociar e assinar o *Plano Único I*, detinha uma liderança na elaboração do plano que foi vista, inicialmente, como desviando as práticas estabelecidas de cooperação entre ministérios e agências especializadas de uma mesma área temática, como a FAO e o Ministério da Agricultura, e a OMS e o Ministério da Saúde. As agências especializadas demonstravam preocupação de que atividades lideradas por fundos e programas, como a UNICEF e o PNUD, apoiavam-se extensivamente em consultorias, cuja capacidade técnica em suas áreas temáticas, era questionada e denunciada como duplicação de esforços.

Diante desse contexto, o Coordenador Residente da ONU, John Hendra, conseguiu contornar a situação, engajando o conjunto de agências da ONU na elaboração do *Plano Único II*, em um processo, que, contudo, não foi isento de tensões. Como em Moçambique, representantes locais das diversas agências da ONU questionaram o desgastante processo de realizar múltiplas reuniões para negociar o plano, alguns declarando que chegaram a dedicar cerca de 80% de seu tempo às negociações, em detrimento de funções ligadas ao exercício de seus cargos de chefia em suas agências. Outra crítica aventada ao longo de entrevistas com os membros do time local da ONU foi à restrição ao número de *outputs* que poderiam ser estabelecidos, já que essa delimitação foi interpretada não como uma priorização eficiente mediante ao compartilhamento de um foco, mas, sim, uma potencial perda de abrangência nas atividades realizadas pela ONU no Vietnã.

Por outro lado, o exercício de interação e negociações é apontado como um processo de conhecimento e reconhecimento mútuo, ensejando uma maior familiaridade quanto às atividades de demais atores da ONU atuantes no âmbito local, construindo um canal de informações e colaboração. Na área da agricultura, por exemplo, a UNIDO encaminha o registro de negócios, enquanto a FAO encarrega-se de garantir o atendimento a padrões sanitários e o controle de doenças, como a gripe Aviária, cujo combate foi feito em conjunto com a OMS⁴⁸. No caso da nutrição infantil, UNICEF, OMS e FAO testemunharam a divisão do trabalho ser sistematizada e

⁴⁸A emergência da crise aviária precede a implementação do *DaO* no Vietnã, mas a divisão de tarefas e o estabelecimento de procedimentos compartilhados, inclusive para o uso de doações internacionais canalizadas para esse fim, é apontado como um precursor de uma colaboração mais sistemática entre essas agências no Vietnã que perdura e continua ao longo da iniciativa piloto de reforma.

formalizada, mediante a elaboração do plano conjunto, já que anteriormente cada instituição detinha seu planejamento individualizado, apesar da cooperação ser usual nessa temática entre essas agências.

No entanto, o *Plano Único II* (2006-2010) é retratado como o agrupamento de planos individuais das agências signatárias, sem que o conjunto implique algo diferente do que a mera soma das partes (TIME DA ONU DO VIETNÃ e GOVERNO DA REPÚBLICA SOCIALISTA DO VIETNÃ, 2011). Nesse sentido, há o questionamento se o desenvolvimento do plano único nesse primeiro ciclo de implementação foi realizado da forma adequada, já que resulta de uma adaptação de um plano inicialmente desenvolvido por fundos e programas e que só posteriormente integra demais agências da ONU.

Desse modo, a concepção do *Plano Único II* traria em seu bojo os resquícios de um processo desencadeado para incorporar apenas fundos e programas, dando margem à emergência de questões associadas às especificidades de agências especializadas, como dúvidas quanto a quem seus representantes deveriam se reportar, seja para ao Coordenador Residente, seja atendendo à linha de comando de suas próprias agências, o que será melhor analisado a seguir.

Plano Único 2012-2016

O segundo *Plano Único* do Sistema ONU no Vietnã é o primeiro negociado desde os estágios iniciais por todo seu time local, sendo concebido em um contexto em que o país galga ao status de renda média baixa. A expectativa é que a presença da ONU se adaptasse às novas demandas do país, cuja preocupação volta-se para minorias excluídas dos ganhos do desenvolvimento econômico e para gargalos nas capacidades estatais, como no levantamento de dados estatísticos (TIME DA ONU DO VIETNÃ e GOVERNO DA REPÚBLICA SOCIALISTA DO VIETNÃ, 2011). A expectativa de menor recepção de ajuda internacional devido ao novo status alcançado pressiona as agências da ONU por maior eficiência, mas também poderia levar à competição entre as agências por recursos cada vez mais escassos.

Nesse sentido, as negociações do Plano Único de 2012-2016 foram intensas, devido à maior dificuldade em definir um plano conjunto em um contexto de escassez, sendo elaborado em um ambiente de grande expectativa e engajamento, onde representantes de agências relatam ter dedicado de 3 a 4 dias da semana à sua construção, de modo a concordarem com seu caráter

distributivo. Membros do time local da ONU relatam que representantes de agências que serviam a mais tempo no Vietnã mantinham o desejo e o interesse de avançar com a iniciativa e a elaboração do plano único, mas tiveram dificuldades em desencadear as negociações, já que o contexto descrito e falta de familiaridade com a iniciativa por parte de novos representantes locais de agências ensejavam uma postura pouco engajada, o que levou ao atraso na elaboração do plano (entrevistas membros time local da ONU, 2017 e 2018). A mudança da liderança local é apontada também, como uma das causas dessa relativa inércia, o que será abordado na seção a seguir.

4.4.2 Um Líder

Ao longo da definição e implementação dos planos únicos do time local da ONU do Vietnã entre 2006 e 2016, o Coordenador Residente advinha do PNUD e também desempenhava a função de Representante Residente desta agência, no entanto, também contava com um diretor nacional, possibilitando que seu Representante Residente se dedicasse às funções de Coordenador Residente e não focasse na função acumulada de representante local do PNUD.

Ao longo do primeiro ciclo de planejamento conjunto, a habilidade do Coordenador Residente foi fundamental para contornar as resistências iniciais à implementação da iniciativa, com o episódio da carta, já referenciado, como sendo um marco para futuro entendimento e coordenação entre as agências da ONU. Nesse episódio, o reconhecimento do governo local à liderança do Coordenador Residente, foi fundamental para que as agências especializadas aderissem à iniciativa, já que a mais alta instância do governo vietnamita deixa claro a importância de seu interlocutor e age com firmeza para que demais ministérios sigam sua orientação, disciplinando as relações desses ministérios com agências da ONU de modo a não subjugar a liderança do Coordenador Residente. Aliado a essa pressão do governo local, a canalização de recursos mediante fundos unificados de diversos doadores sob administração do Coordenador Residente, confere recursos matérias que lastreiam o exercício da liderança. Desse modo, combina-se uma legitimidade político-institucional à detenção de meios materiais na liderança do Coordenador Residente.

No segundo ciclo de elaboração e implementação de um Plano Único (2012-2016), o contexto de maior escassez afetou o exercício da liderança por parte da Coordenadora Residente,

Prehiba Metha. Há relatos que indicam que, diante do novo contexto, a Coordenadora Residente voltou-se para o levantamento de fundos, não focando, entretanto, no financiamento de atividades do time local da ONU em seu conjunto, mas, sim, nas finanças de sua agência de origem, o PNUD (entrevista membro do time local da ONU, 2018). Essa percepção por parte de representantes de demais agências abalou a legitimidade da liderança, levando a um desengajamento quanto à implementação do *Plano Único* de 2012-2016, especialmente no que tange a programas conjuntos, que ficaram no papel.

Por outro lado, prioridades estabelecidas no plano foram seguidas, mesmo que não em programas conjuntos, enquanto lideranças de agências que já haviam internalizado a prática de coordenação inter-agências deram prosseguimento às atividades conjuntas, por meio do que ficou conhecido como *One Voice*. Comunicados conjuntos e forças tarefas em temas transversais já eram uma realidade mesmo antes do Plano Único de 2012-2016, mas, em decorrência das dificuldades de operacionalização do mesmo, o Time de Comunicação Conjunta tornou-se o principal alicerce da iniciativa e desenvolveu-se em uma ativa e eficaz instância de *advocacy*. Desse modo, a liderança do Sistema ONU na defesa de causas compartilhadas por suas agências adquiriu um caráter permanente, dando consistência e continuidade à integração entre o time da ONU no Vietnã.

Resultados práticos, como a Nova Lei de Sanções Administrativas (2012), que acabava com os centros de detenções de profissionais do sexo e de homens que fazem sexo com homens, além de garantir o devido processo legal a usuários de drogas detidos. Esses centros de detenções incluíam jovens e eram espaços onde havia alto índice de pessoas vivendo com HIV e mortes em consequência disso. Desse modo, as diversas agências da ONU coordenaram uma campanha de *advocacy*, baseada em suas capacidades técnicas individuais, que foram combinadas, de modo levar ao fechamento desses centros.

A diferença entre a liderança na ONU nos dois ciclos de planos conjuntos demonstra a necessidade de formação e socialização nesse novo modelo, para que haja sua continuidade frente a mudanças conjunturais, como crises de legitimidade que emergiram no Vietnã e como a diminuição de recursos materiais disponíveis aos Coordenadores Residentes e o seu consequente enfraquecimento, analisado a seguir, na sessão quanto a *um quadro orçamentário*.

4.4.3 Um escritório e práticas administrativas harmonizadas

As constantes reuniões conjuntas de agências da ONU no Vietnã, seja para elaboração e acompanhamento dos planos únicos, seja para encaminhar atividades relativas a forças tarefas associadas ao posicionamento, atuação e comunicações conjuntas, eram parte integral da rotina do time local da ONU. Isso conferia uma percepção de pertencimento a uma equipe maior do que a entidade e o departamento do qual se fazia parte, sendo essa percepção compartilhada, tanto por colegas contemporâneos, quanto por relatos em entrevistas. Os encontros eram realizados no escritório de diferentes agências, espalhadas por Hanói.

Esse fluxo entre escritórios institucionalizou-se antes mesmo da inauguração da *Green One UN House*, inaugurada em maio de 2015. Frequentar escritórios de outras agências da ONU não fazia parte da experiência da grande maioria de membros locais do time ONU entrevistados antes de sua designação para o escritório no Vietnã, durante o período de implementação da iniciativa (entrevistas membros do time local da ONU do Vietnã, 2017 e 2018). Diante da maior interação entre as agências, a colaboração tripartite entre o Sistema ONU, o governo vietnamita e doadores internacionais, ensejou a concepção e a construção do *Green One UN House*, atendendo a regras de maior eficiência administrativa e sustentabilidade. O governo doou o terreno, enquanto as agências da ONU contribuíram de acordo com suas possibilidades, assim como os governos da Austrália, Arábia Saudita, Espanha, Finlândia, Irlanda, Noruega, Nova Zelândia, Reino Unido e Suíça. Desse modo, esse escritório conjunto personificava o time local da ONU em ambas suas dimensões, a normativa e a operacional, exemplificando o comprometimento com regras internacionais, como o respeito ao meio ambiente em sua construção, e com o desempenho eficaz de atividades, como pela integração de capacidades dispersas que evitassem a duplicação de esforços.

Membros do time local da ONU relatam experiências anteriores em escritórios compartilhados, dizendo que somente esse compartilhamento não foi garantia de maior proximidade com demais agências. Nesse sentido, o estabelecimento de um escritório conjunto, concomitantemente aos demais pilares, foi apontado como condição necessária para o seu aproveitamento não ser limitado à convivência espacial. Isso foi exposto no contraste da experiência vietnamita, que culminou na sua *One UN House* com outras Casas da ONU, por exemplo, a brasileira, que foi construída em terreno e com recursos doados pelo governo

brasileiro, mas cuja ocupação inicial já deu espaço à saída por parte de algumas agências da ONU.⁴⁹

Nesse sentido, o escritório único foi precedido por seu conteúdo substancial, que consiste em procedimentos administrativos compartilhados. No Vietnã, já no primeiro ciclo de planejamento conjunto, a harmonização de relatórios, avaliações e prestações de contas ao governo local foi ensejada. Como mencionado acima, a simplificação da presença dos múltiplos atores da ONU atuando no Vietnã, está na origem do apoio governo local à iniciativa de reforma, sua demanda pressionando nessa direção.

4.4.4 Um Quadro Orçamentário

A implementação do quadro orçamentário comum no Vietnã foi particularmente complexo, dado ao elevado montante canalizado (Capítulo 3) pelo fundo compartilhado e às tensões quanto a inclusão ou não das agências especializadas no plano comum, conforme mencionado acima. No entanto, é possível verificar que, apesar da inclusão das agências especializadas ao plano comum e, conseqüentemente como potenciais beneficiados dos recursos compartilhados, os fluxos financeiros continuaram a ser canalizados, preponderantemente, às agências Excom (TAB. 3 e FIG. 16), com exceção da OMS.

TABELA 3
Participação por agência orçamento anual *One Plan II* Vietnã

	2006	2007	2008	2009	2010
PNUD	28,6	25,4	23,5	23,5	28
UNICEF	21,2	6	19	22	24
OMS	13,8	13,3	17	16	17,3
OIT	5,3	5,5	6,6	16	8,7
FAO	10,4	12	5,89	5,3	5,57
UNIDO	5,2	3,15	8,3	9,4	5,2
UNFPA	8,27	10,3	8,5	8,2	6,4
UNODC	2,2	1,6	2,2	3,2	4
UNESCO	1,8	2,1	2,2	2,2	2,1
UNV	1	1,3	1,6	1,2	0,9
UNAIDS	1,1	1,47	1,26	1	1,25

⁴⁹ No Brasil, as atividades do Sistema ONU são, em sua grande maioria, financiadas pelo próprio governo brasileiro.

UNHABITAT	0,24	1	1,27	0,98	1,1
UNIFEM	0,4	0,23	0,59	0,83	0,82
IFAD	0	0	0,6	0,6	0,78

Fonte: Elaborado pela autora, 2017, com base dados *One Plan II*.

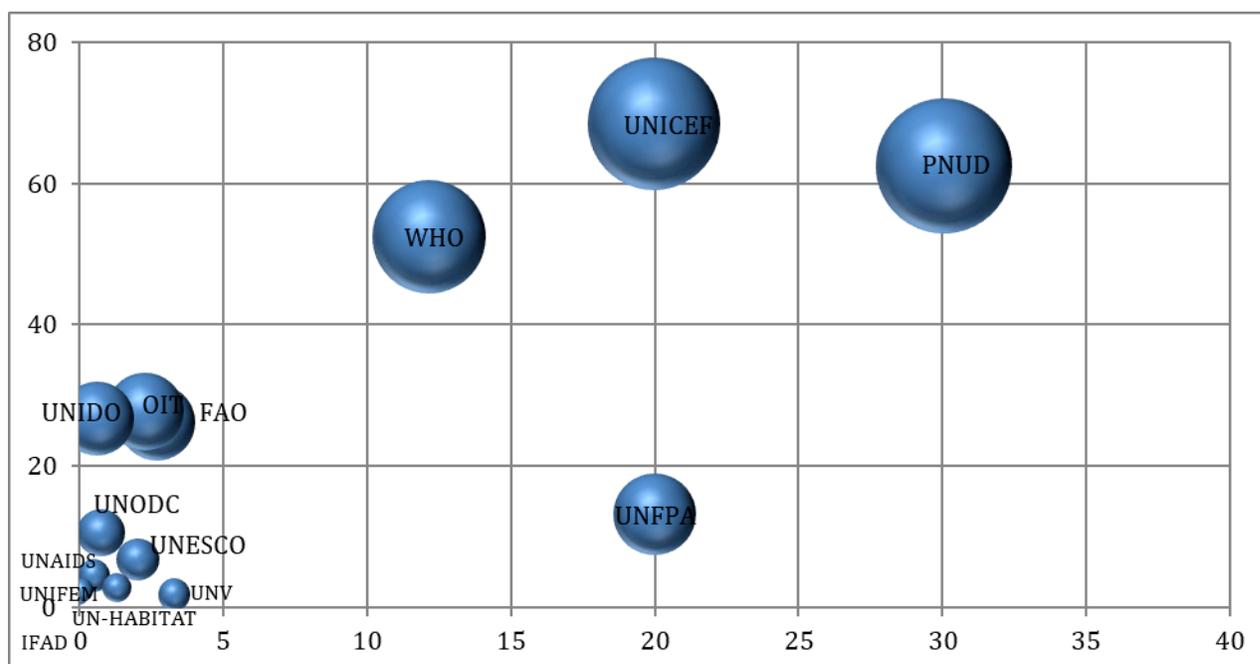


FIGURA 16 - Orçamento *One Plan II* 2006-2010 em milhões de dólares americanos.

Fonte: Elaborado pela autora, ano 2017, com base dados *One Plan I*.

A permanência dessa concentração, aliada à mudança de status de desenvolvimento do país, levou a momentos tensos de negociação quanto ao segundo ciclo de orçamento comum, que também coincide com a diminuição de recursos canalizados por fundos compartilhados. Membros do time local da ONU identificam esse contexto como propício para desarmonia, ainda mais em uma equipe que passava pela mudança de liderança (entrevistas com membros do time local da ONU). Surgindo, novamente, críticas ao papel desempenhado pela CR, já que a busca por financiamento de atividades do próprio PNUD parece ter sido priorizado. Desse modo, as tendências de concentração notadas entre 2006-2010, se estendem até 2016 (FIG. 17), mas a diminuição de despesas da ONU não foi drástica como esperada, o que sustentou um volume orçamentário similar.

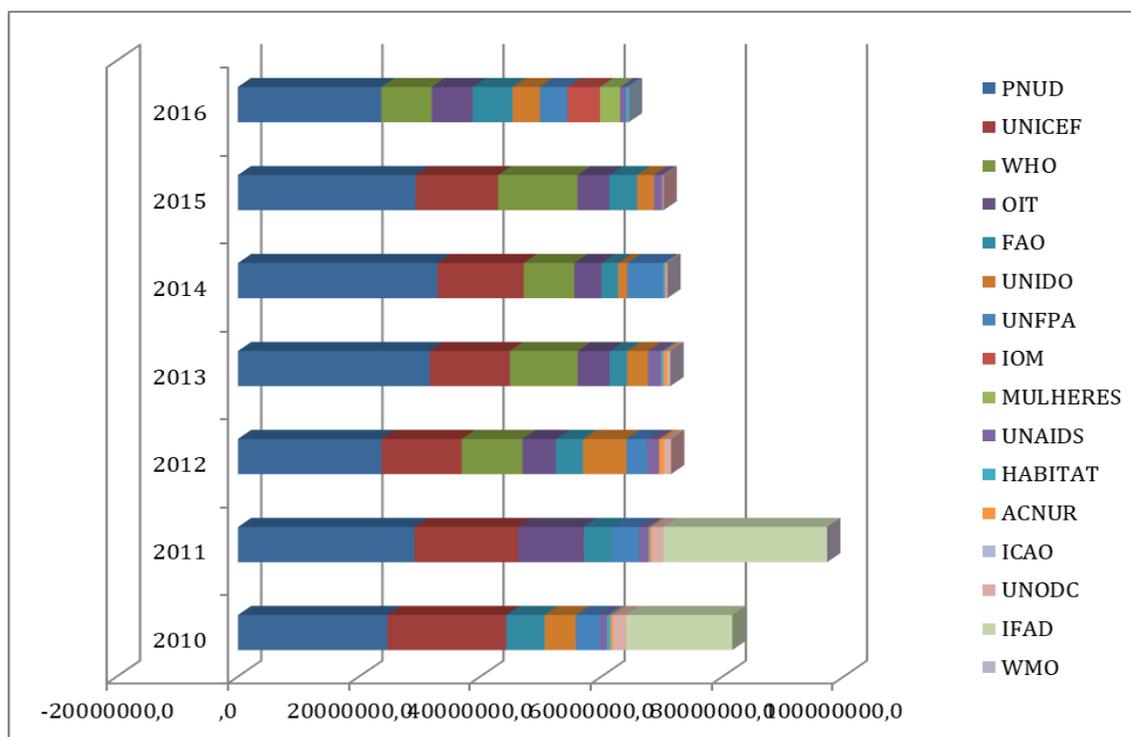


FIGURA 17 - Orçamento anual do Sistema ONU no Vietnã por agência (2010-2016).
 Fonte: Elaborado pela autora, 2017, com base dados *One Plan II*.

4.4.5 Considerações finais do caso do Vietnã

O caso do Vietnã ilustra oportunidades e limitações estruturais e conjunturais de se reformar a ONU, visando à maior coordenação e eficiência de suas atividades, mediante uma menor fragmentação institucional. Dentre as oportunidades conjunturais, destaca-se o engajamento do governo local e de doadores internacionais, que colocam seus recursos em favor de uma atuação mais coerente do Sistema ONU, atuando como agentes da mudança. Entretanto, a histórica fragmentação institucional permite que atores implementadores das reformas propostas imponham obstáculos à sua realização, como verificado nos dramáticos acontecimentos que se seguiram à carta de agências especializadas endereçada ao ministro vietnamita de planejamento e investimento, à revelia do Coordenador Residente da ONU, mas com apoio de seus respectivos diretores gerais. No entanto, a própria liderança da ONU, apoiada pelo governo local e por doadores, foi capaz de contornar as resistências iniciais, dando origem a um plano conjunto mais abrangente que ampliou as partes signatárias, formalizando colaborações prévias e institucionalizando a consulta mútua e a divisão de tarefas entre o time local da ONU.

4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da iniciativa *DaO* em Moçambique e no Vietnã lança luz sobre aspetos estruturais e contextuais que afetaram a sua implementação e a coordenação e coerência do Sistema ONU objetivado por essa reforma. No início, houve resistências entre as agências da ONU que estavam habituadas a agir individualmente no âmbito local, em adotar uma iniciativa voltada para a coesão do grupo. Particularmente no início da iniciativa e em meio às resistências das agências, o envolvimento do governo local e dos doadores internacionais como *agentes da mudança*, foi fundamental para desencadear e encaminhar a iniciativa.

No entanto, tanto o apoio dos doadores como do governo de Moçambique à iniciativa, começaram a desvanecer ao mesmo tempo em que as resistências iniciais do time local da ONU davam lugar ao seu engajamento e à superação de desafios iniciais, como a dificuldade operacional de integrar as novas obrigações à rotina das agências. Portanto, o caso de Moçambique pode ser dividido em dois ciclos, nos quais diferentes graus de apoio por parte de *agentes de mudança* - o governo local, o pessoal da ONU e doadores⁵⁰ -, provaram ser fundamentais, tanto para o avanço da reforma, quanto para sua estagnação.

No Vietnã, o apoio do governo local mantém-se, mas a diminuição do montante canalizado através dos fundos conjuntos, indica o menor engajamento dos doadores, principalmente após a conquista do status de país de renda média. Por outro lado, entrevistas com o time local da ONU, apontam para o fato de a liderança deste, ter se voltado para questões particulares de sua agência, como a necessidade de angariar fundos, diante do contexto apresentado. O caso do Vietnã, portanto, também demonstra relevância do engajamento de diferentes *agentes da mudança* para o avanço de reformas.

Juntamente com o comportamento dos *agentes de mudança*, houve fatores estruturais, que remetem às *características internas* do Sistema ONU, que impulsionaram ou refrearam a reforma nos países-piloto, como a autonomia das entidades da ONU para empreender parte das mudanças propostas e suas limitações em substituir as demandas de suas próprias sedes, para atender os moldes da iniciativa. Portanto, as agências poderiam se engajar na implementação dos pilares da *DaO UN*, colocando-os ao lado de sua própria estrutura organizacional em nível nacional, mas não substituir uma pela outra. Isso levantou questionamentos quanto à iniciativa de

⁵⁰ Esses não são atores unitários, como apresentado no Capítulo 2.

contradizer sua intenção de simplificar a presença do sistema da ONU no terreno, já que esta levou a duplicações. Por outro lado, os casos do Vietnã e de Moçambique também demonstraram como agências têm significativo grau autonomia para adotar certos aspectos da iniciativa e promover mudanças em seu comportamento, em contraste com mudanças que dependem mais de definições formais nas sedes e sofrem as limitações da falta de autonomia do time local da ONU, frente às suas sedes.

Apesar das resistências iniciais do time local da ONU de Moçambique, a análise encontrou evidências de uma prática crescente de consultas e coordenação mútuas, enquanto a institucionalização desse comportamento ainda está em aberto. Os Coordenadores Residentes agiram para superar as resistências iniciais, construindo confiança e convencendo os funcionários do time local da ONU de que esta teria maior e melhor impacto, se agisse em conjunto. A resistência das grandes agências era maior, muitos temiam perder recursos financeiros se não mantivessem sua identidade individual. Juntamente com o apoio dos doadores e do governo local, o envolvimento ativo dos Coordenadores Residentes permitiu que a iniciativa fosse de fato implementada.

O aumento inicial de custos e a sobrecarga de trabalho deram lugar a uma equipe que reconhece relações mais próximas com outras agências do Sistema das Nações Unidas, como parte integral de seus mandatos. Conforme relatado em entrevistas, isto contrasta com as práticas anteriores das agências da ONU acreditadas tanto no Vietnã quanto em Moçambique. Quando solicitados aos entrevistados que comparassem suas experiências como membro do time local da ONU, em Moçambique e no Vietnã, com a experiência de servir em outros contextos nacionais, representantes de agências da ONU compartilharam uma percepção consensual de maior coordenação nesses países que em experiências anteriores, com exceção de quando serviram em locais com aguda crise humanitária, onde a colaboração do Sistema ONU é identificada como decorrente desse contexto externo.

Funcionários da ONU entrevistados que serviram, tanto em Moçambique, quanto no Vietnã, ao longo do processo de implementação *DaO*, argumentaram que o apoio do governo do Vietnã - que não enfrentam as mesmas questões de capacidade que o governo de Moçambique enfrenta em relação à sua estrutura institucional -, foi decisivo para o engajamento do time local da ONU na iniciativa. Desse modo, identificam o maior apoio do governo vietnamita à iniciativa, em comparação com o de Moçambique, com o seu avanço e com seus melhores resultados no Vietnã. No caso de países em crise humanitária, entrevistados informaram que demandas

logísticas e preocupações de segurança servem como motores de UNDAFs tão sofisticados quanto os vistos em países onde a iniciativa *DaO* estava sendo implementada. Portanto, esse esforço de comparar as atividades entre essas diferentes equipes nacionais da ONU em contextos distintos, isso nos informa sobre interessantes aspectos associados ao grau de coesão ou de fragmentação institucional do Sistema ONU.

Ao longo das entrevistas, os pilares foram indicados como mecanismos institucionais efetivos que unem a equipe do país da ONU, mas cada pilar apresentando seus próprios desafios e benefícios. Os conteúdos relacionados com os pilares do *Um líder e Um Programa* são identificados como os alicerces subjacentes à implementação da iniciativa, sendo o *Um Quadro Orçamentário* integrado ao plano comum. Apesar do debate politizado por trás do Coordenador Residente e seu *firewall* do PNUD na sede, o *feedback* do time local da ONU em Moçambique apresentou um registro positivo da performance dos Coordenadores Residentes.

Em entrevistas, os membros do time local da ONU frequentemente chamaram a atenção para o fato de a sede de suas agências terem apresentado maior ceticismo e resistência para se envolver com a iniciativa *DaO*. Isto foi confirmado pelo fato de os entrevistados do time local da ONU, não terem levantado dúvidas sobre as parcialidades dos Coordenadores Residentes de Moçambique em relação às suas agências originais, enquanto o pessoal da sede o fazia frequentemente. O caso do Vietnã é mais complexo, dado aos episódios dramáticos entre o Coordenador Residente e as agências especializadas no início da iniciativa e a necessidade de angariar fundos por parte do time local da ONU, após o alcance do grau de país de renda média.

Isso expôs uma divisão da equipe da ONU como *agentes de mudança*, na qual a dicotomia entre campo e sede é mais informativa do que as divisões seguindo as linhas de fragmentação do sistema da ONU. Portanto, uma abordagem de baixo para cima para reformar a ONU está de acordo com esse cenário e justifica a concepção *bottom-up* por trás da iniciativa *Delivering as One UN*, uma vez que a resistência da matriz, reduz o dinamismo da adoção das mudanças propostas por reformas.

No entanto, como mencionado, há pontos em que os funcionários locais não são capazes de alterar sem apreciação e anuência de suas sedes, especialmente no caso do pilar *Um Escritório - Operando Como Um*. A harmonização das práticas de negócios foi limitada, devido à falta de autoridade dos representantes locais para evitar a duplicação do plano comum, estabelecendo os planos de suas agências individuais ou tomando decisões sobre aquisições.

Portanto, houve a necessidade de que as mudanças ocorridas ou propostas localmente terem estruturas de apoio nas sedes do Sistema ONU. Isso levou à formação de camadas institucionais sobrepostas, levando a críticas de que uma reforma voltada para a consolidação do Sistema das Nações Unidas, acabou por incitar maior complexidade. No entanto, sobrepor mecanismos institucionais foi um meio eficaz para impulsionar mudanças nas práticas das agências da ONU que não dependiam de alterações formais na sede. Além disso, em 2014, os Procedimentos Operacionais Padrão do UNDG (SOPs) incorporaram os pilares da iniciativa *DaO* e os tornaram referência na sede, apesar da natureza não vinculativa dessas diretrizes.

O caso da iniciativa *DaO* em Moçambique e no Vietnã aponta para como demandas locais foram atendidas, como o pedido do governo moçambicano para que o time local da ONU focasse em atividades mais voltadas ao desenvolvimento, em paralelo à ajuda humanitária e intervenções de curto prazo, o que está refletido na introdução formal daquela temática nos objetivos do Plano de Ação do UNDAF de 2007-2010, modificando o conteúdo do UNDAF anterior ao estabelecimento da iniciativa. Isso expressa um afastamento da perspectiva negativa dos grandes países emergentes ao negociar reformas na sede. A sua apreensão de que a reforma pusesse em risco a influência dos países em desenvolvimento sobre as atividades da ONU, dentro das suas fronteiras nacionais, e diminuísse a extensão dos doadores, não se materializou em Moçambique⁵¹.

⁵¹ Como visto no Capítulo 2, a China, o Brasil e a Índia foram vocalmente contra as propostas de reforma de coerência do Sistema ONU na qual a iniciativa emergiu. Eles viam isso como um risco de diminuir a diversidade oferecida pela existência de diversas agências e a margem de manobra permitida aos governos locais para exercer influência sobre, ou mesmo controlar, as atividades das agências da ONU.

5 CONCLUSÃO DA TESE

Essa pesquisa buscou *analisar o processo político interno da ONU, particularmente tensões entre recursos institucionais e materiais, como o poder do voto e o poder da bolsa, identificando-se incentivos e dilemas para que a reforma da dimensão operacional das Nações Unidas ocorra*. No primeiro Capítulo, definiu-se essa dimensão operacional e foi apresentada sua estrutura institucional descentralizada, identificando fatores que levaram a sua fragmentação. Isso permitiu traçar as origens dessa fragmentação à própria criação do Sistema ONU, mas também a fatores associados a contextos históricos específicos. O segundo Capítulo analisa como o atual contexto se caracteriza pelo fato de o *poder do voto* e o *poder da bolsa* estarem na mão de diferentes grupos de Estados-membros – aqueles financiam a maior parte de suas atividades e aqueles que as recebem – (SMITH, 2006), e como isso afeta as negociações na ONU quanto sua reforma, levando, em geral, a impasses, a iniciativa *Delivering as One UN* emergindo como uma alternativa diante dessa dinâmica, mesmo com a recusa do G-77 e com o apoio de parte de seus membros. O terceiro Capítulo apresenta o padrão de financiamento das atividades operacionais da ONU, refinando as considerações quanto ao *poder de bolsa* e analisando sua relevância para as dinâmicas além do processo decisório intergovernamental, como na implementação da ajuda internacional realizada pelo Sistema ONU. Em seguida, no quarto Capítulo, observou-se a implementação da iniciativa em dois países-piloto, Moçambique e Vietnã, atentando-se para *se e como* seus pilares foram implementados na prática, e qual a relevância de fatores estruturais e contextuais para sua consecução.

Desse modo, a tese pretendeu responder à seguinte pergunta de pesquisa: *A iniciativa Delivering as One UN permite que tanto doadores quanto receptores de ajuda internacional contornem o impasse político quanto à reforma da ajuda internacional ao desenvolvimento realizada pelas Nações Unidas? Testando a hipótese de que o surgimento e a aceitação da iniciativa DaO testemunha como o poder da bolsa é um meio informal de exercer influência em Organizações Internacionais quando a preferência de agentes de mudança enfrentam uma possibilidade de veto dado à resistência daqueles que detêm o poder do voto. Desse modo, membros da coalizão do G-77 que eram inicialmente contrários às mudanças institucionais propostas pela iniciativa, em sua maioria receptora de ajuda internacional, envolveram-se nela.*

A hipótese foi confirmada no que tange o desencadeamento da iniciativa, mas outros fatores relevantes foram identificados quanto à sua implementação, como aspectos estruturais do Sistema ONU e questões contextuais que permitiram ou limitaram as mudanças desejadas, coesão e coerência, em detrimento da fragmentação institucional. Por um lado, a estrutura fragmentada do Sistema ONU impediu o maior avanço da iniciativa, como a posição recalcitrante das sedes de suas agências identificadas ao longo da tese, em detrimento de um maior engajamento do time local. Por outro lado, o engajamento do time local deveu-se a incentivos locais, como o apoio do governo e de doadores internacionais, cuja influência variou em função de seus recursos. Enquanto governos locais optaram por reconhecer o time local da ONU e o Coordenador Residente como seus interlocutores, evitando contatos das sedes das agências que não respeitassem esse procedimento padrão, doadores canalizaram fundos para serem utilizados coletivamente pelas entidades da ONU, o que integrou o Sistema ONU em atividades compartilhadas.

Interessante notar, que entrevistados que participaram dessas experiências-piloto ao longo da última década atualmente ocupam cargos mais elevados em suas agências, tendo a chance de disseminar as práticas e lições dessa abordagem, o que se coaduna com a perspectiva *bottom-up* presente desde a idealização da iniciativa *Delivering as One UN*.

A confirmação da hipótese, contudo, também deve ser problematizada, já que o apoio, tanto de governos locais, como visto no caso de Moçambique, quanto de doadores internacionais, como visto em ambos os casos, varia longitudinalmente. Desse modo, como reforma são processos, e não um evento isolado (LUCK, 2003), a descontinuidade do apoio inicial pode desacelerar e mesmo retroceder avanços da iniciativa. Nesse sentido, o desengajamento do governo Moçambicano e a queda das contribuições e do financiamento das atividades locais da ONU, por meio de fundos conjuntos, apontam para a fragilidade do apoio de *agentes da mudança*.

Nesse sentido, o secretariado e o serviço civil internacional também são atores, cujo apoio e a resistência variam, mas a pesquisa identificou a disputa pelo critério de divisão do trabalho entre as agências da ONU como a principal dificuldade para institucionalização de um apoio mais amplo à iniciativa. Há uma dissonância entre o que cada agência define como vantagem comparativa para justificar sua atuação, enquanto as agências especializadas baseiam-se em uma perspectiva de divisão temática e funcional.

As agências Excom lançam mão de uma divisão entre agências operacionais e normativas, delegando a si atividades operacionais, enquanto as agências especializadas deveriam limitar-se à criação de divisão de normas. Como essa divisão é feita no Plano Conjunto liderado pelo Coordenador Residente e este faz parte de um sistema operado pelo PNUD, muitos identificam o *Delivering as One UN* com a perspectiva das Excom, em geral, e com o PNUD, em particular. Isso se tornou um problema para o apoio mais amplo da iniciativa, cuja reputação passou ser uma função da reputação do PNUD, cuja oferta de serviços próprios, como detalhado no terceiro Capítulo, é vista como levando à competição e à fragmentação do Sistema ONU.

O *feedback* das experiências-piloto, contudo, não confirma essa visão, disseminada principalmente nas sedes da ONU, já que, tanto no caso do Vietnã, quanto no de Moçambique, há a percepção compartilhada de que a divisão do trabalho se deve muito ao contexto local, sendo uma combinação de critérios quanto a capacidade técnica, funcional e a operacional. Indo além, em cada contexto questões políticas também incidem sobre essa divisão do trabalho, por exemplo, se o UNFPA é a agência reconhecidamente responsável por encaminhar atividades voltadas para saúde reprodutiva, sua defesa do aborto seguro torna mais difícil sua atuação em nações com posição contrária, sendo natural que outra agência, como a OMS e a ONU-Mulheres assumam essas atividades nesses contextos. Por outro lado, há questões que raramente são abordadas abertamente que incidem sobre essa divisão, como a desconfiança de doadores em investir em agências lideradas por cidadãos locais, sobre os quais recaem desconfianças quanto o mal uso e a corrupção que não recaem sobre lideranças dos próprios países doadores. Nesse sentido, foi declarado por diversos entrevistados africanos que preferem que recursos sejam canalizados através do PNUD ou outro meio que não fique sob sua tutela direta, como fundos compartilhados.

Isso indica a relevância da diversidade de agências do Sistema ONU sendo muitas vezes utilizado como argumento contra iniciativas de reforma que, contudo, não visam a homogeneização e unificação das agências, mais a maior coordenação e colaboração entre si. A fragmentação é problemática quando há competição por fundos e duplicação de atividades, tornando as agências da ONU pouco atraentes a doadores internacionais, que financiam a maior parte dessas atividades de forma voluntária e podem optar pela crescente oferta de atores que realizam cooperação internacional, como ONGs e entidades privadas filantrópicas, além de suas agências bilaterais e ajuda direta a orçamentos nacionais, como ocorreu no caso de Moçambique.

A tese também contribuiu para o debate sobre o nexo entre o padrão de financiamento das atividades de organizações multilaterais e seu desenho institucional, verificando como tendências observadas no orçamento geral da ONU são reproduzidas no financiamento de seus times locais, com as contribuições voluntárias e destino certo para projetos e países respondendo à sua maior parcela. No entanto, acrescentaram-se nuances a esses debates, identificando os fundos conjuntos como uma fonte de recurso com destino certo – geralmente países, mas também temáticas –, que não enseja a fragmentação identificada pela literatura como o efeito deletério do atual financiamento das atividades operacionais da ONU.

Indo além, identificaram-se esses fundos conjuntos como meios eficazes de ensejar maior colaboração entre o Sistema ONU, o que, recentemente passou a ser defendido não somente por autores que, ao serem consultados nos estágios iniciais desta tese, apontavam o caráter marginal desses fundos, mas pela própria ONU, que recentemente criou o Fundo Conjunto dos SDG com inspiração declarado do *One UN Funds*. Está em aberto, contudo, se a utilização desse meio de financiamento inovador contará com recursos suficientes para impactar na forma como as atividades do Sistema ONU são estruturadas.

Outro achado não intencional da tese foi como as entrevistas com pessoal da sede e de times locais da ONU indicam a relação entre as percepções que detinham quanto à fragmentação institucional, e o padrão de financiamento dos locais em que serviram, sendo comum àqueles que serviram somente em locais onde o padrão de financiamento é centralizado – como no autofinanciamento das atividades da ONU por governos locais que ocorre na América Latina e na Índia –, estranharem o debate e a realidade da fragmentação institucional quando mudaram de posto. Essa percepção também é verificada em entrevistas com representantes diplomáticos desses países incumbidos de negociar essa agenda de reforma, muitos estranhando a demanda por menor fragmentação. Segundo a base de dados do CEB, países como Argentina e Brasil financiam mais de 300 milhões de dólares por ano de atividades só do PNUD, o que se próxima mais do total despendido por todo o Sistema ONU em Moçambique e no Vietnã no período analisado, do que do orçamento de uma única agência. No entanto, há questionamentos quanto ao fato desses despendidos nesses países poderem ser classificados como atividades da ONU, já que muitas vezes são utilizados para contratar serviços e mão de obra terceirizada sem os trâmites burocráticos demandados para seus serviços públicos.

Isso hipoteticamente se relaciona à posição que esses países detêm nas negociações quanto a reformas analisadas no segundo Capítulo da tese, no qual, identificou-se Brasil e Índia como contrários às reformas propostas e liderando a posição de recusa do G-77. A experiência local desses países não expõe a fragmentação institucional que as reformas intentam superar, é provável que estes não se identificassem ou reconhecessem as necessidades de demais membros do bloco, cuja experiência com múltiplas entidades da ONU financiadas por inúmeros doadores, está na base de demandas por uma estrutura mais coesa. Isso também pode remeter ao enfoque daqueles países na cooperação sul-sul, cuja dinâmica horizontal é, frequentemente, de natureza bilateral, e cujo foco afasta esses países de debates quanto à cooperação multilateral realizada pela ONU, nos quais seu objetivo voltava-se para as metas de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento e as desconfianças de que as reformas pretendessem cortar fundos para cooperação realizada através do sistema ONU ou fortalecer demasiadamente este sistema, o que poderia aumentar a influência externa sobre dinâmicas locais, como temia a China. As experiências-piloto demonstram, contudo, que a menor fragmentação da ONU no âmbito local ensejou a maior participação dos governos nacionais no planejamento conjunto do sistema ONU, ensejando o seu alinhamento com as prioridades nacionais.

Desse modo, a descentralização vertical das decisões quanto à estrutura e às atividades da ONU permitiu que estas não ficassem totalmente reféns das dinâmicas de negociação intergovernamental da sede da ONU, já que, nas sedes, os interesses de múltiplos atores e suas diversas interpretações sobre as propostas de reformas impedem, muitas vezes, o seu avanço. A implementação dessas propostas, entretanto, depende do suporte contínuo daqueles que se declararam favoráveis quando da sua criação, o que nem sempre ocorre, levando à centralização horizontal objetivada pelo *Devering as One UN* avançar limitadamente, inclusive em decorrência de fatores estruturais que podem ser superadas apenas mediante decisões favoráveis nos fóruns de intergovernamentais do Sistema ONU.

O contexto atual, no entanto, apresenta-se promissor, já que inúmeras agências da ONU que gozam de autonomia desencadearam recentemente e paralelamente ao avanço da iniciativa, reformar internas que visam à maior descentralização vertical, como a reforma da OIT (2010), da UNIDO (2010), da FAO (2012) e da OMS (2017). Por outro lado, o novo ciclo de reforma introduzido pelo novo Secretário-Geral, Antônio Guterres, *Repositioning the United Nations Development System*, foi aceito pela Assembleia Geral em abril desse ano (2018),

institucionalizando os pilares da iniciativa sob o tópicio de uma “nova geração de times locais da ONU”⁵².

Desse modo, a tese concluiu que:

- a) a fragmentação institucional não é inerentemente negativa, o desafio é o atual grau de fragmentação, que levou à duplicação de programas, à sobreposição de mandatos e à competição por fundos de financiamento;
- b) a emergência e difusão da iniciativa *DaO UN* indica a superação do impasse quanto à reforma da ONU em favor de sua menor fragmentação, destravando, mas restringindo o alcance da reforma às suas atividades locais;
- c) doadores internacionais utilizam seu poder de influência, através de recursos materiais, para ensejar coesão do Sistema ONU, mediante o financiamento de fundos compartilhados;
- d) a análise da implementação do *DaO UN* indica que fundos compartilhados ensejam maior proximidade dos times locais da ONU, mas o apoio e a capacidade institucional do governo local e do time da ONU também influenciam.

No entanto, a análise indica que a fragmentação institucional consiste em um fator estrutural que limita sua própria superação, mediante reformas no que tangem, por exemplo, aos diferentes graus de descentralização organizacional das entidades que compõem o Sistema ONU, já que isso influencia a margem de manobra que o time local detém para implementar mudanças. Isso pode ser verificado, tanto na estrutura da FAO, muito centralizada na sua sede, quanto na da OMS, regionaliza da e entidades com processo decisório próprio.

A necessidade de maior autonomia para times locais, no entanto, tem sido defendida, sendo objeto de processos internos de reforma internas de ambas agencias especializadas, que reconhecem a necessidade de maior autonomia dos times locais para, inclusive, promover a maior coerência e coordenação com as demais agencias da ONU (entrevistas com funcionários da ONU, 2017 e 2018)⁵³. Por outro lado, certo grau de fragmentação do Sistema ONU, mais apropriadamente referido como grau de autonomia de suas entidades, permite a diversidade de

⁵² Para maiores detalhes sobre o novo ciclo de reforma e os pontos de convergência e distanciamento da iniciativa *Delivering as One* ver Campos, 2018.

⁵³ Reforma da OMS e da FAO. Disponível em: <http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB143/B143_2-en.pdf>; <<http://www.fao.org/docrep/018/mg881e/mg881e.pdf>>. Acesso em: Janeiro 2018.

parceiros para cooperação e sua adaptação, devido às demandas contextuais, tanto longitudinais quanto transversais.

É interessante notar que quando os Estados-membros foram perguntados: “*Quais deveriam ser as principais prioridades organizacionais do novo Secretário-Geral durante os primeiros seis a nove meses?*” Apesar da resposta preferida de sete opções ser “*Rever o mandato de todas as entidades do sistema da ONU*”, as respostas “*Reduzir o número de entidades do Sistema das Nações Unidas*” e “*diminuir o número de departamentos no secretariado de NY*” foram as menos preferidas (FUNDS, 2016), o que demonstra a complexidade para superar o impasse sobre um Sistema ONU menos fragmentado no nível sistêmico, já que a revisão total seria muito longa e provavelmente envolveria decisões quanto a continuidade de entidades. Por outro lado, a resposta: “*Estabelecer os Princípios do Delivering as One UN como padrão para todos os países com seus programas*” (FUNDOS, 2016) ocupa o segundo lugar, que, apesar de não ter o mesmo prestígio da preferida, indica uma via de reforma mais realista.

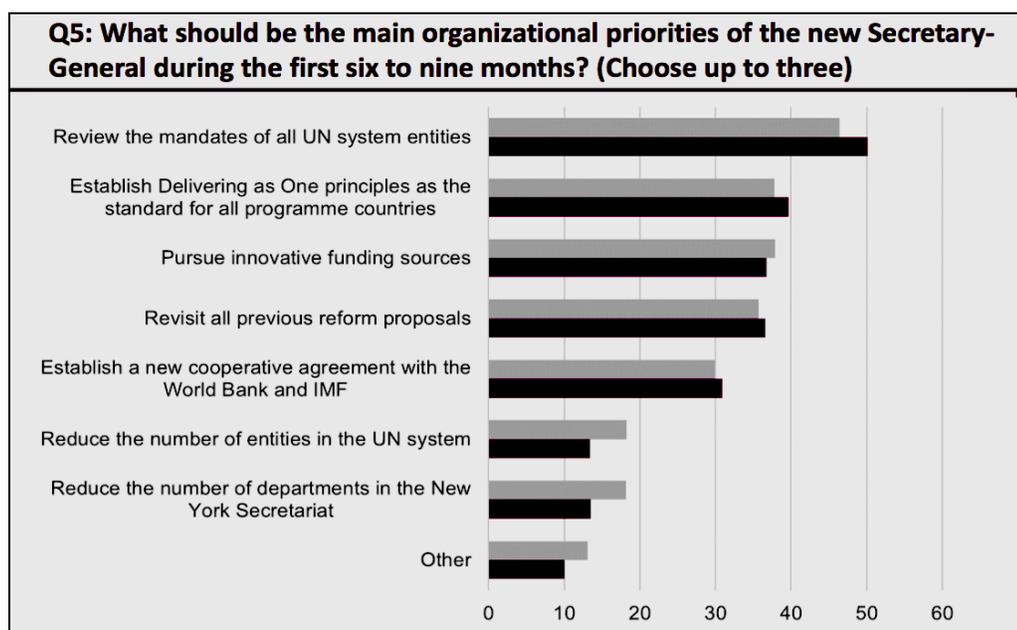


FIGURA 8 : Survey prioridade organizacional próximo SG.

Fonte: FUNDS (2016, p.26).

Desse modo, os resultados da pesquisa indicaram que, de fato o *DaO* superou, pelo menos nas negociações intergovernamentais na sede da ONU, o impasse entre receptores e financiadores de suas atividades operacionais, o que, dado o grau de amplitude do tema, da multiplicidade de interesses a serem harmonizados, indicou o compromisso com uma mudança

significativa. As mudanças propostas, contudo, foram e são implementadas por um processo gradual, no qual aspectos contextuais e estruturais são condicionantes.

Capítulos	Capítulo 1: O Sistema ONU e sua fragmentação	Capítulo 2: O impasse quanto a reforma das atividades operacionais da ONU e o <i>DaO</i> como alternativa possível	Capítulo 3: A Economia Política das atividades operacionais da ONU	Capítulo 4: A implementação da iniciativa <i>DaO</i> em Moçambique e no Vietnã
Objetivos específicos da tese Relacionado	Apresentar as origens e os desafios decorrentes da fragmentação institucional e operacional do Sistema das Nações Unidas.	Analisar o processo decisório que levou a emergência e à difusão da iniciativa <i>Delivering as One UN</i> .	Compreender como o financiamento das atividades da ONU podem influenciar suas atividades operacionais.	Analisar a iniciativa <i>DaO</i> nos países-piloto.
Perguntas de pesquisa	Como as atividades operacionais da ONU são estruturadas e como isso afeta sua performance?	O que levou à iniciativa <i>Delivering as One UN</i> ?	Como as atividades da ONU e sua reforma podem ser influenciadas por seu padrão de financiamento?	Qual é a influência de recursos materiais e institucionais sobre a implementação da iniciativa?
Hipóteses	Há uma excessiva fragmentação institucional do Sistema ONU.	O <i>DaO</i> resulta do compromisso entre Estados-membros para superar o impasse entre receptores a financiadores das atividades da ONU quanto à sua reforma.	Os diferentes modos de financiamento das atividades da ONU conferem maior ou menor grau de discricção sobre sua alocação para atores individuais.	A implementação dos pilares da iniciativa <i>DaO</i> varia de acordo com fatores contextuais, como o seu padrão de financiamento, a oferta de fundos compartilhados ensejando maior coesão e coerência de suas atividades.
Resultados da pesquisa	A fragmentação institucional não é inerentemente negativa, o desafio é o atual grau de fragmentação, que levou à duplicação de programas, à sobreposição de mandatos e à competição por fundos de financiamento.	A emergência e difusão da iniciativa <i>DaO</i> indica a superação do impasse quanto à reforma da ONU em favor de sua menor fragmentação, mas restringindo o alcance da reforma às suas atividades locais.	Doadores internacionais utilizam seu poder de influência através de recursos materiais para ensejar coesão do Sistema ONU mediante o financiamento de fundos compartilhados.	Os dois ciclos de implementação do <i>DaO</i> analisados indicam que, fundos compartilhados ensejam maior proximidade dos times locais da ONU, mas o apoio e a capacidade institucional do governo local e do time da ONU condicionam as mudanças.

QUADRO 9 – Estrutura da tese e seus resultados.

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Por outro lado, a tese levou a lições metodológicas quanto à pesquisa e estudo de dinâmicas internas do Sistema ONU, o que possibilita a replicação desses métodos não somente na extensão do estudo de caso para demais países que adotam a iniciativa, mas, também, para outras temáticas e projetos de pesquisa voltados para estudos da ONU como um todo, não se limitando às suas partes componentes ou linhas de estudo. Desse modo, essa tese abre agendas de pesquisas relacionadas tanto ao seu conteúdo quanto à sua forma (QUAD. 10).

Métodos	Trabalho de campo	Entrevistas e testemunhos	Análise documental	Quantificação de fluxos financeiros
Meios de investigação	Múltiplas visitas às sedes da ONU (Nova Iorque, Genebra e Viena) e observação participativa no Vietnã como membro time local da ONU.	~58 entrevistas semiestruturadas e testemunhos de funcionários da ONU (profissionais) e de diplomatas.	Análise qualitativa e codificação de relatórios do SG e de documentos da AG, do ECOSOC e entre time local da ONU e países receptores de suas atividades.	Levantamento e classificação de mecanismos de financiamento das atividades da ONU e suas implicações.
Necessidade de adaptação de métodos identificadas	a) Propensão à perspectiva ligada a experiência pessoal no Vietnã; b) imitação técnica autora quanto meios de financiamento da ONU.	Propensão à indicação de entrevistados com perspectivas similares.	Limitação de documentação do Sistema ONU (prática são relatórios individuais).	Diferentes terminologias e metodologias utilizadas pela ONU e pela OCDE (ver capítulo 3).
Como adaptação foi realizada	a) Escolha de caso de país- piloto com características distintas: Moçambique; b) Visitas a escritórios encarregados da mediação de fluxos financeiros e aprendizagem com funcionários.	Opção por levantar potencial entrevistados e contatá-los sem intermediários, abrindo mão do networking pessoal (aumento significativo de respostas, mas em caráter anônimo).	Análise qualitativa densa dos documentos disponíveis, com auxílio de outros métodos, como as entrevistas e dados quantitativos, e análise de sua própria elaboração.	Opção por terminologia e classificação da ONU, mas com a possibilidade de utilização dos dados de cooperação multilateral da OCDE mediante estudo de casos.

Quadro 10 – Lições metodológicas de uma pesquisa do Sistema ONU.

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

REFERÊNCIAS

ALGER, Chadwick F. “Widening Participation”, Parte VIII Prospects for Reform *in: The Oxford Handbook on The United Nations*. Ed. WEISS, Thomas G. e Dwans. Oxford University Press, Nova York, 2007.

BACCARINI, Mariana; DINIZ, Eugenio. Security Council decision-making: testing the bribery hypothesis. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Volume 57, n.2, p. 29-57, 2014.

BRAVE-BOY-WAGNER, Jaqueline Anne. **Institutions of the Global South. Global Institutions Series**. Routledge, London and New York, 2009.

BROWN, Mark Malloch. Can the UN be Reformed? **Global Governance**, 14 (I), p. 1-12, 2008.

BROWNE, Stephen. **The United Nations Development Programme and System**. Routledge, New York, 2011.

_____. **Aid and Influence: Do Donors Help or Hinder?** Earthscan Publishers, New York, 2006.

BUJONES, Alessandra Kubitschek. **Mozambique in Transition and The Future Role of UN**. Center on International Cooperation, New York University, August, 2013. Disponível em: <http://cic.nyu.edu/sites/default/files/bujones_mozambique_study.pdf>. Acesso em: Fevereiro 2015.

CAMPOS, Luciana R. **Secretary-General Guterre`s Reform Agenda: aligning the United Nations Development System with Agenda 2030**. Policy Briefing: The Academic Council on the United Nations System (ACUNS). April 2018. Disponível em: <<https://acuns.org/policy-brief-secretary-general-guterress-reform-agenda/>>. Acesso em: Maio 2018.

_____. The “Delivering as One” UN Initiative: Reforming the UN System at the Country Level. **Journal of International Organizations Studies**, Volume 8, issue 2. Fall, 2017. Disponível em: <http://journal-iostudies.org/sites/journal-iostudies.org/files/5JIOSfall17_0.pdf>. Acesso em 12 Dezembro 2017.

CLAUDE, Inis L. Jr. **SwordsInto Plowshares: the problems and prospects of international organization**. New York, Random House, 1956.

_____. Peace and Security: Prospective Roles for the Two United Nations. **Global Governance**, 2 (3), p. 289-298, 1996.

COOPER, Andrew; HEINE, Jorge; TAKUR, Ramesh. **Oxford Handbook on Modern Diplomacy**. Oxford University Press, Oxford, 2013.

DEEN, Thalif. **G-20 Big Powers Under Scrutiny by Smaller Nations**. Global Policy Forum, March 2010. Disponível em: <<https://www.globalpolicy.org/globalization/globalization-of-politics/general-analysis-on-globalization-of-politics/48892-g20-big-powers-under-scrutiny-by-smaller-nations.html>>. Acesso em: 15 de Abril, 2014.

DEGNBOL-MARTINUSSEN, John; ENGBERG-PERDERSEN, Puol. **Aid: understanding international development cooperation**. Translate Marie Bille, Zed Book, London, 2003.

JENKS, Bruce; JONES, Bruce. **UN Development at a Crossroads**. Center International Cooperation, New York University, August, 2013.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Political Approaches**: in The Oxford handbook on the United Nations. Ed. WEISS, Thomas e DAWS, Sam 41-58. New York: Oxford University Press, 2007.

EVANS, Gareth. **Commission Diplomacy**. In: **Oxford Handbook on Modern Diplomacy**. Ed. Andrew F. Cooper, Jorge Heine and Ramesh Takur. Oxford University Press, Oxford, 2013.

FASULO, Linda. **An insider's Guide to the UN**. Yale University Press, New Haven, 2 ed. 2009.

FREIESLEBEN, J. Von. "System-wide coherence" in: *Managing Change at the United Nation*. Capítulo 3, p. 37-53. Center for UN reform, New York, April, 2008. Disponível em: <<http://www.centerforunreform.org/sites/default/files/Managing%20Change%20-%203.%20System-wide%20Coherence.pdf>>. Acesso em: Novembro 2014.

GROOM, A. J. R. **Conference Diplomacy**. In: **Oxford Handbook on Modern Diplomacy**. Ed. Andrew F. Cooper, Jorge Heine and Ramesh Takur. Oxford University Press, Oxford, 2013.

ALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. **Political science and the three new institutionalisms**. Political Studies, XLIV, 1996.

HALL, Peter. **Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective**. In: **Explaining institutional change: ambiguity, agency and power**. Ed. by James Mahoney and Kathleen Thelen. Cambridge University Press, 2010, p. 204-24.

HERZ, Monica. O Brasil e a Reforma da ONU. **Lua Nova**, São Paulo, n. 46, p.77-98, 1999.

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

KARNS, Margaret P.; MINGST, Karen A. International Organizations and Diplomacy. *In: Oxford Handbook on Modern Diplomacy*. Ed. Andrew F. Cooper, Jorge Heine and Ramesh Takur. Oxford University Press, Oxford, 2013.

KAUFMANN, Johar. The Capacity of the United Nations Development Program: The Jackson Report. *International Organization*, v. 24, ed. 04, p. 983-949, Primavera de 1971.

KRASNER, Stephen D. Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, v. 36, p. 2, Abril de 1983.

LUCK, Edward C. **Reforming the United Nations**: lessons from a history in progress. Academic Council on United Nations System: International Relations Studies and the United Nations Occasional Papers, 2003.

LUND, Jakob. The Group of 77 and the Second Committee. *In: The Group of 77*: perspectives on its role in the UN General Assembly. Edited by Lydia Swart and Jakob Lund. Center for UN Reform Education. New York, 2010a.

_____. Addressing the North/South Divide. *In: The Group of 77*: perspectives on its role in the UN General Assembly. Edited by Lydia Swart and Jakob Lund. Center for Un Reform Education, New York, 2010b.

MULLER, Joachim (Ed.). **Reforming the United Nations**: the challenge of working together. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2010; ISBN 978-90-04-17843-4; 390 pages.

_____. **Reforming the United Nations**: the struggle for legitimacy and effectiveness. Leiden; Boston : M. Nijhoff Publishers, 2006.

_____. **Reforming the United Nations**: the quiet revolution. Leiden; Boston : M. Nijhoff Publishers, 2001.

NAY, Olivier. What Drives Reforms in International Organizations? External Pressure and Bureaucratic Entrepreneurs in the UN Response to AIDS. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 24, n. 4, p. 689–712, October 2011.

NORTH, Douglas. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NUNNENKAMP, Peter. Aid Effectiveness: The Myth of NGO Superiority. **Global Policy Forum**, abril de 2008. Disponível em: <<https://www.globalpolicy.org/component/content/article/177/31624.html>>. Acesso em: Junho 2015.

OWEN, David. The United Nations Expanded Program of Technical Assistance – A multilateral Approach. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 323, Partnership for Progress: International Technical Co-Operation. Sage Publications, p. 25-32, Maio de 1959.

PETERSON, M. J. General Assembly. Part VIII Principal Organs. *In: The Oxford Handbook on The United Nations*. Ed. WEISS, Thomas G. e Dwans. Oxford University Press, Nova York, 2007.

SMITH, Courtney B. **Politics and Process at the United Nations: the global dance**. Lynne Rienner Publishers, Inc., Colorado, 2006.

SWART, Lidya; LUND, Jakob. **The Group of 77: perspectives on its role in the UN General Assembly**. Disponível em: <<http://www.centerforunreform.org/?q=node/437>>. Acesso em: Fevereiro 2015.

SWART, Lidya. Organizational Framework of the G-77. *In: The Group of 77: perspectives on its role in the UN General Assembly*. Edited by Lydia Swart and Jakob Lund. Center for Un Reform Education. New York, 2010a.

_____. The Group of 77 and the Fifth Committee. *In: The Group of 77: perspectives on its role in the UN General Assembly*. Edited by Lydia Swart and Jakob Lund. Center for Un Reform Education. New York, 2010b.

_____. The Future of the Group of 77. *In: The Group of 77: perspectives on its role in the UN General Assembly*. Edited by Lydia Swart and Jakob Lund. Center for Un Reform Education, New York, 2010c.

THELEN, Kathleen; MAHONEY, James. A Theory of Gradual Institutional Change. *In: Explaining Institutional Change: ambiguity, agency and power*. Ed. by James Mahoney and Kathleen Thelen. Cambridge University Press, p. 1-38, 2010.

TSEBELIS, George. **Veto players: how political institutions work**. 2001. Russel Sage Foundation, Princeton University Press, New York, 2002.

TSEBELIS, George. **Nested Games: rational choice in comparative politics**. University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1990.

WEINLICH, Silke. **Reforming development cooperation at the United Nations: an analysis of policy position and actions of key states on reform options**. German Development Institute. Bonn, 2011.

WEINLICH, Silke. The Neverending Story: Reforming the United Nations. **Journal of International Organizations Studies**, v. 2, n.1, Provo, 2011.

WEISS, Thomas G. **What's wrong with the United Nations and how to fix it**. Polity Press, Cambridge, 2. ed., 2013.

WEISS, Thomas G.; WILKINSON, Roden. Global Governance to The Rescue: Saving IR? **Global Governance**, v. 20, n. 1, p. 19-36, 2014.

VOETEN, Erik. **Data and analyses of voting in the UN General Assembly**. Georgetown University, Washington DC, 2012.

VREELAND, James Raymond; DREHER, Axel. **The political economy of the United Nations Security Council**. Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

FONTES

FUTURE OF THE UNITED NATIONS DEVELOPMENT SYSTEM PROJECT. Global Survey on Priorities for the new Secretary-General. Disponível em: <<https://futureun.org/media/archive1/surveys/FUNDS2016SGSURVEYFINALRESULTS.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2016.

UNDG “Delivering as One Countries as of November 2015”. Disponível em:<https://undg.org/wpcontent/uploads/2014/11/Delivering-as-One-countries_Nov-2015.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2015.

A Study of the Capacity of the United Nations Development System. By Sir Robert Gillman Allen Jackson. ONU, 1969 vol. I e II.

CEB, 2005. **One United Nations: catalyst for progress and change – how the millennium declaration is changing the way the United Nations system works**". Disponível em:<<https://www.unsceb.org/content/one-united-nations-catalyst-progress-and-change>>. Acesso em: 16 dez. 2015.

AG, RESOLUTION A/RES/38/171 of 19 de December, 1983. **Comprehensive Policy Review of operational activities for development.** Disponível em:<<http://www.un.org/documents/ga/res/38/a38r171.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

RESOLUÇÃO A/RES/44/211. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r199.htm>>. Acesso em: 16 dez. 2015.

RESOLUÇÃO A/RES/47/199. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/44/a44r211.htm>>. Acesso em: 16 dez. 2015.

RESOLUÇÃO A/RES/62/208. Disponível em: <https://undg.org/main/undg_document/triennial-comprehensive-policy-review-tcpr/>. Acesso em: 16 dez. 2015.

RESOLUÇÃO A/55/2. UN, 2000. **Millennium Declaration.** Disponível em: <<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>>. Acesso em: 16 dez. 2015.

RESOLUÇÃO A/60/1- 24 October 2005. UN, 2005a. **World Summit Final Declaration.** Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2015.

_____. 2005b. **Joint Inspection Unit Report Some Measures to improve overall performance if the united Nations System at the Country Level**. Part I: A short history of United Nations Reform in Development. By BERTRAND, Doris. (JIU/REP/2005/2(Part I)). Disponível em: <<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/010/j7543e01.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2015.

_____. 2006. **Delivering As One**: Report of the High-level Panel on United Nations System-wide Coherence in the areas of development, humanitarian assistance and the environment. AG, Resolution A/61/583 , 9 of October 2006. Disponível em: <<http://www.un.org/events/panel/resources/pdfs/HLP-SWC-FinalReport.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2014.

_____. 2008. **System-wide coherence General Assembly Resolution**. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/62/277>. Acesso em: 4 abr. 2014.

_____. 2012. Provisional analysis of funding of operational activities for development of the United Nations system for the year 2011 (A/67/50 – E/2012/100; 12 October 2012). Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/oesc/pdf/second_funding_report_14_october.pdf>_. Acesso em: 16 dez. 2015

_____. 2015. **Handy Guide on UN Coherence**. Disponível em:<https://undg.org/wpcontent/uploads/2015/09/Handy_Guide_on_UN_Coherence_FINAL_final15_July_2015.pdf>. Acesso em: 07 Nov. 2016.

PNUD. **Deliver as One**: HIV and the Law in Viet Nam. Innovative approaches – UN in Viet Nam. PNUD, July, 2011. Disponível em:<http://www.asia-pacific.undp.org/content/dam/rbap/docs/Research%20&%20Publications/hiv_aids/rbap-hhd-2012-innovative-approaches-vietnam-delivering-as-one-hiv-law.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2013.

Independent Evaluations of Delivering as One. RESOLUÇÃO A/66/859 Março de 2012. Disponível em:<<http://www.un.org/en/ga/deliveringasone/pdf/mainreport.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

Standard Operational Procedures for Countries Adopting the “Delivering as One Approach”. Disponível em:<https://undg.org/wp-content/uploads/2014/06/SOPs_for-Countries-Adopting-the-Delivering-as-one-Approach-August-2014.pdf>. Acesso em: 21 set. 2014.

MAPUTO. 2008. **Kigali High Level Intergovernmental Conference on DaO Final Declaration**, 2009. Disponível em:<<http://www.un.cv/files/Outcome%20Statement%20Kigali%20FINAL%2020091021.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2014.

Hanoi High Level Tripartite Conference on DaO Final Declaration. Vietnam, 2010. Disponível em: <<http://www.un.org.vn/en/feature-articles-press-centre-submenu-252/1360-presentations-a-photos-from-day-1-of-the-hanoi-conference.html>>. Acesso em: 5 mar. 2014.

Montevideo High Level Intergovernmental Conference on DaO Final Declaration. Uruguay, 2011. Disponível em: <<https://undg.org/wp-content/uploads/2014/12/Item-3b-Outcome-Montevideo-Conference-final-English.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

Tirana High Level Intergovernmental Conference on DaO Final Declaration. Albania, 2012. Disponível em: <<http://www.un.org.al/editor-files/file/Tirana%20Conference%20Outcome%20Document.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

One Plan (2012-2016). The Government of the Socialist Republic of Viet Nam And The United Nations in Viet Nam. Disponível em: <http://www.unfpa.org/sites/default/files/portal-document/Viet%20Nam_UNDAF%202012-2016.pdf>. Acesso em: 15 Novembro 2016.

United Nations (UN). 1945. **United Nations Charter**, New York.

_____. 1949. E/1553: E/RES/222(IX-X). **ECOSOC**, New York.

_____. 2005a. A/RES/60/. **World Summit Final Declaration**. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

_____. 2005b. JIU/REP/2005/2. **Joint Inspection Unit Report**. Some Measures to improve overall performance of the United Nations System at the Country Level. Part I: “A short history of United Nations Reform in Development”. By Doris Bertrand, UN doc. Geneva. Disponível em: <<https://www.unjiu.org/content/some-measures-improve-overall-performance-united-nations-system-country-level-part-ii-1>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

_____. 2006. RESOLUÇÃO A/RES/61/583. **Delivering as One**: Report of the High-level Panel on United Nations System-wide Coherence in the areas of development, humanitarian assistance and the environment. New York.

_____. 2008. RESOLUÇÃO A/62/277. **System-wide coherence**. New York.

_____. 2011. RESOLUÇÃO A/66/79. **Report of the Secretary General**: Analysis of Funding of operational activities for development of the United Nation system for the year 2009. New York.

_____. 2012a. **Report of the Secretary General: Analysis of Funding of operational activities for development of the United Nation system for the year 2010.** New York. Disponível em: <http://www.un.org/esa/coordination/pdf/2012_funding_report.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2015.

_____. 2012b. **Report of the Secretary General: analysis of funding of operational activities for development of the United Nation system for the year 2011.** New York. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/oesc/pdf/second_funding_report_14_october.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2015.

_____. 2012c. **A/67/226. Quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development Of the United Nations system.** New York.

_____. 2015. RESOLUÇÃO A/72/61- Unedited version. **Report of the Secretary General Implementation of General Assembly resolution 67/226 on the Quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system.** New York. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/72/61>. Acesso em: 9 ago. 2017.

_____. 2016a. RESOLUÇÃO A/72/61. **Report of the Secretary General Implementation of General Assembly resolution 67/226 on the Quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system.** New York. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/72/61>. Acesso em: 13 ago. 2017.

_____. 2016b. RESOLUÇÃO A/71/468. **Quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system.** New York.

_____. 2017. RESOLUÇÃO A/72/124 - E/2018/3. **Report of the Secretary General Repositioning the United Nations development system to deliver on the 2030 Agenda: our promise for dignity, prosperity and peace on a healthy planet.** New York. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/72/684>>. Acesso em: 4 dez. 2017.

_____. 2018. RESOLUÇÃO A/73/63 - E/2018/8. **Report of the Secretary General Implementation of General Assembly resolution 71/243 on the quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system.** 2018. Disponível em: <<http://undocs.org/A/73/63>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

OECD, 2008. **Multilateral Aid Report.** Paris. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/deliver/9789264097322-en.pdf?itemId=/content/book/9789264097322-en&mimeType=application/pdf>>. Acesso em: 6 mar. 2015.

OECD, 2010. **Multilateral Aid Report**. Paris. Disponível em:< [https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264046993-en.pdf?expires=1531097176&id=id&accname= guest&checksum=69B94C41395DCA80163305D9A5FA790E](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264046993-en.pdf?expires=1531097176&id=id&accname=guest&checksum=69B94C41395DCA80163305D9A5FA790E)>. Acesso em: 9 mar. 2015.

OECD, 2011. **Multilateral Aid Report**. Paris. Disponível em:< <https://www.oecd.org/dac/aid-architecture/49014277.pdf> >. Acesso em: 22 mar. 2015.

OECD, 2013. **Multilateral Aid Report**. Paris. Disponível em:< <https://www.oecd.org/dac/aid-architecture/2013%20Multilateral%20Aid%20Report.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2016.

OECD, 2015. **Multilateral Aid Report: better partnership for a Post-2015 World**. Paris. Disponível em:< https://read.oecd-ilibrary.org/development/multilateral-aid-2015_9789264235212-en#page1>. Acesso em: 14 nov. 2016.

WEBSITES

Office for ECOSOC Support and Coordination (OESC) -<http://www.un.org/esa/coordination/tcpr.htm>.

Department Economic and Social Affairs - <http://www.un.org/esa/coordination/tcpr.htm>

UNDG - <https://undg.org/>.

CEB - <http://www.unsceb.org/>.

Group of 77 - <http://www.g77.org/>.

Multi-partner trust fund office - <http://mptf.undp.org/>.

ANEXO A - Documentos

Presença nas Conferências anuais do *DaO* entre 2009-2012

Conferência	Doadores internacionais	<i>Self-starters</i>	Países convidados
Kigali-2009	Norway, Spain and United Kingdom	Benin, Bhutan, Comores , Papua New Guinea, Kiribati, Malawi.	No-information
Hanoi-2010	Australia, Austria, Belgium, Bulgaria, Canada, Denmark, European Union, Finland, France, Germany, Ireland, Japan, Luxembourg, Netherlands, New Zealand, Norway, Spain, Sweden, Switzerland, United Kingdom and United States	Bhutan, Comores, Papua New Guinea, Kiribati, Malawi, Kyrgyzstan, Lesotho, Montenegro	Cambodia, Ethiopia, Jordan, Laos, Mali, Moldova, and Nepal
Montevideo-2011	Australia, Austria, Canada, European Union, Finland, France, Germany, Ireland, Italy, Japan, The Netherlands, Norway, Spain, Sweden, Switzerland, and United Kingdom	Bhutan, Botswana , Comoros, Ethiopia , Ghana, Kiribati, Kyrgyzstan, Lesotho, Malawi, Mali, and Montenegro	Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador, Mexico, Paraguay and Russia
Tirana-2012	Australia, Austria, Belgium, Czech Republic, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Italy, Netherlands, Norway, Romania, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, United Kingdom, United States of America	Bhutan, Comoros, Ethiopia, Kenya, Kyrgyzstan, Liberia, Malawi, Montenegro, Namibia, Papua New Guinea, Laos	China, Egypt, Kuwait, Macedonia, Russian Federation, Serbia

Elaborated by the author based on these conferences final declarations.

Despendidos com *One UN funds* em países-piloto

COUNTRIES/TRANSFERS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ALBANIA	8,912	4,509	6,877	3,271	3,045	4,023	3,105	1,143	0,559
CAPE VERDE	5,84	5,211	4,373	1,846	1,557	0,850	3,770	2,181	1,386
MOZAMBIQUE	18,572	22,141	4,392	20,210	7,283	5,103	3,458	1,249	4,346
PAKISTAN	24,024	18,372	21,271	12,149	5,079	2,874	2,079	0,717	2,531
RWANDA	3,630	16,087	15,524	12,050	6,834	11,569	10,565	0,495	2,888
TANZANIA	32,447	29,027	23,463	30,015	30,219	32,031	25,001	1,635	4,233
VIETNAM	175,133	15,229	24,868	10,035	20,131	20,809	7,548	8,977	4,816
URUGUAY	5,885	3,167	0,981	2,170	0,740	0,396	0,367	0,063	N/A

Elaborated by the author based on transactions tracked at Multi-Partner Trust Fund data base.

Lista de países que adotam a iniciativa, destacando-se aqueles que são membros do G-77 (51 de 57)

2006	Albania; Cape Verde; Mozambique; Pakistan; Rwanda; Tanzania; Uruguay; Vietnam
2007	Bhutan; Papua New Guinea
2008	Kiribati
2009	Botswana; Comoros; Indonesia; Kyrgyzstan; Lesotho; Malawi; Montenegro; Sierra Leone
2010	Benin; Ethiopia, Kenya; Laos; Liberia; Maldives; Mali; Uganda
2011	Moldova; Namibia; Zambia
2012	Ghana; Samoa; Seychelles
2013	Bosnia & Herzegovina; Burundi; Nicaragua
2014	Cameroon; Chad; Côte d'Ivoire; El Salvador; Gabon; Guinea; Togo
2015	Congo; Eritrea; Guyana; Jamaica; Madagascar; São Tomé and Príncipe; Senegal; Swaziland; Venezuela
2016	Burkina Faso; Jordan; Niger; Zimbabwe
2017	Macedonia

Elaborado pela autora com base na lista de países adotando o *DaO* e na lista do G-77.

Disponível em: <<https://undg.org/standard-operating-procedures-for-delivering-as-one/delivering-as-one-countries/>>; <<http://www.g77.org/doc/members.html>>. Acesso em: 16 dez. 2017.

Documentos locais analisados (One Plans e UNDAF):

Piloto	Resident Coordinator	One Plan	Link	Site Delivering as One do país
Albania	Anna Stjarnerklint	2006-2010	http://www.un.org.al/pdf/UNDAFeng.pdf	http://www.un.org.al/subindex.php?faq=details&id=110&mnu=35
	Ms. Gulden Turkoz-Cosslett (UNFPA, UNV)	2007-2010	file:///C:/Users/Valspe/Downloads/Albania%20One%20UN%20Programme%20(24%20Oct%202007).pdf	
	Ms. Zineb Touimi-Benjelloun (UNFPA)	2012-2016	https://www.unfpa.org/sites/default/files/portal-document/Albania_UNDAF%202012-2016.pdf	
Cape Verde	Arlindo Bragança Gomes (FAO)	2006-2010	http://www.un.cv/files/UNDAF_2006-2010.pdf	http://www.un.cv/delivering-as-one-pt.php#
	Petra Lantz (FAO, UNFPA, PAM, PNUD, UNICEF)	2008-2011	http://www.un.cv/en/files/OneProgrammeinCapeVerde2008-2011-French.pdf http://www.un.cv/files/OneProgrammeinCapeVerde2008-2011-English.pdf	

	Petra Lantz	2012-2016	http://www.un.cv/files/UNDAF%20Cabo%20Verde%202012_2016.pdf http://www.un.cv/files/UNDAF%20Cabo%20Verde%202012_2016%20Plano%20Operacional.pdf	
Mozambique				
	Jennifer Topping	2012-2015	file:///Users/mac/Desktop/UNDAF%20Mozambique%202012-2015%20Approved%20by%20Council%20Ministers%20.pdf	
Pakistan	Mr. Fikret Akcura	2009-2013	http://www.un.org.pk/wp-content/uploads/2015/08/One-Program-Documents-4-Feb-2009.pdf	http://www.un.org.pk/references/
	Timo Pakkala	2013-2017	http://www.un.org.pk/wp-content/uploads/2015/08/OP-II_web.pdf	
Rwanda	Moustapha Soumaré	2008-2012	https://www.unicef.org/rwanda/RWA_resources_undaf2012.pdf	http://www.rw.one.un.org/publications
	Mr Lamin M. Manneh	2013-2018	file:///C:/Users/Valspe/Downloads/RWANDA-UNDAP%202013-2018.PDF	
Tanzania	John Hendra	2007-2010	https://www.unicef.org/about/execboard/files/Tanzania_UNDAF__2007-2010__pdf	http://tz.one.un.org/
	Mr. Albéric Kalcou (UNDP Representative)	2011-2015	file:///C:/Users/Valspe/Downloads/united_nations_development_assistance_plan_july_2011-june_2015.pdf https://www.unicef.org/about/execboard/files/TANZANIA_CCPD_2011-2015_final.pdf file:///C:/Users/Valspe/Downloads/Tanzania-UNDAP-13Dec2010.pdf	http://tz.one.un.org/images/PDF/10%20fact%20sheet%20-%20undap.pdf
Uruguay	Pablo Mandeville	2007-2010	http://www.onu.org.uy/files/Unidos_en_Accion/Proyectos_conjuntos/programa_conjunto/programa_conjunto_esp.pdf	
	Susan McDade	2011-2015	http://www.onu.org.uy/files/Unidos_en_Accion/Proyectos_conjuntos/programa_conjunto/undaf_2011_2015_esp.pdf	
Vietnam	John Hendra (UNV representative)	2006-2010	http://www.un.org.vn/images/stories/final_op2_20_june_e.pdf	
	Ms. Pratibha Mehta (UNV, ITC)	2012-2016	http://www.un.org.vn/en/publications/doc_details/278-the-one-plan-2012-2016-between-the-government-of-the-socialist-republic-of-viet-nam-and-the-united-nations-in-viet-nam.html	

ANEXO B - Entrevistas

Modelo 1: profissionais de sedes de agências da ONU encarregados de atividades locais e/ou da coordenação entre agências.

Modelo 2: profissionais locados em escritórios locais das agências da ONU ao longo implementação do *DaO UN*.

Modelo 3: representantes Estados-membros da ONU.

Modelo e-mail enviado (posteriormente adaptado para cada entrevistado)

Assunto: *PhD student researching UN on the ground.*

Hello Ms (...)

I am a PhD candidate from Brazil researching UN activities at the country level, in order to access how interactions between institutional and material resources influence UN performance and by resorting to the Delivering as One UN initiative as a case study.

Due to your experience as (...) country representative in (...) and your consequent involvement with the draft of One Un Programme (2008-2012), I wonder if it is possible for us to schedule a conversation, since I believe it could lead to interesting insights and feedbacks for my thesis.

Thank you very much,

Best regards, Luciana.

Roteiro de entrevistas semiestruturadas (posteriormente adaptado para cada entrevistado)

Focus: getting feedback on UNDAFs (definition process and content), the financing of UN activities (core, non-core, pooled funds) and your personal experience in different historical/local contexts.

More specifically, there are four main topics:

1) the process of drafting the UNDAF - such as its inclusiveness regarding UN entities individual priorities, the role of the local government and other stakeholders at the process (eg. bilateral Donors), RC leadership and so on.

Tripartite national Consultative Group – Steering committee.

2) the content of the UNDAF and its alignment with UNIDO/UNICEF and local government's priorities.

3) UNCT activities` funding patterns relation with their implementation dynamics. Did you have any feedback on Multi-Partner Trust Funds, in general, and One UN funds, in particular, as drivers of collaboration among UNCT?

4) personal experience, since you have served UNIDO/UNICEF in different historical contexts/countries, did you noticed any difference from you experiences, such as overall demands for UNCT and local peculiar aspects that influenced the "One UN" approach implementation? What was the impact of One UN on the ground? Did it have unexpected consequences? and so on... assess the pillars:

- a. One Leader
- d. One Programme
- b. One Office
- d. Common budgetary framework

we do not have to follow these topics or talk about all of them, I just would like to hear some of your view points.

Tabela entrevistas realizadas

2012	David Jacka	WHO	UNCT	Pessoalmente Vietnã
Julho 2012	Nick Booth	PNUD	UNCT	Pessoalmente Vietnã
2012	Eamon Murphy	UNAIDS	UNCT	Pessoalmente Vietnã
2012	Fabio Mesquita	WHO -UNCT		Pessoalmente Vietnã
2012	Masaya Kato	WHO	UNCT	Pessoalmente Vietnã
2016	anônima			Pessoalmente NY
2016	Anônima			Pessoalmente NY
2016	Anônima			Pessoalmente NY
2016	Anônima			Pessoalmente NY
2016	Anônima			Pessoalmente Viena
2017	Anônima			Pessoalmente Genebra
2017	Anônima			Pessoalmente Genebra
2017	Anônima			Pessoalmente Genebra
2017	Anônima			Pessoalmente Genebra
2017	Anônima			Pessoalmente Genebra
2017	Anônima			Pessoalmente Roma
2017	Anônima			Pessoalmente Roma
2017	Anônima			Pessoalmente Roma

2016	Anônima			Debrasonu – pessoalmente - NY
2017	Anônima			Pessoalmente Roma
2017	Anônima			Skype call
2017	Jaime Comiche	UNIDO	UNCT	Conference call
2017	Anônima			Conference call
2017	Anônima			
2017	Anônima			Skype call
2017	Anônima			Skype call
2017	Anônima			Skype call
2017	Anônima			Skype call
2017	Victoria Akyeampong	UNHCR e UNFPA	UNCT	Skype call
2017	Anônima			Skype call
	Anônima			Skype call
2017	Besian Xhezo	UNDP	HQ	Pessoalmente - NY
2017	Anônima			Pessoalmente - NY
2017	Anônima			Pessoalmente - NY
2017	Anônima			Pessoalmente - NY
2018	Anônima			E-mail - write
2018	anônima			call
2018	Anônima			Skype call
2018	Anônima			Skype call
2018	Anônima			Skype call
2018	Anônima			Skype call
2018	Anônima			Skype call
2018	Anônima			Skype call
2018	Anônima			Skype call
2018	anônima			E-mail

	Pakistan			Uruguay			Viet Nam		
	Total	One UN Funds (Pakistan One Fund)	Other (JP Pakistan FATA)	Total	One UN Funds (Uruguay One UN Coherence Fund)	Other (FUND Direct Cost Budgets)	Total	One UN Funds (Viet Nam One Plan Fund ⁵⁴)	Other (MDG Achievement Fund)
2006	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2007	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2008	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2009	24,024,294	24,024,294	-	5,885,509	4,576,075	1,309,434 ⁵⁵	175,133,078	168,860,825	6,272,235 ⁵⁶
2010	18,372,996	18,372,996	-	3,167,087	1,862,081	1,305,006 ⁵⁷	15,249,044	10,840,846	4,408,198
2011	21,271,630	21,271,630	-	981,552	737,336	244,216	24,868,968	20,689,120	4,179,848
2012	12,149,117	12,149,117	-	2,170,970	1,180,971	989,999 ⁵⁸	10,035,724	6,543,540	3,492,184 ⁵⁹
2013	5,079,978	5,079,978	-	740,289	640,289	100,000 ⁶⁰	20,131,512	16,206,741	3,924,771 ⁶¹
2014	3,024,637	2,874,637	150,000 ⁶²	396,825	316,825	80,000	20,809,035	6,182,623	14,626,412 ⁶³
2015	8,056,587	2,079,000	5,977,587	367,815	367,815	-	7,548,978	6,402,235	1,146,743 ⁶⁴
2016	3,134,223	717,831	2,416,392	63,000	63,000	-	8,977,959	1,751,446	7,226,513 ⁶⁵

⁵⁴Viet Nam One Plan Fund I: 2009, Viet Nam One Plan Fund II: 2010 to 2016.

⁵⁵MDG Achievement Fund.

⁵⁶MDG Achievement Fund: 1,887,497/ UN REDD Programme Fund: 4,384,756.

⁵⁷MDG Achievement Fund: 1,101,106/ FUND Direct Cost Budgets: 203,900

⁵⁸UM Trust Fund to End VAW

⁵⁹MDG Achievement Fund 1,830,067/ FUND Direct Cost Budgets: 1,662,117.

⁶⁰Human Rights Mainstreaming TF

⁶¹FUND Direct Cost Budgets: 1,227,025/ UN REDD Viet Nam Phase II MPTF: 2,347,746/ UNPRPD Disability Fund: 350,000.

⁶²FUND Direct Cost Budgets.

⁶³FUND Direct Cost Budgets:186,358/ SDG Fund: 10,000/ UN REDD Viet Nam Phase II MPTF: 14,430,054.

⁶⁴FUND Direct Cost Budgets: 271,143/ SDG Fund? 875,600.

⁶⁵FUND Direct Cost Budgets: 683,515/ UNPRPD Disability Fund: 200,000/ SDG Fund: 614,400/ UN REDD Viet Nam Phase II MPTF: 5,728,598.

II.3 Table: aid given to DaO pilot countries by specific UN agencies per year in US dollars

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Albania	3,760,622	3,923,974	2,453,572	2,118,000	2,132,408	2,267,021	1,997,012	2,249,874	2,081,109	3,245,085
Cape Verde	2,737,003	2,631,894	3,494,595	3,000,940	2,371,919	4,048,410	3,781,243	5,269,037	4,371,512	5,242,117
Mozambique	20,588,447	27,944,690	41,374,112	39,122,885	30,840,886	39,348,214	37,165,887	37,452,340	33,260,567	51,906,592
Tanzania	25,222,107	28,719,813	39,023,029	40,130,506	39,370,972	44,248,867	47,288,857	42,082,481	40,736,620	64,348,006
Pakistan	32,234,993	37,628,626	51,120,060	54,874,010	57,079,363	75,859,718	55,257,494	35,870,001	35,149,616	70,344,176
Uruguay	2,186,716	2,485,155	2,268,060	2,434,340	2,716,880	2,418,284	3,029,265	3,296,848	2,648,450	2,956,577
Viet Nam	13,409,229	15,384,217	13,840,149	14,941,770	15,985,563	22,745,468	18,621,921	24,111,873	23,418,826	54,910,514

II.1 Table: total aid received by Dao pilot countries per year in US dollars

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Albania	330,094,986	316,202,687	378,205,438	377,988,222	398,139,738	431,835,683	392,520,128	325,023,794	354,966,571	423,444,452
Cape Verde	144,426,952	171,402,781	225,399,106	211,945,739	347,115,184	280,217,160	265,891,529	267,722,453	258,375,679	175,126,173
Mozambique	3,416,243,129	1,699,709,006	1,941,949,759	2,002,941,554	1,952,121,274	2,118,064,592	2,137,410,613	2,416,742,049	2,204,660,747	1,953,455,996
Tanzania	6,225,389,628	2,758,843,322	2,312,451,832	2,895,236,467	2,948,240,189	2,494,925,984	2,843,112,579	3,637,913,620	2,710,682,753	2,705,938,507
Pakistan	1,559,635,322	2,177,915,673	2,173,813,229	1,350,495,753	2,888,966,054	3,629,174,956	4,140,278,424	2,890,798,436	2,959,766,986	4,346,122,173
Uruguay	2,177,915,673	2,173,813,229	1,350,495,753	2,888,966,054	3,629,174,956	4,140,278,424	2,890,798,436	2,959,766,986	4,346,122,173	4,359,237,531
Viet Nam	1,856,281,072	2,503,984,497	2,589,588,244	3,679,942,732	3,473,893,591	4,223,762,051	4,757,720,704	4,730,900,321	4,921,17,526	3,893,913,591

Table: aid given to Dao pilot countries by multilateral organizations per year in US dollars

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Albania	126.762.326	110.679.092	98.943.228	117.279.622	145.390.744	198.453.884	191.850.366	147.967.092	157.737.621	134.478.81
Cape Verde	36.932.315	48.816.711	54.475.800	42.439.752	89.091.855	49.154.411	42.179.611	43.488.995	69.390.494	64.869.12
Mozambique	2.497.324.241	643.209.444	621.077.257	721.909.091	592.60.074	393.971.509	644.464.757	695.843.496	734.966.991	836.106.74
Tanzania	5.258.906.548	942.464.658	957.055.891	1.479.639.278	1.283.521.881	776.728.834	1.049.436.389	1.489.908.594	1.239.814.974	1.240.678.6
Pakistan	954.510.846	1.155.426.906	383.543.692	1.383.581.735	1.080.199.612	1.346.604.586	1.061.83.859	982.163.206	2.330.434.739	2.377.870.7
Uruguay	11.733.831	15.690.195	18.266.055	22.139.806	15.859.076	19.672.316	13.171.879	17.466.766	16.443.804	14.082.54
Viet Nam	413.742.662	863.387.832	724.453.963	1.320.284.933	1.255.835.722	1.687.642.577	1.610.095.386	1.859.275.553	1.972.075.203	1.574.76.73