

CARACTERIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DO PNUD NO BRASIL SEGUNDO SUA ESTRATÉGIA E FORMA DE ATUAÇÃO

João Guilherme Rocha Machado¹
João Batista Pamplona²

Resumo: o objetivo deste artigo é contribuir para a caracterização e avaliação da atuação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Brasil. O que se pretende é verificar se a forma de atuação do PNUD no Brasil por meio do financiamento pelo governo e da execução nacional criou condições para um maior desenvolvimento das capacidades locais. Essa forma de atuação parece ter sido utilizada em um contexto específico, que atendia interesses tanto do governo brasileiro quanto do PNUD. No entanto, ela não levou necessariamente a melhores condições para o desenvolvimento de capacidades. Há indícios de pouco diálogo entre as questões teóricas tratadas globalmente pelo Programa nos níveis conceitual e estratégico com o nível tático de atuação nos projetos no Brasil. Há muitas idéias e conceitos inovadores no âmbito do PNUD, mas os projetos realizados no Brasil parecem não conseguir se alimentar dessa abundância.

Palavras-chave: Cooperação para o Desenvolvimento, desenvolvimento de capacidades, desenvolvimento humano, ONU. PNUD.

Abstract: the aim of this paper is to make a contribution for the characterization and evaluation of the United Nations Development Programme's (UNDP) action in Brazil. The purpose is to verify if UNDP's mode of action through cost-sharing and national execution created better conditions to a greater local capacities development. This mode of action seems to be used in a particular context, which took into consideration both the Brazilian government and UNDP interests. However, it did not necessarily lead to better conditions to capacities development. There are signs of scarce dialogue between the theoretical issues dealt globally on conceptual and strategic levels by the Programme and the tactic level of action in the projects in Brazil. There are myriad of innovative ideas and

Recebido em 23/10/2009. Liberado para publicação em 05/02/2010.

¹ Administrador de Empresas pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV) e Mestre em Economia Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP).V Email: jgrmachado@gmail.com

² Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). Email: pamplona@pucsp.br

concepts developed under UNDP's framework, but the implemented projects in Brazil seem not to be able to take advantage of this abundance.

Key words: Capacity Development. Development Cooperation. Human Development. United Nations. UNDP.

JEL O19.

Introdução

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é o principal órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) para a questão do desenvolvimento. De todo Sistema ONU, é o Programa que conta com a presença mais abrangente e consistente no mundo. O PNUD tem como foco cinco áreas: governança democrática, redução da pobreza, prevenção e recuperação de crises, energia e meio-ambiente e HIV/AIDS. Seu orçamento anual chegou a US\$ 4 bilhões em 2004 (UNDP, 2005, p.40). O Programa atua em 166 países.

Desde 1965, quando foi criado pela resolução 2029 da XX Assembleia Geral, passou por diversas mudanças, refletindo as alterações econômicas, políticas e sociais do mundo nas últimas décadas. No final dos anos 1960, o PNUD procurou autoavaliar-se e percebeu que havia mais problemas do que se esperava. Como consequência dessa avaliação desfavorável foram recomendadas reformas em sua administração e reformulação de suas políticas. Muitas dessas recomendações foram efetivadas, mas vários problemas estruturais identificados não foram inteiramente remediados. No início dos anos de 1990, novamente o Programa sofre questionamentos acerca de seu desempenho. Nesse período havia uma crescente desconfiança dos resultados da cooperação internacional. No caso do PNUD, muitos países doadores passaram a criticá-lo como uma agência que fornecia recursos sob critérios muito brandos, sem um foco claro e com resultados que não promoviam a capacidade dos países receptores de recursos de tornarem-se independentes da cooperação internacional. Como efeito dessa percepção, houve uma diminuição importante dos recursos regulares do Programa.

Em resposta a esse contexto de questionamento e contração de recursos, o PNUD adotou o desenvolvimento humano sustentável como paradigma teórico e intensificou o uso de uma forma de atuação que devolvesse aos receptores de recursos a principal responsabilidade no processo de cooperação para o desenvolvimento e simultaneamente criasse condições para o **desenvolvimento de capacidades** locais. A forma de atuação então adotada foi a **execução nacional**, que passou a ser a modalidade predominante de cooperação utilizada pelo PNUD. Acompanhando a execução nacional, houve um aumento das fontes

de recursos não-regulares, especialmente o chamado **financiamento pelo governo** (pelo governo dos países nos quais o PNUD está promovendo a ação).

No Brasil o PNUD vem atuando há mais de 40 anos. Com o passar do tempo, o escritório do Brasil transformou-se em um dos maiores do Programa. Movimentando muitos recursos, o PNUD no Brasil passou a ter atividades quase totalmente financiadas pelo governo e com execução nacional. Combinando financiamento pelo governo com execução nacional (*cost-sharing/national execution modality*), a modalidade de atuação do PNUD no Brasil passou a ser exemplo para outros países. O Brasil tornou-se um ponto de partida bastante relevante para qualquer processo mais amplo para avaliar e caracterizar a forma de atuação recente do PNUD.

O objetivo geral deste artigo é contribuir para a caracterização e avaliação da atuação do PNUD no Brasil à luz do paradigma teórico, estratégia e formas de atuação traçados ao nível global pelo Programa. De forma mais específica, o que se pretende é verificar se a forma de atuação do PNUD no Brasil por meio do financiamento pelo governo e da execução nacional criou condições para um maior desenvolvimento das capacidades locais. Não são os resultados propriamente ditos da atuação do PNUD que são aqui avaliados, mas sim a possibilidade dos meios empregados, especialmente os de caráter conceitual, de contribuir para os fins propostos.

O presente artigo está organizado em duas grandes seções, excluídas esta introdução e a conclusão. Na primeira seção é caracterizada a atuação do PNUD no nível global. Nessa seção é traçado o seu histórico, é apresentado seu funcionamento e são discutidas suas fontes de financiamento. Além disso, é explicada sua atuação global nas últimas décadas, caracterizando suas bases teóricas, estratégia e formas de atuação. A segunda seção mostra a atuação do PNUD no Brasil enfatizando como as diretrizes globais apresentadas na seção anterior são traduzidas no âmbito do país. Essa segunda seção traz ainda o histórico da atuação do Programa no país, apresenta a forma de atuação do PNUD no Brasil e discute como esta forma de atuação se relaciona com a estratégia definida no nível global para todas as intervenções do Programa.

1 O PNUD

Em seus 40 anos de existência, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) passou por diversas alterações, refletindo as mudanças econômicas, sociais e políticas apresentadas pelo mundo ao longo desses anos. Para Murphy (2006, p.6-7), o PNUD teve também papel

importante na formação de novas agências no sistema ONU com papéis específicos na questão do desenvolvimento. O Programa colaborou para que o desenvolvimento fosse uma das prioridades também para outras agências das Nações Unidas, além de ser uma importante fonte de geração de novas idéias, dados e informações. Foge ao escopo desta seção apresentar um histórico completo da evolução do PNUD, desde seus primórdios até hoje³. No entanto, tendo em vista o objetivo deste artigo, alguns pontos fundamentais de sua história devem ser destacados.

O PNUD foi criado por uma resolução da Assembléia Geral de 1965 que estabeleceu a fusão de duas entidades já existentes: o *United Nations Special Fund* (Fundo Especial das Nações Unidas) e o *Expanded Programme of Technical Assistance* (Programa Estendido de Cooperação Técnica). A responsabilidade da primeira era realizar estudos e análises de investimento para detectar oportunidades de grandes projetos de desenvolvimento com viabilidade econômica. Já a segunda fornecia “assistência técnica” aos países menos privilegiados (MURPHY, 2006, p. 5). Essa resolução entrou em vigor no início de 1966, estabelecendo assim o começo efetivo das atividades do PNUD.

De acordo com Klingebiel (1999, p. 150), nas décadas seguintes houve diversos estudos e propostas de reforma⁴, com variados graus de influência no Programa. Houve ainda diversas mudanças de políticas e estratégias, como o aumento na utilização de recursos não regulares em suas iniciativas e também a utilização da execução nacional nos projetos e programas coordenados pelo PNUD. Além disso, na década de 1990 houve uma mudança importante, pelo menos no nível conceitual. No início daquela década houve o lançamento dos Relatórios de Desenvolvimento Humano e a conseqüente propagação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e, de forma mais abrangente, o próprio paradigma de desenvolvimento humano. A esse paradigma foi rapidamente agregada a noção de sustentabilidade, dando forma assim ao paradigma de desenvolvimento

³ Na verdade, estudos com este objetivo, infelizmente, são raros. No entanto, Murphy (2006) preenche perfeitamente essa lacuna. Assim, esse estudo traça a evolução do PNUD, partindo de seus antecedentes até chegar aos dias de hoje, passando por todas as grandes mudanças, reformas e discussões ocorridas em seu âmbito. Outro estudo importante é Mendez (2005). Ele apresenta uma evolução do PNUD, desde o seu início (sendo atualizado até 1999), dividido pela gestão dos diferentes Administradores, e traz relevantes *insights* em relação ao funcionamento do Programa.

⁴ O principal deles foi o Relatório Jackson. Para uma análise do relatório ver Machado (2007, p.59-60).

humano sustentável que passou a ser assumido como norteador de suas ações a partir da década de 1990. Assim, a missão do PNUD passou a ser definida justamente em ajudar os países em seus esforços para alcançar o desenvolvimento humano sustentável. Graças à definição desse paradigma, e também à difusão do IDH, o PNUD aumentou sua influência na teoria e na prática do desenvolvimento econômico em todo o mundo.

1.1. Seu funcionamento e fontes de recursos

O PNUD conta com um *Executive Board* que é uma espécie de conselho formado por 36 países membros. O *Executive Board* é responsável pela supervisão e apoio às atividades do Programa para garantir que ele continue atendendo às necessidades dos países nos quais o PNUD mantém atividades⁵ (UNDP, 2007b).

Na visão de Murphy (2006, p.5-6), o PNUD sempre foi mais do que um provedor de assistência técnica. De todo o sistema das Nações Unidas, é o Programa que conta com a presença mais abrangente e consistente em todo o mundo. O PNUD criou um sistema de “Representantes-Residentes” (*Resident Representatives*), que são responsáveis pelo escritório do Programa nos países nos quais ele atua. Além disso, muitos desses “Representantes-Residentes” também têm como responsabilidade coordenar o trabalho relacionado ao desenvolvimento no nível do país de todas as instituições do sistema ONU⁶. (PNUD, 2007).

O foco do Programa se dá em cinco dimensões (UNDP, 2007a): Governança Democrática, Redução da Pobreza, Prevenção e Recuperação de Crises, Meio Ambiente e Energia e HIV/AIDS⁷. O orçamento total do Programa em 2004 chegou a 4 bilhões de dólares (UNDP, 2005, p. 40). Para observar a distribuição de gastos entre as cinco dimensões enfocadas pelo PNUD, é possível tomar os dados de 2005: 47% (ou US\$1,395 bilhão) dos recursos foram gastos na área de Governança Democrática, 25% (ou US\$744 milhões) foram utilizados em Redução da Pobreza, 12% (US\$374 milhões) foram usados na área de Prevenção e Recuperação de Crises, 11% (US\$326 milhões) dos recursos foram empregados

⁵ Para mais detalhes da estrutura organizacional do PNUD, ver Machado (2007, p.56-57).

⁶ De maneira semelhante, ainda de acordo com Murphy (2006, p.6), o PNUD tem a responsabilidade de coordenar as atividades relacionadas ao desenvolvimento no nível dos escritórios centrais das instituições da ONU.

⁷ Houve algumas mudanças nos últimos anos na lista de focos do Programa. Para um histórico dessas alterações no período entre 1998 e 2006, ver Murphy (2006, p. 321).

em Energia e Meio Ambiente e 5% (ou US\$161 milhões) foram gastos na área de HIV/AIDS. (UNDP, 2006c, p. 4).

Os recursos utilizados pelo PNUD são disponibilizados pelos diferentes países membros e podem ser divididos em dois tipos: recursos regulares e não regulares (*core e non-core resources*). A principal diferença entre eles é que os recursos não-regulares são disponibilizados com certas condicionalidades, isto é, devem ser gastos da maneira que o país doador tenha decidido de antemão (escolhendo os países ou os projetos nos quais os recursos serão utilizados, por exemplo). Já os recursos regulares são fornecidos sem qualquer condicionalidade e podem ser utilizados de acordo com as prioridades definidas pelo próprio Programa.

Considerando um contexto mais amplo⁸, a partir dos anos de 1990 houve uma diminuição relativa do fluxo de recursos para cooperação internacional para o desenvolvimento, um aumento da preocupação com os resultados alcançados e uma maior concorrência entre as diferentes agências internacionais. Para o PNUD este novo contexto significou uma grande queda nos recursos regulares do Programa (de US\$1,1 bilhões em 1990 para US\$538 milhões em 2000). Paralelamente, houve um grande aumento de recursos não regulares, chegando a mais de US\$1,6 bilhões o que significou 75% do orçamento em 2000. (UNDP, 2001b, p.9). Recentemente houve um aumento nos recursos regulares (que chegaram a US\$842 milhões em 2004), de um orçamento total de US\$ 4 bilhões, sendo o restante formado por recursos não regulares. (UNDP, 2005, p.40).

Haja vista a existência de condicionalidades na utilização dos recursos não regulares, fica clara a importância dos recursos regulares, já que estes o Programa pode dispor da maneira que considerar melhor. De acordo com UNDP (2001b, p.19-20) a vantagem comparativa do PNUD está ligada à sua habilidade em contar com recursos regulares porque dessa forma ele consegue realizar projetos-piloto e também apoiar as necessidades específicas dos países, principalmente daqueles que não são capazes de levantar altos níveis de recursos não regulares. Além disso, os recursos regulares são importantes para a manutenção da infraestrutura do Programa, sem a qual a capacidade técnica e também a própria capacidade de levantar recursos não regulares fica ameaçada. Em última instância, a erosão dos recursos regulares põe em risco a própria capacidade do PNUD de perseguir a sua missão de contribuir para o desenvolvimento humano sustentável nos países que ele mantém atividades.

⁸ Para uma análise do contexto geral do fluxo de recursos de cooperação para o desenvolvimento, ver Machado (2008, p.43-46).

Os recursos não regulares podem ser divididos em 3 fontes distintas: a primeira delas é o financiamento pelo governo⁹, ou seja, os recursos fornecidos pelos próprios países nos quais o PNUD realiza suas intervenções ou recursos oriundos de empréstimos tomados por estes governos junto a instituições financeiras internacionais. A segunda fonte é o financiamento por terceiros (*third party cost sharing*), que inclui os recursos fornecidos pelos doadores (tanto multilaterais quanto bilaterais) ou instituições financeiras internacionais. Finalmente, a terceira fonte são os fundos globais (*trust funds*), como o *Global Environmental Facility* (GEF) e o programa de assistência ao povo palestino. Em 2000, por exemplo, dos 1,6 bilhões de dólares de recursos não regulares, 54% (866 milhões de dólares) vieram de financiamento pelo governo, enquanto que 11% (183 milhões de dólares) provieram de financiamento de terceiros. Finalmente, os fundos globais contribuíram com 28% (461 milhões de dólares) para os recursos não regulares¹⁰. Os recursos não regulares são distribuídos de maneira desigual entre as diferentes regiões do mundo. Na América Latina e Caribe, por exemplo, concentram 61% de todos os recursos não regulares, mas nessa região os recursos regulares são praticamente nulos. Da mesma forma, as diferentes regiões do mundo atraem diferentes fontes de recursos não regulares. A América Latina e Caribe, por exemplo, atraem majoritariamente o financiamento pelo governo (85% dos recursos desta região pertenciam a esta modalidade). Esse fenômeno é especialmente comum em cinco países: Argentina, Brasil, Colômbia, Panamá e Venezuela.(UNDP, 2001b, p.9-12).

1.2. Paradigma teórico

De acordo com Klingebiel (1999, p. 104-105) o PNUD era criticado porque, até a década de 1990, não possuía um foco claro para as suas intervenções. Na realidade, o fato de não existir uma área focal para as suas intervenções era uma escolha deliberada. Isso era visto como um reflexo da neutralidade do PNUD e da soberania dos países receptores de recursos na escolha de quais tipos de intervenções deveriam ser realizadas. Assim, era dada

⁹ Galvani e Morse (2004, p.314) afirmam, com razão, que o termo *cost-sharing* (divisão de custos) não é adequado para tratar do caso brasileiro, uma vez que os custos não são realmente divididos, mas arcados quase em sua totalidade pelo governo. Por essa razão, neste artigo “*government cost-sharing*” será traduzido como “financiamento pelo governo”.

¹⁰ Os 7% restantes (111 milhões de dólares) vieram dos *Management Service Agreements* (MSAs), que são acordos do PNUD com os governos, doadores bilaterais ou multilaterais em que uma agência da ONU fornece apoio gerencial e administrativo para programas ou projetos dos doadores ou dos países receptores, para o qual o PNUD cobra uma taxa.

uma importância maior à sua neutralidade como organização internacional e à soberania dos países receptores do que à definição de uma estratégia clara para as suas intervenções. Para os países doadores de recursos, o PNUD se configurava como uma agência que fornecia recursos sob condições demasiadamente suaves e sem critério ou orientação claros. Ainda de acordo com Klingebiel (1999, p.172) havia relativo consenso entre documentos de análise do PNUD de que um foco claro para as suas intervenções deveria ser encontrado no nível conceitual.

Diante disso, Klingebiel (1999, p.179-188) aponta que a partir de meados da década de 1990 o PNUD passa a ser identificado com o paradigma do desenvolvimento humano sustentável, fornecendo um arcabouço teórico claro para sustentar sua atuação. Esse reposicionamento fica claro na declaração de missão da organização em maio de 1996:

UNDP's mission is to help countries in their efforts to achieve sustainable human development by assisting them to build their capacity to design and carry out development programmes in poverty eradication, employment creation and sustainable livelihoods, the empowerment of women and the protection and regeneration of the environment, giving first priority to poverty eradication.

UNDP also acts to help the United Nations family to become a unified and powerful force for sustainable human development and works to strengthen international cooperation for sustainable human development. (UNDP, 2006a, grifo nosso).

O conceito do desenvolvimento sustentável surgiu no âmbito da ONU¹¹ em um longo processo de reuniões e estudos internacionais e também teve a contribuição de diferentes autores. Em sua definição consagrada, o desenvolvimento sustentável é “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades.” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1988, p. 46). No entanto, a questão da sustentabilidade do desenvolvimento foi formulada externamente ao PNUD, sendo uma complementação ao paradigma do desenvolvimento humano, este sim formulado no âmbito do PNUD. Por esta razão, o desenvolvimento humano será tratado de

¹¹ Para uma lista cronológica das principais conferências no âmbito da ONU e das atividades relacionadas ao meio-ambiente, desde 1948 até 1997, ver Coate, Forsythe e Weiss (1997, p.225-226).

maneira mais detalhada a seguir.¹² Diversos autores apresentaram a definição do desenvolvimento humano como uma grande contribuição intelectual¹³ e também destacaram a importância dos Relatórios de Desenvolvimento Humano, publicados pelo PNUD anualmente a partir de 1990, como difusores desse paradigma e de suas implicações.

O primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano definiu como objetivo do desenvolvimento a criação de um ambiente no qual as pessoas possam viver uma vida longa, saudável e feliz. (UNDP, 1990, p.9). Dessa forma, o desenvolvimento humano foi definido como um processo de aumentar as escolhas possíveis das pessoas:

Human development is a process of enlarging people's choices. In principle, these choice [sic] can be infinite and change over time. But at all levels of development, the three essential ones are for people to lead a long and healthy life, to acquire knowledge and to have access to resources needed for a decent standard of living. If these essential choices are not available, many other opportunities remain inaccessible.(UNDP, 1990, p.10).

Alem de caracterizar o desenvolvimento humano, o relatório propôs a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹⁴ como um índice que busca captar o paradigma do desenvolvimento humano.

¹² Para uma análise do desenvolvimento sustentável e da combinação das dimensões humana e da sustentabilidade que formaram o paradigma do desenvolvimento humano sustentável ver Machado (2007, p.30-38).

¹³ A abordagem das capacidades de Amartya Sen é a base teórica a partir da qual foi construído o paradigma do desenvolvimento humano. Para a caracterização da abordagem das capacidades, bem como das principais críticas direcionadas a ela, ver Machado e Pamplona (2008, p. 67-79). Para aprofundar o entendimento da abordagem das capacidades é útil consultar Comin, Qizilbash e Alkine (2008), que apresentam ainda técnicas para mensuração de capacidades, bem como aplicações para diferentes contextos e regiões do mundo.

¹⁴ Este artigo não pretende abordar o IDH. No entanto, é importante destacar aqui dois aspectos. O primeiro é que o índice foi extremamente relevante para relativizar a importância da utilização do Produto *per capita* e para popularizar uma medição alternativa do bem-estar. O segundo aspecto, consequência direta do primeiro, é que o IDH recebeu uma grande atenção, eclipsando de certa forma o paradigma do desenvolvimento humano, que é mais amplo. Para aprofundar-se no estudo do IDH sugere-se: UNDP (1990, p. 11-16), (UNDP, 1994, p. 90-101), (HAQ, 1995, p. 46-66) e (FUKUDA-PARR; KUMAR, 2003, p.127-253).

Tanto o IDH quanto o paradigma do desenvolvimento humano enfatizam algumas “escolhas” (viver uma vida longa e saudável, adquirir conhecimentos e ter acesso aos recursos necessários para um bom padrão de vida). (UNDP, 1990, p.10). Mas o Relatório deixa claro ainda que não se pode reduzir o paradigma somente a estas questões:

But human development does not end there. Additional choices, highly valued by many people, range from political, economic and social freedom to opportunities for being creative and productive, and enjoying personal self-respect and guaranteed human rights. (UNDP,1990,p.10).

O lançamento do Relatório de Desenvolvimento Humano, embora contando com equipe numerosa, é considerado fruto de grande esforço e da liderança do economista paquistanês Mahbub ul Haq. De acordo com ele, o paradigma do desenvolvimento humano é um conceito holístico que visa cobrir todos os aspectos do desenvolvimento. Seu ponto principal seria “*the widening of people’s choices and the enrichment of their lives. All aspects of life – economic, political or cultural – are viewed from that perspective*”. (HAQ, 1995, p. 20).

Para Haq (1995, p. 16-20) são quatro os componentes essenciais do paradigma do desenvolvimento humano:

- a) Equidade: isto é, as pessoas devem ter acesso equitativo às oportunidades. No entanto, isto não garante a igualdade também em termos de resultados;
- b) Sustentabilidade: ou seja, a próxima geração merece contar com as mesmas oportunidades que as pessoas contam agora. Segundo o autor, esta dimensão é frequentemente confundida meramente com a renovação de recursos naturais (que é somente um de seus aspectos);
- c) Produtividade: para o autor, uma parte essencial do paradigma é a produtividade, o que requer investimentos nas pessoas e um ambiente macroeconômico que permita a essas pessoas alcançarem seu potencial máximo;
- d) Empoderamento: isto é, as pessoas não deveriam ser beneficiárias passivas de políticas para o desenvolvimento humano. Na verdade, as pessoas deveriam ter um papel ativo e uma participação real no processo que vão determinar suas vidas.

1.3. Estratégias de atuação

Conforme foi explicitado na seção 1.3.1, no âmbito do PNUD, a discussão do desenvolvimento é analisada do ponto de vista do desenvolvimento humano. Em sua missão, fica claro que o PNUD busca ajudar os países em seus esforços em alcançar o desenvolvimento humano sustentável, apoiando-os na tarefa de construir as próprias capacidades de planejar e implementar seus programas:

UNDP's mission is to help countries in their efforts to achieve sustainable human development by assisting them to build their capacity to design and carry out development programmes[...]. (UNDP, 2006b, grifo nosso).

Dessa forma, fica claro que, se o desenvolvimento humano é o fim no âmbito da cooperação no PNUD, a estratégia utilizada para atingi-lo é o desenvolvimento das capacidades: “*if human development is the what of the UNDP mandate, capacity development is the how*”. (UNDP, 2008, p.3, grifo do autor).

Para entender o desenvolvimento de capacidades¹⁵, é importante começar pelo conceito de capacidade que pode ser definido como: “*the ability to perform functions, solve problems, and set and achieve objectives. Each society has the capacities that correspond to its own functions and objectives.*” (FUKUDA-PARR;LOPES;MALIK, 2002b, p. 8-9). Frequentemente, na literatura, é possível acompanhar a discussão em termos de construção de capacidades ou desenvolvimento de capacidades. De acordo com Lopes e Theisohn (2003, p.21), o desenvolvimento de capacidades é mais amplo, considerando não só o estágio inicial de criar e construir as capacidades, mas também o uso e a retenção das capacidades. Os autores lembram que, por ser abrangente, o desenvolvimento de capacidades pode ser definido de diferentes formas, inclusive como um objetivo a ser atingido com o passar do tempo (embora destaque que ele não chega a ser um sinônimo do desenvolvimento socioeconômico, apesar de o desenvolvimento de capacidades para criar e realizar tarefas ser muito importante para o avanço dos padrões de vida). Para efeito deste artigo, o desenvolvimento de capacidades será definido como um meio para que indivíduos, instituições e sociedades possam realizar escolhas e criar um caminho próprio para o desenvolvimento:

¹⁵ Para uma aproximação à questão do desenvolvimento de capacidades, é interessante observar o programa de pesquisa *Reforming Technical Cooperation for Capacity Development* (reformando a cooperação técnica para o desenvolvimento de capacidades) realizado pelo PNUD com o apoio do governo da Holanda. No âmbito desse programa de pesquisas, foram lançados três livros (nos quais a maior parte desta seção está baseada): Fukuda-Parr, Lopes e Malik (2002a), Browne(2002) e Lopes e Theishohn (2003).

Capacity development is also an approach and a process in development, a means by which individuals, institutions and societies are empowered to make choices and chart their own development course. (LOPES;THEISON, 2003, p. 21).

Partindo dessa definição, está claro que o desenvolvimento de capacidades deve ser analisado em três níveis distintos: individual, institucional e social. No primeiro nível, estão as habilidades e os conhecimentos dos indivíduos, com um papel muito importante dado à educação. No segundo nível, estão as instituições (considerando não só as organizações, mas também os costumes, as leis e as relações de uma sociedade ou comunidade) que fornecem a estrutura para que as capacidades individuais possam se combinar e atingir objetivos que estariam negados às capacidades de cada um dos indivíduos. Além disso, funcionam como uma instância em que há um estoque de experiências e conhecimentos, para que não haja dependência em relação a determinados indivíduos isoladamente. O terceiro nível é o da sociedade na sua totalidade, que fornece o sistema de valores no qual a economia funciona e as pessoas interagem. Vale lembrar que este último nível passou a receber atenção mais recentemente, uma vez que inicialmente a questão era considerada somente nos níveis individual e institucional (LOPES;THEISON, 2003, p. 23-25).

Browne (2002, p. 6-7) parte de uma análise histórica e defende a idéia de que o desenvolvimento de capacidades sempre foi um processo majoritariamente endógeno, determinado portanto pelo contexto local e gerado como resultado de interações entre diferentes grupos e em diferentes níveis. Partindo das características apontadas pelo autor, a possibilidade de utilização de cooperação técnica pareceria não ter relevância. No entanto, o autor reconhece também que o desenvolvimento de capacidades pode ser acelerado e expandido como resposta a estímulos externos, uma vez que, com o decorrer da história, diversos países buscaram fontes estrangeiras de cooperação técnica. No entanto, as estratégias de cooperação técnica nas últimas décadas foram duramente criticadas.

Assim, para Browne (2002, p.8), o padrão de cooperação técnica “liderado” pelos doadores teve inúmeros sucessos no nível micro (isto é, milhões de indivíduos se beneficiaram de melhor infra-estrutura, atendimento médico, educação etc.). Mas, no entanto, no nível macro, o fracasso foi claro, uma vez que essa modalidade de ajuda não conseguiu se tornar desnecessária. Os países que mais receberam ajuda, em geral, continuaram da mesma forma, sem conseguir criar as condições que fizessem a ajuda internacional começar a ser dispensável. Em outras palavras, houve sucesso no desenvolvimento de capacidades no nível

individual e, possivelmente, também, em alguns casos, no nível institucional, mas não no nível mais abrangente de toda a sociedade. Assim, os países receptores não foram capazes de utilizar a cooperação técnica como uma ferramenta para desenvolver suas capacidades e gerenciar seu processo de desenvolvimento independentemente. Em outras palavras, a cooperação técnica, tal qual foi implementada, em geral, não contribuiu para o desenvolvimento de capacidades e, na verdade, em muitos casos, minou as capacidades locais, afetando a sustentabilidade dos resultados atingidos. Nesse sentido, Browne (2002, p. 8) defende a necessidade de um claro entendimento do desenvolvimento de capacidades para que as atividades de cooperação técnica passem a ser mais efetivas.

No entanto, como lembram Lopes e Theisohn (2003, p. 1-2), há uma vasta literatura relacionada ao desenvolvimento de capacidades, e é difícil considerar quais são as questões que de fato fazem sentido na prática. De qualquer maneira, os autores indicam que alguns princípios fundamentais podem ser identificados e utilizados. Entre outros, eles destacam a importância de dois deles: a apropriação (*ownership*) nacional e o *accountability*, que serão melhor definidos nos próximos parágrafos.

Partindo de um relatório da SIDA (*Swedish International Development Agency*), Edgren (2003, p.4) define apropriação como o exercício do controle sobre as atividades de desenvolvimento. Assim, pode-se dizer que um país “se apropria” de um programa de desenvolvimento quando ele se sente comprometido com esse programa e é capaz de transformar o comprometimento em ação efetiva. Dessa maneira, Lopes e Theisohn (2003, p. 30-31) apontam diferentes aspectos possíveis da apropriação. Assim, pode-se falar de apropriação de idéias e estratégias, de processos e também da relação da apropriação com os recursos financeiros dos projetos. Portanto, está claro que, quando é possível escolher de maneira livre entre diferentes idéias, quando se controlam os processos e quando os próprios governos ou instituições contribuem com recursos financeiros, o sentimento de apropriação será maior. Existe ainda a questão da apropriação dos resultados, uma vez que, frequentemente, se há sucesso, os resultados são reivindicados por muitos, mas, se são considerados um fracasso, são atribuídos a outros. No entanto, ainda de acordo com Lopes e Theisohn (2003, p. 31), esses aspectos da apropriação ainda estão focados nos governos centrais, sem considerar uma participação mais ampla da sociedade civil.

Por sua vez, o conceito de *accountability* pode ser definido como a responsabilidade pela justificativa de despesas, decisões e resultados. Passa também por uma obrigação de fornecer uma visão clara e justa da performance e

dos resultados das atividades de desenvolvimento (UNDP, 2002, p. 98). De acordo com Lopes e Theisohn (2003, p. 85-89), a inadequação dos instrumentos utilizados para alcançar maior *accountability* pode atrapalhar os esforços de desenvolvimento de capacidades. Dessa forma, os autores indicam que deve haver consultas frequentes com os verdadeiros beneficiários das atividades de desenvolvimento. Dessa maneira, tanto os governos dos países doadores de recursos quanto os governos dos receptores deveriam ter *accountability*, principalmente diante desses beneficiários.

Pode-se dizer, portanto, que a cooperação para o desenvolvimento tem um papel a cumprir no processo dos diferentes países que buscam atingir o desenvolvimento humano sustentável. No entanto, é fundamental que os resultados atingidos sejam sustentáveis, isto é, eles devem continuar gerando os resultados desejados mesmo após o fim da intervenção realizada no âmbito da cooperação. Para que isso ocorra, a cooperação deve ser realizada de forma a desenvolver capacidades. Dessa forma, os indivíduos, instituições e a sociedade como um todo terão as capacidades e as condições de determinarem o caminho adequado e próprio em direção ao desenvolvimento humano sustentável.

1.4. Formas de atuação

Conforme lembra Murphy (2006, p. 212), no início da assistência técnica no âmbito da ONU eram as agências especializadas as responsáveis pela execução dos projetos e programas. Já no início da década de 1990, a grande maioria dos projetos do PNUD era realizada por meio da chamada Execução Nacional, ou seja, as próprias instituições dos próprios países nos quais o Programa mantinha programas e projetos passaram a ser as executoras e a controlar o processo de cooperação para o desenvolvimento. É importante notar que esta modalidade de cooperação não quer dizer necessariamente que toda a equipe executora deve ser formada por consultores nacionais. Além disso, a Execução Nacional pode ser realizada pelo governo, ONGs, grupos da sociedade civil e até pelo setor privado.

A utilização da Execução Nacional está ligada à percepção de que a cooperação para o desenvolvimento da maneira como era realizada, como foi observado na seção anterior, tinha sido incapaz de desenvolver as capacidades no nível da sociedade como um todo. Assim, como consequência dos questionamentos de como era realizada a cooperação para o desenvolvimento, Lopes (2005, p. 63) indica o reconhecimento entre

doadores e receptores de recursos de que mudanças deveriam ser realizadas para torná-la mais efetiva. Dentre diferentes experiências que buscavam devolver aos receptores de recursos a principal responsabilidade no processo de cooperação para o desenvolvimento estava justamente a Execução Nacional.

Nesse sentido, Andic, Huntington e Maurer (1995) apontam que a adoção da Execução Nacional se deu pelo crescente apoio dos países membros, tanto na Assembléia Geral da ONU quanto no *Governing Council* (estrutura antecessora do *Executive Board*) do PNUD, para que os países receptores tivessem maior envolvimento nos projetos e programas realizados em seus próprios países. Embora não fosse apresentado como a solução para todos os problemas “crônicos” da cooperação técnica internacional, acreditava-se que essa modalidade de cooperação poderia ser um grande passo adiante. O processo para a adoção da Execução Nacional em todo o Sistema ONU foi gradual e começou ainda na década de 1970. Após uma série de resoluções, passou a ser a norma para todos os projetos e programas apoiados pela ONU. Da mesma forma, a Execução Nacional foi definida como a norma para os programas e projetos apoiados pelo PNUD em todos os países receptores, exceto em circunstâncias especiais. No âmbito do PNUD, houve um rápido crescimento da utilização da Execução Nacional, notadamente na América Latina e Caribe.

2. A atuação do PNUD no Brasil

De acordo com o “Relatório Sintético de Atividades do PNUD no Brasil: 1960-2002” (PNUD, 2006, p.1), o PNUD trabalha em parceria com o Brasil há mais de 40 anos, mudando seu perfil de atuação de acordo com as demandas do país. Neste sentido, em um contexto de industrialização acelerada, o Programa nas décadas de 1960 e 1970 apoiou o país nos setores de infra-estrutura básica e de alta tecnologia. Já a partir dos anos 1980, o modelo de assistência técnica foi substituído pelo de cooperação técnica, atribuindo aos governos maior responsabilidade na execução e no controle dos projetos. O Programa passou a gerir projetos e a trabalhar com novos tipos de parceiros, como ONGs e agências regionais de desenvolvimento. No final dos anos 1980, a parceria do PNUD com o governo brasileiro:

Evoluiu para o conceito de Cooperação para o Desenvolvimento, na qual os países são responsáveis pelo financiamento e execução de seus projetos, e o PNUD agrega sua independência e

imparcialidade; transparência na gestão dos projetos, acesso às soluções e experiências em outros países, capacidade de diálogo e articulação, e liderança na organização de *fora* internacionais para a discussão de problemas globais. (PNUD, 2006, p. 1).

No início dos anos 1990, como já foi explicitado na seção 1.3.1, o PNUD formulou e passou a adotar o desenvolvimento humano sustentável como paradigma de atuação. No Brasil, o IDH foi utilizado como instrumento na definição de metas e prioridades do governo. No final da década de 1990 o Programa sofisticou suas redes de conhecimento de forma a conectar experiências de todo o mundo. O PNUD reforçou ainda seu papel de “catalisador”, passando a realizar acordos não só com o Governo Federal, mas também com Estados, Municípios, Agências Reguladoras, setor privado e ONGs. Foram lançados ainda dois relatórios nacionais de desenvolvimento humano em 1996 e 2005¹⁶.

Atualmente, o foco da atuação do Programa no país é o combate à pobreza e à exclusão social, o uso sustentável de recursos ambientais e a modernização do Estado (PNUD, 2006, p. 1).

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

2.1 Forma de atuação do PNUD no Brasil

Conforme foi exposto nas seções 1.2 e 1.3.3, a América Latina e Caribe se caracterizam como uma região com a maior concentração de financiamento pelo governo e com o crescimento mais rápido na utilização

¹⁶ O “Relatório de Desenvolvimento Humano – Brasil” (PNUD,1996), em 1996, foi importante para propagar o conceito de desenvolvimento humano sustentável no país. Em 2005, o PNUD lançou um novo Relatório de Desenvolvimento Humano para o Brasil (PNUD, 2005), dessa vez com ênfase no racismo, pobreza e violência. Em 2009 o PNUD lançou a campanha Brasil Ponto a Ponto, um processo de consulta para definir o tema do próximo relatório nacional de Desenvolvimento Humano do Brasil. Para mais informações ver PNUD (2009).

da Execução Nacional. O PNUD no Brasil se insere nesse contexto ao combinar o financiamento pelo governo e a execução nacional em uma forma de atuação única (*cost-sharing/national execution modality*). Com o passar do tempo o PNUD no Brasil se transformou em um dos maiores escritórios do Programa no mundo e com atividades quase totalmente financiadas pelo governo e com Execução Nacional. (UNDP, 2001a, p. 3).

A utilização dessa forma de atuação está ligada a uma série de fatores e se consolidou porque interessava não só ao governo brasileiro, mas também ao escritório local do PNUD. Gaetani (2004, p.2-3) destaca que, no contexto da redemocratização, diversos fatores contribuíram para criar as condições para a utilização dessa modalidade na América Latina, tanto do ponto de vista do PNUD¹⁷ quanto do ponto de vista dos países nos quais o Programa mantinha atividades¹⁸. Nesse sentido, o PNUD desenvolveu duas importantes parcerias. A primeira delas, com instituições financeiras internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento que perceberam que o Programa poderia cumprir o papel de acelerar a execução dos projetos financiados por estas instituições. A segunda parceria foi realizada com altos funcionários do governo brasileiro que consideraram que o Programa poderia prestar serviços qualificados e baratos para a implementação de seus programas. Ainda de acordo com Gaetani (2004, p.2-3), o governo brasileiro e o PNUD no Brasil estabeleceram uma relação simbiótica, inicialmente com a participação das instituições financeiras internacionais. Em um segundo momento, o PNUD começou a executar os projetos com os recursos do próprio governo brasileiro, sem a necessidade das instituições financeiras internacionais. Em um momento em que o PNUD enfrentava problemas para financiar suas atividades ao nível global, o PNUD Brasil atraía muitos recursos, se transformava no maior escritório do mundo do Programa e sua forma de atuação era exportada para outros países e regiões.

¹⁷ Do ponto de vista do PNUD, os principais fatores foram: propensão da instituição em adotar arranjos inovadores, seu compromisso de apoiar iniciativas em andamento e a necessidade de encontrar novas formas de financiar a instituição.

¹⁸ Já do ponto de vista dos países, cinco fatores são destacados: o processo hiperinflacionário, a desorganização do aparato estatal, as dificuldades em dar continuidade aos programas do governo, o déficit de capacidades institucionais do governo que seriam necessárias para atender as demandas populares contidas durante a ditadura e as políticas neoliberais adotadas na década de 1990, que levaram a uma redução do papel do Estado em diversos países latino-americanos.

De acordo com Galvani e Morse (2004, p. 314-316), as vantagens para o PNUD da utilização do financiamento pelo governo são facilmente identificáveis, uma vez que o PNUD cobra uma taxa de 3% para administrar os recursos utilizados nos projetos e programas. Os recursos levantados com essa taxa são utilizados para cobrir as despesas do escritório local e 20% deles são enviados à sede do PNUD¹⁹. De acordo com os autores, as vantagens para o governo brasileiro devem ser vistas à luz do contexto da redemocratização, de forma semelhante ao que já foi exposto anteriormente: de um lado o governo iniciou reformas e redução do papel e do tamanho do Estado e, de outro lado, havia uma grande pressão interna para que demandas sociais fossem atendidas, com ações rápidas e efetivas. Para os autores, o governo detinha recursos financeiros, uma vez que a economia começava a se recuperar e também as instituições financeiras internacionais voltavam a operar no país, mas as fracas instituições, a legislação obsoleta, a burocracia e a falta de recursos humanos adequados dificultava a implementação de programas importantes. Dessa maneira, foi nesse contexto que o governo voltou-se para as agências internacionais para que estas auxiliassem na tarefa, cabendo ao PNUD²⁰ um papel de destaque.

Diante disso, Galvani e Morse (2004, p. 316-317) afirmam que aparentemente essa modalidade de cooperação criou uma estrutura em que tanto o PNUD quanto o governo brasileiro eram beneficiados. No entanto, os autores defendem que essa modalidade, na verdade, é incompatível com o mandato e com os objetivos do Programa. Isso porque essa forma de atuação permitiu que o PNUD servisse como atalho para que as instituições governamentais deixassem de cumprir a legislação vigente, especialmente aquela relacionada à contratação de pessoas e aquisições de bens e serviços. Dessa forma, os autores consideram que isso possibilitou o atraso de reformas essenciais, além de infringir leis trabalhistas, criar atritos entre diferentes setores do governo e dificultar a coordenação e gerar competição entre as diferentes agências da ONU atuantes no país. Esta tese se apóia em uma série de indícios trazidos à tona pelo Tribunal de Contas da União

¹⁹ UNDP (2001b, p.35) apresenta uma estimativa que mostra que de 1997 a 2002 os recursos mobilizados com essa taxa no Brasil chegaram a 35,3 milhões de dólares. Desse valor, cerca de 7 milhões de dólares foram enviados para a sede do PNUD e 28,2 milhões de dólares ficaram em seu escritório local, em Brasília.

²⁰ A escolha específica do PNUD, segundo Galvani e Morse (2004, p. 316), se deu porque o Programa tem privilégios e imunidades pelo fato de ser uma organização multilateral.

(TCU) e pela imprensa²¹. Basicamente as críticas estavam relacionadas à contratação de milhares de “consultores” para executar tarefas que deveriam ser executadas por servidores públicos comuns. Além disso, esses consultores não tinham direitos trabalhistas e chegavam a ganhar quantias muito superiores aos funcionários concursados que cumpriam a mesma função.

Gaetani (2004, p.4-5) também aponta as distorções que ocorreram na contratação dos consultores. O autor coloca exatamente esta questão, entre outras, como uma das principais causas que levaram a desgastar a modalidade de cooperação tal como vinha sido executada. Como consequência, a partir de 2003, (GAETANI, 2004, p. 7-11) houve a mudança de gestão no governo federal, bem como a chegada de Carlos Lopes, o novo Representante-Residente, que liderou um processo de reforma no PNUD Brasil, redefinindo a sua relação com o governo federal. Já do lado do governo brasileiro, a pressão da Justiça do Trabalho e do Ministério Público forçou a assinatura de um “Termo de Ajuste de Conduta”, que definia regras mais claras para a ação do governo brasileiro em relação à cooperação internacional, limitando a possibilidade de contratação de consultores e definindo mecanismos de transição. No mesmo sentido, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em suas Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2005, p.9) diferenciou claramente a cooperação internacional das políticas públicas do governo. Além disso, o mesmo documento afirma que a contratação de consultores deverá ser feita somente se houver comprovação que as atividades em questão não podem ser realizadas pelos funcionários da própria instituição que propõe o projeto. (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2005, p. 27).

2.2 Estratégia de atuação: O desenvolvimento de capacidades no Brasil

Conforme foi apontado anteriormente, a estratégia escolhida pelo PNUD para a realização de suas intervenções é o desenvolvimento de capacidades. Portanto, é relevante considerar aqui se a forma de atuação

²¹ Como por exemplo a capa da revista Carta Capital de 28 de julho de 2004 com o título “Grife da ONU, grana do Brasil” e sua respectiva reportagem nas páginas internas (PARDINI;WEBER, 2004) e também Silva e Diniz (2002), publicada na revista Istoé.

escolhida no Brasil está dentro do contexto estratégico traçado pelo Programa. Em outras palavras, será analisada se a forma de atuação financiamento pelo governo/Execução Nacional de fato criou condições para um maior desenvolvimento de capacidades locais.

Como bem observa UNDP (2001b, p.27), embora a construção das capacidades nacionais tenha papel central nas intervenções do PNUD, nem sempre é fácil definir e medir o desenvolvimento de capacidades e mesmo assegurar que ele está acontecendo e quais são os fatores que o influenciam.

Em relação à utilização de recursos não regulares, como o financiamento pelo governo, a conclusão do estudo conduzido no âmbito do PNUD (UNDP, 2001b, p. 27-28) é que a natureza e a qualidade dos projetos e programas e o grau de apropriação nacional são fatores mais críticos para a construção de capacidades do que a fonte de financiamento desses programas. Dessa forma, seria difícil destacar uma tendência geral que aproximasse o desenvolvimento de capacidades e a forma de financiamento dos projetos e programas. No entanto, é essencial notar que, para o caso do Brasil, o estudo defende haver indícios de uma correlação entre a utilização do financiamento pelo governo e o desenvolvimento de capacidades. Nesse sentido, essa modalidade de financiamento estaria conduzindo ao desenvolvimento de capacidades no país²². Galvani e Morse (2004) têm uma tese completamente oposta. Para os autores, a utilização do financiamento pelo governo, embora possa ser visto como benéfico tanto para o governo brasileiro como para o PNUD, na verdade comprometeu a habilidade do Programa em promover o desenvolvimento de capacidades. Dessa forma, as atividades fins do Programa teriam ficado em segundo plano, diante da necessidade de alcançar certa independência financeira.

Em relação à execução nacional, o estudo de Andic, Huntington e Maurer (1995) destaca que essa modalidade de execução tem resultados distintos, de acordo com o nível em que se analisa o desenvolvimento de capacidades. No nível individual, o estudo aponta que a execução nacional aumenta a capacidade de indivíduos de gerenciar os programas de desenvolvimento, uma vez que os deixa diretamente a cargo dos projetos e programas. As agências da ONU e os consultores internacionais continuam

²² As conclusões do estudo referentes ao Brasil talvez possam ser relativizadas. Isso porque, apesar da visita ao país e da lista de autoridades e parceiros entrevistados, o estudo não conseguiu detectar, ou deixou de mencionar no relatório de avaliação os excessos ocorridos no Brasil na utilização dessa modalidade de cooperação, conforme foi apontado na seção 2.2.

a ter um papel importante, mas deixam de dirigir todo o processo e permitem a construção de capacidade nacional por meio da utilização de especialistas nacionais como consultores. No nível institucional, o estudo também destaca avanços devido ao uso da execução nacional. Isso porque, ao colocar a responsabilidade e a “apropriação” dos projetos nas mãos do governo, tende a aumentar a integração entre os projetos e programas apoiados pelo PNUD e as estruturas institucionais nacionais. No entanto, no último nível do desenvolvimento de capacidades (o social ou, como colocam os autores, a criação de um ambiente geral que conduza ao desenvolvimento) a execução nacional não foi capaz de produzir mudanças significativas. Dessa forma, o estudo indica que a modalidade de execução nacional não foi capaz de superar os problemas de gerenciamento inadequado do setor público e que, talvez, nem fosse razoável esperar resultados nesse sentido. Dessa forma, os projetos e programas apoiados pelo PNUD executados nacionalmente tiveram de lidar justamente com as limitações do setor público que tinham como objetivo ajudar a superar. Ainda de acordo com Andic, Huntington e Maurer (1995), em algumas situações, especialmente na América Latina, a Execução Nacional combinada com um alto nível de financiamento pelo governo acabou por contornar e evitar as instituições governamentais, criando estruturas paralelas em vez de melhorá-las. Dessa forma, haveria pouca contribuição para o desenvolvimento das capacidades nacionais. Assim, a análise dos autores para a América Latina parece se encaixar muito bem ao caso brasileiro, pelo menos durante certo período.

Além das contribuições de UNDP (2001b), Galvani e Morse (2004) e Andic, Huntington e Maurer (1995), é útil analisar estudo de caso de um projeto específico implementado pelo PNUD no Brasil para ter mais elementos sobre a relação entre a forma de atuação escolhida no Brasil (execução nacional/financiamento pelo governo) e a estratégia do desenvolvimento de capacidades definida globalmente pelo Programa.

O estudo de caso²³ é relativo ao projeto BNDES/PNUD de Desenvolvimento Local (BRA/00/031). O referido projeto se encaixa claramente na modalidade execução nacional/financiamento pelo governo. No documento de projeto (PRODOC), o BNDES (Banco de Desenvolvimento Econômico e Social) aparecia como agência executora do projeto, mas está claro que esta função foi delegada a um grupo de consultores aos quais nos referimos como “equipe executora”. No entanto, isso não descaracteriza a execução nacional, já que a execução nessa modalidade não precisa ser realizada necessariamente por órgãos de governo. O PNUD foi o responsável por realizar o controle financeiro do projeto, e por isso cobrou uma taxa que poderia variar para administrar tais recursos. Nesse projeto especificamente, há elementos que indicam uma taxa administrativa de 2,97%.

Tendo como referência a percepção dos entrevistados no estudo de caso, pode-se inferir que o PNUD teve papel importante para a implantação do projeto. Projetos apoiados pelo PNUD contariam com um benefício “intangível”, uma vez que tais projetos tomam emprestado o nome do Programa, ou sua “grife”, como afirmaram alguns entrevistados. Segundo eles, o PNUD “deu força institucional” ao projeto, permitindo que ele tivesse maior aceitação nas comunidades participantes. O nome “Nações Unidas” expressaria para essas comunidades uma “visão mais global de desenvolvimento” e uma “neutralidade política”. Outra contribuição importante do PNUD ao projeto, segundo os mesmos entrevistados, teria sido a “facilidade de contratação de consultores”, quando comparada a projetos executados exclusivamente pelo governo.

Embora a contribuição da “grife” e da “facilidade na contratação de consultores” apareça com destaque nos depoimentos, os entrevistados também apontam outras contribuições relevantes do PNUD ao projeto: o Programa conhecia o trabalho, ajudava a conseguir novos parceiros, dava autonomia à equipe executora, auxiliava com consultores estrangeiros,

²³ O estudo de caso foi realizado a partir de uma visita de campo à Península de Itapagipe em Salvador (BA), uma das áreas cobertas pelo projeto BNDES/PNUD de Desenvolvimento Local (BRA/00/031). Foram realizadas entrevistas com quatro membros da equipe executora do projeto, quatro moradores da Península de Itapagipe que pertenciam a associações que participaram do projeto e com um Oficial de Programa do PNUD que acompanhou o projeto. Além disso, foram consultados documentos de projeto, além de relatórios finais de execução. Para o estudo de caso completo ver Machado (2007, p. 115-148).

participava de eventos do projeto, acompanhava e avaliava as atividades do projeto.

Por outro lado, os entrevistados apontaram que as principais questões de conteúdo eram definidas no âmbito da própria equipe executora, com “pouca contribuição técnica do PNUD”. Com exceção da escolha, com base no IDH, das áreas geográficas, o Programa teria contribuído pouco com a definição de metodologias e prioridades. O estudo de caso sugere que o PNUD não teria tido sucesso em incorporar ao projeto questões teóricas, de conteúdo, relacionadas ao desenvolvimento humano sustentável e ao desenvolvimento de capacidades, pelo menos não da forma como elas aparecem em seus relatórios e estudos. O projeto analisado apresentou mais feições teóricas trazidas pela equipe executora do que as do próprio PNUD.

Conclusão

É grande a capacidade do PNUD de se reinventar e mudar suas prioridades e formas de atuação. Isso se dá como consequência não só da observação e avaliação de suas próprias intervenções, mas também de uma análise mais abrangente da cooperação para o desenvolvimento em si. O resultado desse processo pode ser percebido em 3 níveis distintos. No nível conceitual, a formulação e a adoção do paradigma do desenvolvimento humano foi um grande avanço para o Programa. Além de fornecer um arcabouço teórico, possibilitou uma série de reflexões sobre o desenvolvimento que ultrapassou os limites do PNUD e influenciou a academia e os formuladores de políticas públicas. Em nível estratégico, o PNUD definiu que a maneira pela qual suas intervenções deveriam buscar o desenvolvimento humano seria por meio do desenvolvimento das capacidades de indivíduos, instituições e da sociedade. Finalmente, em um nível tático, de forma compatível com todas as agências do sistema ONU, a execução nacional passou a ser a norma para a execução das intervenções do Programa.

Ao nível conceitual, o Programa no Brasil claramente começa a definir suas intervenções no âmbito do desenvolvimento humano. Nesse sentido, o segundo CCF (*Country Cooperation Framework*) (UNDP, 2001a, p. 3-6) colocou o desenvolvimento humano sustentável como uma “bandeira” do PNUD no Brasil, o que é demonstrado pela utilização do IDH em políticas do governo. Assim, o IDH foi usado como ferramenta de

alocação de recursos federais para programas sociais brasileiros. Somado a isso, houve ampla divulgação na mídia do desenvolvimento humano sustentável e o PNUD conseguiu um forte impacto de *advocacy* no país. No mesmo sentido, o objetivo traçado para o período coberto pelo segundo CCF (2002-2006) foi o aumento da utilização por parte do governo e do debate na sociedade de conceitos relacionados ao desenvolvimento humano sustentável. Dessa forma, o paradigma do desenvolvimento humano traçado globalmente está intimamente ligada à forma de atuação do PNUD no Brasil. Por outro lado, isso pode ser relativizado, pois como foi destacado por Nicholls (1999, p. 398-399), o paradigma é demasiadamente nebuloso e abrangente, a ponto de quase qualquer intervenção poder ser incluída sob o rótulo do desenvolvimento humano sustentável.

Para considerar o nível estratégico, isso é, se as intervenções realizadas criam condições para o desenvolvimento de capacidades, é necessário antes focar o nível tático, ou seja, a forma de atuação. Está claro que a forma de atuação utilizada majoritariamente no Brasil é o financiamento pelo governo/execução nacional. Como foi visto, essa modalidade passou a ser utilizada em um contexto específico, que atendia interesses tanto do governo brasileiro quanto do PNUD. Assim, essa modalidade de cooperação, tal qual foi utilizada, permitiu ao governo brasileiro manter a máquina pública funcionando, em um momento de enxugamento de custos, sem que fosse necessário contratar novos funcionários. Do lado do PNUD, isso garantiu um grande fluxo de recursos, que permitiu ao Programa no Brasil se transformar em um dos maiores do mundo. O fato de ter havido os abusos na contratação de consultores e uma enxurrada de denúncias sugere que essa modalidade não cria necessariamente as melhores condições para o desenvolvimento de capacidades.

O estudo de caso analisado indica que o Programa atua no Brasil como uma estrutura de apoio que é capaz de dar boas condições para que os consultores contratados executem o projeto. Além disso, o Programa empresta sua marca à equipe executora, facilitando contatos com organizações e indivíduos. Não obstante, a atuação do PNUD no Brasil é limitada pela dificuldade do Programa em fazer aportes teóricos aos projetos e em traduzir questões como o desenvolvimento humano sustentável e o desenvolvimento de capacidades em aspectos práticos dos projetos. Há muitas idéias e conceitos inovadores no âmbito do PNUD, mas os projetos realizados parecem não conseguir se alimentar dessa abundância.

É fundamental realizar a ressalva de que muitas das conclusões apontadas aqui estão baseadas em um único estudo de caso de um projeto específico, que por sua vez se baseia em percepções de cerca de uma dezena de entrevistados. Portanto, é natural considerar que estas conclusões devem ser relativizadas e, quem sabe, testadas por futuros estudos mais amplos e mais capazes de responder aos questionamentos aqui levantados. Apesar disso, espera-se que este trabalho tenha realizado uma contribuição no sentido de apontar pistas e hipóteses em relação à atuação do PNUD no Brasil à luz de seu paradigma teórico, estratégia e formas de atuação traçados ao nível global pelo Programa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica Internacional multilateral e bilateral.** 2ª. ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2005.
- ANDIC, Fuat; HUNTINGTON, Richard; MAURER, Ralf. **National Execution: Promise and Challenges.** 1995. Nova York: UNDP, 1995. Disponível em: <<http://www.undp.org/eo/documents/netoc.htm>>. Acesso em: 28 out. 2006.
- BROWNE, Stephen. (Ed.). **Developing Capacity Through Technical Cooperation: Country Experiences.** Londres: Earthscan, 2002.
- COATE, R. A; FORSYTHE, D. P; WEISS, T. G. **The United Nations and Changing World Politics.** 2ª. ed. Boulder: Westview Press, 1997.
- COMIM, Flavio; QIZILBASH, Mozaffar; ALKIRE, Sabina. (Eds.). **The Capability Approach: Concepts, Measures and Applications.** Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum.** Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1988.
- EDGREN, Gus. **Donorship, Ownership and Partnership: Issues Arising from Four Sida Studies of Donor-Recipient Relations.** Estocolmo: SIDA, 2003. Disponível em: <<http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=45636+Studies+03-03.pdf&a=2754>>. Acesso em: 28 fev. 2007.
- FUKUDA-PARR, Sakiko; LOPES, Carlos; MALIK, Khalid (Eds.). **Capacity for Development: New Solutions to old problems.** Londres: Earthscan, 2002a.

- FUKUDA-PARR, Sakiko; LOPES, Carlos; MALIK, Khalid. Institutional innovations for capacity development. In: FUKUDA-PARR, Sakiko; LOPES, Carlos; MALIK, Khalid (Eds.). **Capacity for Development: New Solutions to old problems**. Londres: Earthscan, 2002b. p. 1-21.
- FUKUDA-PARR, Sakiko; KUMAR, A. K. Shiva. (Eds.). **Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm**. Nova Delhi: Oxford University Press, 2003.
- GAETANI, Francisco. Reinventing capacity development: organizational change and policy entrepreneurship in UNDP Brazil. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 10., 2004, Madri. **Anais eletrônicos...** Madri: CLAD, 2004. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0049715.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2006.
- GALVANI, Flavia; MORSE, Stephen. Institutional sustainability: at what price? UNDP and the new cost-sharing model in Brazil. **Development in Practice**. v.14, n.3, p.311-327, Apr. 2004.
- HAQ, Mahbub Ul. **Reflections on Human Development**. Nova York: Oxford University Press, 1995.
- KLINGEBIEL, Stephan. **Effectiveness and Reform of the United Nations Development Programme (UNDP)**. Londres: Frank Cass Publishers, 1999.
- LOPES, Carlos. **Cooperação e Desenvolvimento Humano: A Agenda Emergente para o Novo Milênio**. São Paulo: Editora Unesp, 2005.
- LOPES, Carlos; THEISOHN, Thomas. **Ownership, leadership and transformation: Can we do better for capacity development?** Londres: Earthscan, 2003.
- MACHADO, João Guilherme Rocha. **O Desenvolvimento Econômico e as Nações Unidas: Uma Análise da Atuação do PNUD no Brasil**. 2007. 162 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- MACHADO, João Guilherme Rocha; PAMPLONA, João Batista. A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD. **Economia e Sociedade**. v. 17, n. 1, abr. 2008.
- MACHADO, João Guilherme Rocha. Notas sobre a forma de atuação do PNUD no Brasil. **Carta Internacional**. v. 3, n. 3, out. 2008.

- MENDEZ, Ruben. P. **United Nations Studies at Yale**. Disponível em: <<http://www.yale.edu/unsy/UNDPHist.htm>>. Acesso em: 14 out. 2005.
- MURPHY, Craig N. **The United Nations Development Programme: A Better Way?** Nova York: Cambridge University Press, 2006.
- NICHOLLS, Lilly. Birds of a feather? UNDP and ActionAid implementation of Sustainable Human Development. **Development in Practice**.v.9, n.4, p.396-406, Aug. 1999.
- PARDINI, Flavia; WEBER, Luiz Alberto. A ONU Verde-Amarela. **Carta Capital**, São Paulo, ano X, n.301, p. 22-27, 28 jul. 2004.
- PNUD. **Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil**. Brasília: PNUD, 1996.
- PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano – Brasil 2005: Racismo, pobreza e violência**. 2005. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/rdh/rdh2005/rdh2005b.zip>> Acesso em: 03 out. 2006.
- PNUD. **Relatório Sintético das Atividades do PNUD no Brasil: 1960-2002**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/pdf/Rel%20Sint%20Ativ%20PNUD%20BR%201960_2002.pdf> Acesso em: 03 out. 2006.
- PNUD. **Equipe do PNUD Brasil**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/equipe/>> Acesso em: 27 fev. 2007.
- PNUD. **Brasil Ponto a Ponto**. Disponível em: <<http://www.brasilpontoaponto.org.br>>. Acesso em: 5 dez. 2009.
- SILVA, Adriana Souza; DINIZ, Weiller. **Trenzinho Federal**. **Istoé**, São Paulo, n.1697, p.34-36, 10 abr. 2002.
- UNDP. **Human Development Report 1990**. Nova York: Oxford University Press, 1990.
- UNDP. **Human Development Report 1994**. Nova York: Oxford University Press, 1994.
- UNDP. **Second Country Cooperation Framework for Brazil (2002-2006)**. 2001a. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/pdf/ccf.pdf>> Acesso em: 01 out. 2006.

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

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

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

UNDP. **The Evaluation Policy of UNDP**. Genebra: Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund, 2006a.

UNDP. **Mission Statement**. Disponível em: <<http://www.undp.org/za/undpglobal/mission.html>>. Acesso em: 19 mai. 2006b.

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

UNDP. **About UNDP**. Disponível em: <<http://www.undp.org/about/>>. Acesso em: 26 fev. 2007a.

UNDP. **Executive Board Secretariat**. Disponível em: <<http://www.undp.org/execbrd/>>. Acesso em: 27 fev. 2007b.

UNDP. **Annual Report 2008**. 2008. Disponível em: <http://www.undp.org/publications/annualreport2008/pdf/IAR2008_ENG_low.pdf> Acesso em 1 dez. 2008.