

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

RAQUEL ABIFADEL FERNANDES

**A AUTONOMIA DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS PELA PERSPECTIVA DO
FINANCIAMENTO: INTERESSES, AMEAÇAS E ESTRATÉGIAS**

Porto Alegre

2022

RAQUEL ABIFADEL FERNANDES

**A AUTONOMIA DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS PELA PERSPECTIVA DO
FINANCIAMENTO: INTERESSES, AMEAÇAS E ESTRATÉGIAS**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro

Porto Alegre

2022

CIP - Catalogação na Publicação

Abifadel Fernandes, Raquel
A Autonomia de Organizações Internacionais pela
Perspectiva do Financiamento: Interesses, Ameaças e
Estratégias / Raquel Abifadel Fernandes. -- 2022.
93 f.
Orientador: Henrique Carlos de Oliveira Castro.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Financiamento. 2. Organizações Internacionais.
3. Autonomia. 4. Mobilização de Recursos. 5.
Interesses. I. de Oliveira Castro, Henrique Carlos,
orient. II. Título.

RAQUEL ABIFADEL FERNANDES

**A AUTONOMIA DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS PELA PERSPECTIVA DO
FINANCIAMENTO: INTERESSES, AMEAÇAS E ESTRATÉGIAS**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, _____ de _____ de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro– Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik
UFRGS

Prof. Dr. Ítalo Dutra
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Não tendo melhor jeito de começar meus agradecimentos, começo pelo mais importante. Deixo aqui o meu maior e mais genuíno “muito obrigada” à minha mãe, Carol Abifadel. Este trabalho, assim como a minha graduação e tudo que conquisei até hoje, só foram possíveis graças a você e a tudo que você me ensinou, me inspirou e me permitiu ser. Não há como não deixar aqui os meus mais sinceros agradecimentos a você e a Mila, um pequeno gesto perto de tudo que vocês são e fazem por mim. Sem vocês duas, nada seria possível.

Ao Tiago, deixo aqui registrado uma parte especial dos meus agradecimentos, já que você fez questão de ser uma parte especial na minha vida desde nosso primeiro dia na UFRGS. Obrigada por cada parte, grande ou pequena, desde os abraços e conversas até os chocolates quentes para continuar escrevendo o TCC. Eu com certeza não estaria onde estou hoje se não fosse por você.

Este trabalho não teria sido uma experiência tão satisfatória sem a orientação impecável do meu professor, Henrique de Castro. Admiro e agradeço tremendamente por ter me transformado da orientanda perdida e apática com a ideia de desenvolver este trabalho, para alguém que não só entende o valor de uma pesquisa, mas também aprecia o processo. Sou muito feliz em poder ter aprendido tanto com você, tanto em matéria acadêmica como lições de vida, as quais levarei com carinho. Aos meus amigos da graduação, Matheus, Mallet, Clara, Lara, Luiza, Fernanda, Isabela, Vinícius, Francisca e tantos outros, também deixo aqui o meu muito obrigada. Vocês tornaram a vivência dos anos de UFRGS os meus melhores anos, e Porto Alegre a minha segunda casa. Não há como caber aqui o quanto eu amo e agradeço por ter vocês na minha vida.

Por fim, não poderia deixar de relatar aqui o meu mais sincero agradecimento à Asseneth Cheboi, que enxergou em 2021 em mim o potencial que nem eu mesmo sabia que tinha. Obrigada por me apresentar ao mundo de mobilização de recursos em organizações internacionais, me permitir me apaixonar pela área, me dar o espaço para participar, aprender e me desenvolver como pessoa e como profissional. Muito deste trabalho é fruto da sua contribuição e esforço sobre mim.

Gostaria também de deixar aqui meus mais profundos agradecimentos à UFRGS, uma universidade pública de excelência que manteve seu rigor acadêmico em meio à um contexto político conturbado e de ameaças ao seu funcionamento e relevância. Agradeço imensamente à sociedade brasileira que à mentem viva, em especial a aqueles que acreditam no poder da educação como transformador social. Eu saio a faculdade como uma pessoa e uma cidadã mais madura e com capacidade de ajudar a reerguer o Brasil.

RESUMO

O financiamento assume importância primária dentre as Organizações Internacionais, uma vez que, dentre elas, é entendido que tais práticas podem afetar positiva ou negativamente em sua autonomia e habilidade de atender seus interesses organizacionais. Entretanto, a relação entre autonomia e financiamento de Organizações Internacionais é um tema pouco abordado dentre o âmbito acadêmico, apesar da relevância que tal tópico possui dentre os atores internacionais. O presente trabalho se apresenta como tentativa de maior inserção do tópico dentro da comunidade acadêmica, com o objetivo de comprovar e verificar de quais maneiras o financiamento pode atuar como ameaça ou garantia de independência de Organizações Internacionais. Para isso, é feito um levantamento de fontes primárias para elaborar um panorama das formas e tendências atuais de financiamento. Isto permite a decorrente análise sobre como tais tendências corroboram para atender os interesses de terceiros, colocando em risco a autonomia de Organizações Internacionais, ou das estratégias pelas quais estes atores conseguem utilizar o financiamento para garantir sua independência, por meio das atividades de Mobilização de Recursos. Busca-se incitar a continuidade de pesquisas com base na perspectiva do financiamento, uma vez que tais estudos possuem aplicação e relevância para os próprios objetos de estudo, a dizer, as Organizações Internacionais.

Palavras-chave: Financiamento. Organizações Internacionais. Autonomia. Mobilização de Recursos. Interesses.

ABSTRACT

Financing takes on primary importance within International Organizations, since, amongst them, it is understood that those practices can influence their autonomy and their ability to serve their own interests in a positive or negative manner. However, the relation between autonomy and financing is still a scarcely approached topic within the academic field, despite the relevance that such topic has amongst international actors. The current paper presents itself as an attempt of bigger insertion of the topic within the academic community, with the objective of proving and verifying in which manners financing can act as a threat or as a guarantee of International Organizations autonomy. For such, a survey of primary sources is developed to elaborate an overview of financing current formats and trends. This allows the further analysis regarding how such trends corroborate to either attend the interest of third parties, risking the International Organizations' authority, or the strategies for which those actors can make use of the financing to assure its independence, through its Resource Mobilization efforts. It is aimed to ignite the continuity of research based on the financing perspective, as such studies have application and relevance for the objects of analysis themselves, to mention, the International Organizations.

Keywords: Funding. International Organizations. Autonomy. Resource Mobilization. Interests.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Quadro I – Definições de Organizações Internacionais específicas
- Gráfico I – Financiamento de atividades gerais da ONU, 2019
- Gráfico II – Contribuições voluntárias e compulsórias do financiamento da ONU 1950-69, em milhões de USD
- Gráfico III – Doadores principais UNDS em 2019
- Gráfico IV – Parceiros Privados ocuparam a sexta posição no financiamento total de organizações desenvolvimentistas em 2018
- Gráfico V – Financiamento por fundos de renda conjunta, 2010-2019
- Quadro II – Formas de Financiamento de organizações especializadas
- Gráfico VI – Tendências em fluxos de financiamentos centrais e não-centrais, 2003–2019

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-------|--|
| ACNUR | Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados |
| ASEAN | Associação de Nações do Sudeste Asiático |
| BMGF | Fundação Bill e Melinda Gates |
| CSR | Responsabilidade Social Corporativa |
| EUA | Estados Unidos da América |
| FAO | Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura |
| FARC | Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| GAVI | Aliança Global para Vacinas e Imunização |
| GFATM | Fundo Global de Luta contra AIDS, Tuberculose e Malária |
| IFI | Instituições Financeiras Internacionais |
| IRA | Conta para Respostas Imediatas |
| JIU | Unidade de Inspeção Conjunta da ONU |
| OAD | Atividades Operacionais para o Desenvolvimento |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| ODA | Assistência Oficial ao Desenvolvimento |
| OI | Organizações Internacionais |
| OIT | Organização Internacional do Trabalho |
| OMC | Organização Mundial do Comércio |
| OMS | Organização Mundial da Saúde |
| OMT | Organização Mundial do Trabalho |
| ONG | Organização Não-Governamental |
| ONGI | Organizações Não-Governamentais Internacionais |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| OTAN | Organização do Tratado do Atlântico Norte |
| P&G | Procter & Gamble |
| PMA | Programa Mundial de Alimentos |
| PNUD | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| PNUMA | Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente |

| | |
|--------|--|
| UE | União Europeia |
| UNCDF | Fundo de Desenvolvimento de Capital das Nações Unidas |
| UNDG | United Nations Development Group |
| UNDS | Sistema de Desenvolvimento das Nações Unidas |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura |
| UNFPA | Fundo de População das Nações Unidas |
| UNICEF | Fundo das Nações Unidas para a Infância |
| UNICRI | Instituto Inter-regional de Pesquisas das Nações Unidas para o Crime e a Justiça |
| UNIDIR | Instituto das Nações Unidas para a Pesquisa sobre Desarmamento |
| UNITAR | Instituto das Nações Unidas para Formação e Pesquisa |
| UNODC | Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime |
| UNRSD | Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social |
| UNU | Universidade das Nações Unidas |
| USSD | United Nations System Staff College |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 10 |
| 2 | ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E SEU FINANCIAMENTO DENTRO DA PERSPECTIVA ACADÊMICA | 14 |
| | 2.1 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: DE QUEM ESTAMOS FALANDO? 14 | |
| | 2.2 AUTONOMIA OU DEPENDÊNCIA? O DEBATE TEÓRICO ACERCA DO POSICIONAMENTO DAS OIS | 20 |
| 3 | MÉTODOS E TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS DE FINANCIAMENTO EM ORGANIZAÇÕES ESPECIALIZADAS | 27 |
| 4 | O FINANCIAMENTO COMO AMEAÇA À AUTONOMIA DE ORGANIZAÇÕES ESPECIALIZADAS | 39 |
| | 4.1 FINANCIAMENTO E AUTONOMIA..... | 39 |
| | 4.2 O FINANCIAMENTO PELO LADO DO DOADOR: INTERESSES POR TRÁS DA CONTRIBUIÇÃO FINANCEIRA | 48 |
| | 4.2.1 Estados | 49 |
| | 4.2.2 Setor Privado | 51 |
| | 4.2.3 Sociedade Civil..... | 53 |
| 5 | A ATIVIDADE DE MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS | 56 |
| | 5.1 CARACTERÍSTICAS DE ESTRATÉGIAS DE MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS | 62 |
| | 5.1.1 Base de doadores..... | 62 |
| | 5.1.2 Demandas Externas: reporting e visibilidade..... | 65 |
| | 5.1.3 Previsibilidade de recursos..... | 67 |
| | 5.1.4 Estratégias criativas de mobilização de recursos..... | 68 |
| | 5.1.5 Boas práticas..... | 72 |
| | 5.2 IMPACTO DA MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS | 73 |
| 6 | CONCLUSÃO | 76 |
| | REFERÊNCIAS | 83 |

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho possui como tema principal o estudo acerca da autonomia de Organizações Internacionais (OIs) utilizando a perspectiva do financiamento, se aprofundando nas maneiras nas quais as práticas e tendências de alocação de recursos corroboram para assegurar ou ameaçar a autonomia e independência destas organizações. Este enfoque temático partiu do meu grande interesse pessoal e profissional na área de Mobilização de Recursos para OIs e Organizações Não-Governamentais Internacionais (ONGIs). Junto ao meu professor orientador, o Prof. Dr. Henrique de Castro, tal interesse foi adaptado para o atual tema de pesquisa, possibilitando que eu conciliasse minha experiência profissional na área com meu desejo de me aprofundar sobre o tema. Tal construção tornou o desenvolvimento do presente estudo em uma experiência altamente construtiva para minha formação, e até mesmo prazerosa, o que difere fortemente do que eu imaginava inicialmente ser a experiência de desenvolver uma pesquisa de conclusão de curso.

As Organizações Internacionais vêm cada vez mais tomando espaço e se consagrando como atores de relevância primária nas Relações Internacionais. Com o advento de questões transfronteiriças, como as mudanças climáticas e seus efeitos ambientais, ameaças sanitárias, mercados e economias cada vez mais interconectadas e avanços tecnológicos (ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT - OECD, 2019), criou-se o pretexto para o crescimento em número e relevância de organizações internacionais, se tornando o ator internacional não-estatal com maiores competências em moldar e gerenciar o Sistema Internacional (AMICI; CEPIKU, 2020). Dado este papel cada vez mais crescente, a forma com que as OIs atuam frente a outros atores internacionais, a dizer, seu grau de autonomia e independência, é de extrema relevância para se compreender importantes aspectos da dinâmica internacional.

Os estudos acerca da autonomia de OIs, entretanto, ainda são bastante limitados no âmbito acadêmico no que diz respeito aos fatores que a influenciam, sejam para garanti-la ou que podem colocá-los em ameaça. Grande parte das abordagens acadêmicas que visam abordar o tema da independência e autonomia de organizações

internacionais, a analisam por uma perspectiva estritamente política, se aprofundando em fatores como poder de voto, participação em Assembleias e reuniões, entre outros. Pouco ainda se aborda acerca das funções operacionais e seu papel na defesa ou perda de independência, principalmente o papel do financiamento neste quesito. As formas de financiamento de Organizações Internacionais possuem relação intrínseca com as relações de poder e a autonomia destes atores. Elas podem estar sujeitas às imposições e vontades de atores externos, no momento em que as decisões acerca do financiamento são utilizadas como forma de controle sobre OIs, mas também podem ser utilizadas estrategicamente para fortalecer a posição autônoma destas, por exemplo ao diversificar sua base de contribuidores e tirar sua vulnerabilidade sobre os interesses de um determinado ator ou grupo pequeno de contribuidores.

Incentivada pela minha experiência profissional na área de mobilização de recursos em uma Organização Internacional, tive clareza da relevância que tais atores abordam a correlação entre financiamento e autonomia, o que destoa da ausência de ênfase dada ao tema por acadêmicos, em especial no Brasil. O presente trabalho, portanto, é uma busca pessoal para reduzir esta lacuna entre a relevância do tema e a inexpressiva ênfase no âmbito acadêmico. Com esta pesquisa, não possuo a pretensão de abordar todos os aspectos pelo qual o financiamento pode ser utilizado como garantia ou ameaça a autonomia de Organizações Internacionais, nem de propor soluções concretas e finitas para tal problema. Entretanto, espero ser capaz de demonstrar a relevância do tema, como forma de incitar futuros trabalhos e pesquisas utilizando esta abordagem, uma vez que elas possuem o poder de se transformar em aplicações práticas, a serem utilizadas pelas próprias Organizações Internacionais.

Como hipótese de pesquisa, é defendido que o financiamento pode significar tanto uma ameaça à autonomia de OIs, quando utilizado de maneira a atender os interesses de atores externos, como também um possibilitador da resiliência e fortalecimento das mesmas, se implementadas estratégias e planos de Mobilização de Recursos adequadas e bem-sucedidas. Visto isto, o objetivo primário deste trabalho é de averiguar se o financiamento de Organizações Internacionais realmente influencia diretamente em sua independência política, de forma positiva ou negativa, com base na perspectiva desses atores. Para tal, será construído o estudo com base na

compreensão objetiva do ambiente e do processo de financiamento na atividade de mobilização de recursos para estas OIs, seguida de reflexões sobre como tal panorama, aliado aos interesses que diferentes agentes internacionais possuem durante o processo de financiamento, influenciam negativamente na autonomia de OIs. A perspectiva de utilização do financiamento como catalisador da resiliência de OIs, e em decorrência da sua autonomia, será abordada via análise das características das atividades de Captação de Recursos em OIs, e de que forma tais atores podem manter sua sustentabilidade financeira utilizando de tais estratégias.

Para atender os objetivos do estudo, será levantada uma revisão bibliográfica inicial como forma de situar o presente trabalho no que diz respeito às análises e estudos existentes que seguem abordagens similares, além de promover a delimitação do tema. Posteriormente, serão utilizadas fontes primárias, como relatórios oficiais da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como bases para construir o panorama atual das tendências e meios de financiamento de Organizações Internacionais. Os discursos públicos de representantes de tais organizações, além de entrevistas de doadores externos coletadas em relatórios oficiais da ONU, serão utilizados como forma de analisar tanto o posicionamento das OIs em relação à influência de tendências do financiamento sobre sua autonomia, como os interesses de atores externos em promover tais contribuições financeiras. Por fim, os documentos primários de planos e Estratégias de Mobilização de Recursos das diferentes OIs abordadas serão base da análise acerca da capacidade das atividades de mobilização de recursos em utilizar o financiamento em seu favor, no que diz respeito a prevenir que atores externos exerçam controle sobre suas prioridades e atividades e fortalecer seu posicionamento independente perante o Sistema Internacional.

Este estudo será composto de seis capítulos, a contar com a presente introdução e uma conclusão final. O Capítulo 2, seguinte à esta Introdução, possui como enfoque a conceitualização e delimitação do tema, apresentando os conceitos e abordagens teóricas utilizadas na presente análise. Seguido dele, o Capítulo 3 abordará de forma objetiva o panorama atual de financiamento, apresentando as atuais tendências e métodos pelos quais o financiamento de organizações internacionais selecionadas são

conduzidas. Dado este panorama geral acerca das formas de obtenção de recursos pelas Organizações Internacionais e seu atual cenário de financiamento, é necessário compreender de que forma este financiamento influencia a autonomia e a relação das organizações internacionais para com os demais atores do Sistema Internacional. O Capítulo 4, portanto, traz esta análise subjetiva acerca da relação das tendências do financiamento para com o enfraquecimento e a ameaça da autonomia, elencando também os interesses que atores externos possuem por trás de tais contribuições. Por meio desta análise, poderá ser inferido no Capítulo 5 o crescente papel que a Mobilização de Recursos vem tomando para as organizações em questão, como forma destas se protegerem contra tais ameaças à sua autonomia e fortalecerem a sua independência. Ao fim, se fará uma breve conclusão, a fim de verificar se a hipótese acerca da influência do financiamento sobre a autonomia de Organizações Internacionais pôde ser comprovada pelos levantamentos apresentados, além de sintetizar as demais conclusões secundárias extraídas durante o estudo.

2 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E SEU FINANCIAMENTO DENTRO DA PERSPECTIVA ACADÊMICA

O estudo acerca da autonomia de organizações internacionais e o papel que o financiamento ocupa neste âmbito é um tema ainda pouco explorado dentro do cenário acadêmico. Desta forma, o tema do financiamento ainda possui inúmeras ramificações e perspectivas que podem e devem ser exploradas. Isto inclui os diferentes tipos de organizações internacionais, as diferentes formas de financiamento, diversos âmbitos geográficos que podem ser explorados, desde o cenário global até análises regionais e estudos de casos específicos, entre outros.

Visto isto, é impossível que o presente trabalho apresente todas as vertentes e abordagens que o tema do financiamento como fator chave para compreender a autonomia internacional pode abordar. É necessária uma delimitação do foco de análise e da perspectiva teórica para que se possa chegar a uma conclusão primária acerca de quais maneiras o financiamento pode impactar a independência de organizações internacionais, seja de forma positiva ou negativa, incentivando demais pesquisas voltadas para este tema, principalmente no Brasil.

As próximas seções, portanto, possuem o papel de delimitar o foco da presente pesquisa e enquadrá-la no debate acadêmico atual. A primeira parte diz respeito à conceitualização de organizações internacionais e delimitação dos atores que serão analisados. Seguido disto, a próxima seção terá como foco estipular as premissas teóricas utilizadas para este trabalho, além de providenciar um panorama geral do debate acadêmico sobre o tópico do financiamento, ainda que o debate tenha pouca abrangência atualmente e seja dominado por autores internacionais, com pouca participação de acadêmicos brasileiros.

2.1 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: DE QUEM ESTAMOS FALANDO?

As Organizações Internacionais são de extrema relevância para compreender a dinâmica internacional contemporânea. Estes atores hoje atuam e influenciam sobre a interação entre os demais agentes internacionais em todos os âmbitos, sejam elas de

caráter político, securitário, econômico, social, burocrático, dentre outros. Tais organizações são responsáveis por determinar objetivos internacionais (como “desenvolvimento” e os “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU”), criar e atuar sobre categorias de atores internacionais (como “refugiados”), criar interesses para todos os atores internacionais (como “promover os direitos humanos”), determinar modelos de organização política com impactos globais, regionais, nacionais e locais (como democracia, direitos humanos, comércio, direito internacional, etc) (BARNETT; FINNEMORE, 1999), e promover ações, programas e normas internacionais nos mais diversos tópicos e âmbitos (desde a eliminação da pobreza até a redução do desmatamento).

As instituições integradas pelo conceito de “Organizações Internacionais” possuem diferentes formas, estruturas e propósitos, o que permite que elas estejam presentes em todos os âmbitos do Sistema Internacional, influenciando e alterando a relação de poder entre eles. Estes atores internacionais também assumem diferentes funções em face de cada interação, podendo ser responsáveis, por exemplo, pela criação e implementação de normas internacionais, pela operacionalização de atividades, por servir como canais de discussão interagentes, dentre muitos outros papéis.

O termo “organizações internacionais” engloba todo e qualquer ator que possua atuação transfronteiriça, podendo ser representado por ONGIs, a exemplo do Comitê Internacional da Cruz Vermelha ou dos Médicos sem Fronteiras; grupos guerrilheiros com atividades além de apenas um território nacional, como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) ou organizações ilegais ligadas ao crime organizado transnacional; organizações políticas regionais, como o Mercosul e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN); instituições financeiras internacionais (IFI), como o Banco Mundial e o Banco de Desenvolvimento Africano, além de muitas outras. Apesar do número diverso de organizações que possuem atuação internacional, a literatura acadêmica tende a delimitar o conceito apenas àquelas organizações criadas e governadas por Estados, e que possuem um certo grau de estrutura interna. Como requisitos básicos para serem consideradas como tais, Organizações Internacionais são organismos internacionais criados a partir de um

tratado internacional entre Estados e, portanto, possuem um caráter juridicamente vinculativos, além de possuírem estruturas internas de operação contínua (NIEMMAN; MARTENS; KAASCH, 2021).

Mesmo com esta conceitualização restrita, ainda somos deixados com um número de aproximadamente 330 instituições completamente distintas uma das outras, que divergem em tamanho, formato, escopo geográfico e temático de atuação (RITTBERGER, 2019). Organizações que se encaixam nos critérios elencados acima, em geral aceitos pela comunidade acadêmica, podem assumir caráter estritamente econômicos, a exemplo da Organização Mundial do Comércio (OMC); também podem ser voltadas para questões securitárias, a exemplo da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN); também se destacam as que possuem um escopo altamente abrangente, como a ONU ou a União Europeia; e também as organizações com escopo ainda mais restrito, criadas para atender e operacionalizar questões específicas, em geral voltadas para problemas sociais e pautas desenvolvimentistas, à exemplo de instâncias da ONU, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), e a Organização Mundial da Saúde (OMS).

Dentre as escolas de pensamento e no meio acadêmico, existe o debate acerca do papel que tais agentes ocupam dentro do Sistema Internacional, e o poder que as OIs possuem sobre os demais agentes e sobre a própria estrutura. Este debate também é muito abordado dentro das próprias organizações internacionais, porém se difere do escopo acadêmico, uma vez que as organizações levantam a pauta como forma de propor medidas para garantir sua independência e autonomia perante os demais atores do sistema internacional, em especial os Estados. Esta diferença entre o debate teórico no âmbito acadêmico contra o levantamento aplicado dentro das organizações internacionais reflete também sobre os aspectos que influenciam no grau de autonomia e governança própria das OIs. Em especial, um aspecto ainda negligenciado no âmbito acadêmico, porém muito endossado dentro das OIs, é o papel que o financiamento e as formas de obtenção de recursos têm sobre a independência e autonomia das organizações. A análise do financiamento e de que forma os recursos impactam no poder de escolha que as organizações possuem sobre suas próprias atividades e sua

interação com os demais agentes internacionais é de extrema relevância para as organizações, atingindo tanto o nível político, pela inclusão do tema em discursos internacionais, relatórios oficiais e diálogos estratégicos com Estados, como também o nível operacional, no momento em que é necessário a alocação de tempo e esforços de funcionários para atividades de mobilização de recursos, além da maior busca por profissionais especializados nesta área.

O presente trabalho busca contribuir com a defesa da relevância do tema também em nível acadêmico, uma vez que estudos com foco no financiamento e na relação deste com a autonomia das organizações internacionais podem ser internalizados diretamente pelas próprias organizações internacionais, aplicando os resultados obtidos em seu corpo burocrático e institucional. Assim como as Organizações Internacionais são muitas e altamente diversas em seus tamanhos e formatos, como demonstrado anteriormente, estas também se diferem muito no que diz respeito às formas de arrecadação e mobilização de recursos. Um estudo que buscasse contemplar todas as mais de 330 organizações internacionais existentes resultaria em uma análise incompleta ou extremamente extensa, o que não condiz com os parâmetros do presente trabalho.

Como forma de incitar a continuidade do debate e realizar uma análise coerente com a realidade das organizações, este estudo irá focar apenas nas organizações internacionais que possuam mandatos desenvolvimentistas e/ou humanitários de caráter operacional. Estas organizações atendem aos objetivos estabelecidos para este trabalho ao proporcionar exemplos claros de como o financiamento pode interferir na sua governança, além de possibilitar a análise dos meios com os quais estas OIs buscam manter a autonomia perante os demais atores internacionais, em especial os Estados. Tais organizações possuem modos e formatos de financiamento definidos e organizados, destacam a relevância das formas de arrecadação de recursos em seus planos estratégicos gerais, além de criar planos e estratégias de mobilização de recursos claros em busca da sua autonomia.

Não há uma definição clara e única que delimite este tipo de OI, porém podemos nos embasar nas denominações oficiais utilizadas pela Organização das Nações Unidas para avançar no estudo. A ONU utiliza o conceito de Sistema de

Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDS- sigla em inglês) para “identificar as entidades das Nações Unidas que desempenham atividades operacionais para o desenvolvimento e que são elegíveis para a assistência oficial ao desenvolvimento (ODA- sigla em inglês)” assistência esta disponibilizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS- ONU, 2019b). Fazem parte desta lista de entidades os seis fundos e programas da ONU: a UNICEF, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a ONU-Habitat, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA). Além destes, também são considerados as agências especializadas, sendo estas organizações internacionais independentes que trabalham com a ONU, como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), a UNESCO e a OMS. Por fim, ainda entram nesta definição outras entidades que fazem parte do Sistema ONU, como a ONU Mulheres e o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). As Atividades Operacionais para o Desenvolvimento (OAD, sigla em inglês) consistem, de acordo com a definição estabelecida e utilizada pela ONU, daquelas realizadas com o objetivo primário de promoção do desenvolvimento e do bem-estar de países em desenvolvimento (ONU, 2019b). Em 2018, a ONU instituiu oficialmente as sub atividades que compõem as OAD: as atividades de desenvolvimento, geralmente de longo prazo, e as atividades humanitárias, de respostas imediatas à crises e conflitos.

Vale notar que a lista de organizações que formam a UNDS não inclui diversas instituições que atuam diretamente nas áreas desenvolvimentistas e humanitárias, a exemplo da Organização Mundial do Comércio, do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Apesar de todas fazerem parte do Sistema ONU, a OMC atua como Entidade Relacionada e as demais como Agências Especializadas (ONU, 2022). A lista da UNDS também não inclui as instituições de Bretton Woods, a despeito de sua relevância para questões de desenvolvimento (BURLEY, LINDORES, 2016). Burley e Lindores (2016) também apontam que as instituições de pesquisa e

treinamento da ONU¹, apesar de não realizarem atividades operacionais, ainda são considerados membros do UNDS.

Para o presente estudo, com o objetivo de analisar como o financiamento influencia a autonomia e governança de organizações internacionais específicas, será feita a utilização das terminologias oficiais, como a supracitada nomenclatura oficial da ONU ou o conceito “organizações multilaterais ou desenvolvimentistas” utilizado pela OCDE (OECD, 2022a). Será também utilizado nesta pesquisa o termo “organizações especializadas”, como forma de delimitar o estudo apenas às entidades constituintes do Sistema de Desenvolvimento da ONU voltadas para atividades operacionais de desenvolvimento. Isto significa tanto excluir da análise as entidades de pesquisa e treinamento, como incluir demais organizações não contempladas pelo termo UNDS, mas que são essenciais para atividades operacionais, as quais também possuem o financiamento como fator determinante de suas atividades e programas, e por extensão da sua autonomia e governança. É importante destacar que, por razões da bibliografia e das fontes primárias serem extraídas primariamente de documentos da ONU, o presente trabalho acaba delimitando diversas análises ao conceito estabelecido pela UNDS. Para uma análise mais enfocada nas instituições que compõem o conceito de “organizações especializadas”, seria necessário realizar um levantamento de dados sobre os agentes em questão, atividade que não compete ao escopo do presente estudo. Uma síntese sobre os diferentes tipos de nomenclatura e caracterização das Organizações Internacionais foco neste trabalho pode ser vista no Quadro I.

Quadro I - Definições de Organizações Internacionais específicas

(continua)

| Definição | Criada por | Escopo | Características |
|---|-------------------|--|--|
| Sistema de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDS) | ONU | Entidades das Nações Unidas que desempenham atividades operacionais para o desenvolvimento e que são elegíveis | Não incluem instituições como a OMC, FMI, Banco Central e instituições de Bretton Woods. |

¹ As seis instituições de pesquisa e treinamento da ONU são: o Instituto Inter-regional de Pesquisas das Nações Unidas para o Crime e a Justiça (UNICRI), o Instituto das Nações Unidas para a Pesquisa sobre Desarmamento (UNIDIR), o Instituto das Nações Unidas para Formação e Pesquisa (UNITAR), o Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social (UNRISD), o United Nations System Staff College (UNSSC) e a Universidade das Nações Unidas (UNU).

| | | | |
|---|--------|---|--|
| | | para a assistência oficial ao desenvolvimento (ODA) | Incluem instituições de pesquisa e ensino da ONU |
| Organizações Multilaterais ou Desenvolvimentistas | OCDE | Organizações Internacionais elegíveis para a ODA, incluindo agências multilaterais, ONGs internacionais, <i>networks</i> e Parcerias Público-Privadas | Conceito amplo que engloba mais que as instituições da ONU e similares, mas também outros atores internacionais (conclusão) |
| Organizações Especializadas | Autora | Entidades constituintes do Sistema de Desenvolvimento da ONU voltadas para atividades operacionais de desenvolvimento | Não incluem instituições de pesquisa e treinamento. Não incluem ONGs Incluem instituições não contempladas pela UNDS que realizam OAD. |

Fonte: Elaborado pela autora (2022)

2.2 AUTONOMIA OU DEPENDÊNCIA? O DEBATE TEÓRICO ACERCA DO POSICIONAMENTO DAS OIS

Não apenas o conceito de Organizações Internacionais é pauta de debate entre acadêmicos de Relações Internacionais, mas também a natureza da relação destas instituições com os demais agentes do sistema internacional. Mais especificamente, inúmeros estudos e materiais foram publicados acerca da posição das Organizações Internacionais para com os demais atores internacionais, defendendo sua dependência ou sua autonomia, com especial ênfase acadêmica à sua posição em relação aos seus Estados membros. Uma primeira vertente, utilizada por escolas mais tradicionais e com viés mais econômico das Relações Internacionais, como os realistas, neoliberais institucionalistas e até mesmo teóricos dos regimes, enxergam as OIs como a estrutura instrumentos pelos quais os demais atores, em especial os Estados, agem (BARNETT; FINNEMORE, 1999). As organizações são, portanto, criadas pelos Estados para que estes possam difundir seus interesses internacionais enquanto se escondem atrás da fachada de legitimidade dos processos internacionais (HAWKINS, 2006). Dentro destas perspectivas, as Organizações Internacionais são tratadas como somente um meio de atuação dos Estados e não como atores internacionais próprios. Partindo destas

premissas, OIs não possuem interesses ou comportamentos próprios, sendo estes submissos ao interesse de terceiros, podendo estes interesses serem compatíveis com as premissas da criação da organização ou desviados para atender às vontades de outros atores (BARNETT; FINNEMORE, 1999; HAWKINS, 2006). Neste sentido, o estudo dos interesses presentes nas Organizações Internacionais se limita apenas à soma e distribuição de poder dos interesses de diferentes Estados (BARNETT; FINNEMORE, 1999), e não faz sentido analisar a autonomia ou dependência destas organizações, uma vez que estas não são consideradas atores plenos.

Por outro lado, existem as vertentes das Relações Internacionais que conferem uma personalidade própria às organizações internacionais, compreendendo estas como atores próprios, independentes de demais agentes internacionais. Hawkins (2006) define as Organizações Internacionais como atores que implementam decisões políticas e buscam seus próprios interesses estrategicamente. Esta perspectiva é complementada por Weinlich et al. (2020) em seu estudo para o Instituto de Desenvolvimento Alemão, o qual confere às OIs as liberdades necessárias para implementar seus mandatos, mas que também destaca que estas são utilizadas para buscar interesses institucionais próprios. Para fins do presente estudo, é importante ressaltar que, apesar das Organizações serem aqui compreendidas como atores plenos, seguindo a lógica apresentada por Hawkins (2006) e Weinlich et al. (2020), isto não confere uma autonomia inata à elas. Dentro desta perspectiva, faz sentido uma análise acerca dos aspectos que podem influenciar a autonomia de Organizações Internacionais.

Compreender Organizações Internacionais como atores plenos, com uma agenda definida e detentoras de interesses próprios, em constante busca por autonomia, não significa dizer que estas possuem liberdade total dentro do sistema internacional, uma vez que ainda sofrem constrangimentos impostos por atores externos (BARNETT; FINNEMORE, 1999). As formas pelas quais os demais atores buscam minimizar comportamentos autônomos de Organizações Internacionais são denominadas por Hawkins (2006) como Mecanismos de Controle. Algumas das maneiras pelas quais atores externos buscam manter as organizações “na linha” elencadas por Hawkins incluem: a utilização de regras e mandatos para determinar o escopo de atuação das

OIs; a exigência por monitoramento e apresentação de relatórios; a afiliação e apoio somente após procedimentos de seleção e busca de organizações que possuem mandatos e preferências similares aos seus; a institucionalização de mecanismos de checagem de atividades e funcionários de alto nível dentre as próprias organizações, estimulando a competição e reduzindo as chances de esforços oportunistas entre elas; e, por fim, a utilização de sanções para punir ou recompensar organizações, caso suas ações hajam contra ou em convergência com os interesses dos atores, respectivamente (HAWKINS, 2006). Vale ressaltar que, apesar de tais mecanismos de controle serem mais utilizados pelos Estados, uma vez que possuem maior poder de coerção sobre as OIs, a busca por influência nas organizações e a utilização destes agentes internacionais para atingir interesses de terceiros não é exclusiva a estes atores. Como será detalhado no decorrer deste estudo, outros atores internacionais, a exemplo de empresas privadas e organizações civis, como as fundações, também procuram exercer influência sobre as atividades e objetivos das organizações.

As Organizações Internacionais, por sua vez, buscam navegar pelas diversas imposições e constrangimentos impostos por atores internacionais para conseguir alcançar seus interesses e propósitos próprios. Este comportamento leva ao que Hawkins (2006) descreve como a natureza oportunista das Organizações Internacionais, ou a busca por interesses próprios com astúcia (WILLIAMSOM, 2002). Diversas são as formas pelas quais as OIs buscam se estruturar na busca por maior autonomia e independência. Barnett e Finnemore (1999), por exemplo, defendem que a incorporação da racionalidade técnica e o controle sobre a informação são os fatores que permitem que as OIs consigam alcançar sua autonomia, perspectiva esta compartilhada por Hawkins (2006). Para estes autores, a autonomia de uma Organização provém da autoridade que esta obtém quando se é alcançado determinado grau de expertise e posicionamento global único em determinado escopo ou tópico. A ACNUR fornece um exemplo para esta análise, uma vez que sua posição oficial e experiência larga sobre assuntos relacionados à migração e deslocamento internacional conferiu à organização um status de expert, e consequente autoridade sobre o tema de refugiados. Esta autoridade foi o que permitiu que a organização pudesse agir de forma autônoma em diversas situações, seja na implementação das

leis e convenções internacionais sobre refugiados, na tomada de decisões sem consulta prévia com demais atores internacionais e até a atuação autônoma em territórios nacionais (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

No presente trabalho é abordada a discussão acerca da busca pela autonomia de Organizações Internacionais por uma perspectiva ainda pouco explorada no ambiente acadêmico, porém muito em voga dentro das próprias OIs, o financiamento. O estudo da autonomia por meio do financiamento permite a análise tanto das maneiras pelas quais os atores internacionais buscam exercer influência sobre as Organizações Internacionais, quanto dos recursos que estas últimas utilizam atualmente na busca por sua autonomia e independência. Questões normativas e políticas acerca da divergência ou convergência de preferências e interesses entre OIs e demais atores possuem respaldos práticos sobre as decisões sobre o financiamento. Um exemplo desta correlação pode ser demonstrado pela OMS, uma vez que há um forte debate entre os Estados que defendem que a organização deve limitar seu papel apenas para atividades de coordenação e normatização, e aqueles que advogam pela necessidade de a organização desenvolver atividades operacionais. Estas divergências no que diz respeito aos interesses e as preferências de atores se traduzem em discordâncias sobre como seu orçamento deve ser utilizado, se deve haver maior priorização de intervenções apenas em casos e situações de saúde específicas, ou de desenvolvimento de capacidades locais em Estados em desenvolvimento, por exemplo (LITSIOS, 2002). Cada Estado vai então priorizar o financiamento de áreas e atividades que convergem com seus interesses internacionais e preferências para cada organização.

O financiamento, portanto, é utilizado como um meio pelo qual atores internacionais externos conseguem exercer forte influência sobre as Organizações Internacionais, especialmente as organizações especializadas. Hawkins (2006) traz o financiamento como peça-chave para o Mecanismo de Controle por meio de sanções, uma vez que as expansões ou contrações orçamentárias são as formas mais comuns de punir ou beneficiar as Organizações utilizadas pelos Estados, como forma de exercer controle sobre estas. A decisão sobre a alocação de recursos possui forte influência no grau de autonomia de Organizações Especializadas, especialmente

levando em consideração as práticas contemporâneas de financiamento, que permitem que doadores escolham não somente se vão contribuir com o orçamento da organização, mas também como seus recursos serão utilizados. Graham (2017b), uma das poucas acadêmicas que enfoca seus estudos na questão da autonomia por uma perspectiva do financiamento, defende que as decisões sobre o financiamento trazem consequências para a autonomia das organizações, ao afetarem “sua autoridade em definir prioridades organizacionais, (...) a previsibilidade de financiamento para projetos e programas, e a habilidade de OIs em desenvolver planejamentos de longo-prazo e performar de forma eficiente” (GRAHAM, 2017b, p. 5, tradução nossa²).

As divergências entre os interesses de atores externos e as prioridades e preferências das próprias organizações especializadas, ou até mesmo dentre os Estados-membros a respeito de suas expectativas para com uma organização, afetaram as regras e formas de financiamento das OIs. O formato inicial de financiamento, que consistia na obrigação formal de Estados-membros em alocar recursos de forma sistemática, limitava o poder que estes possuíam de impor seus interesses e suas prioridades sobre as organizações, uma vez que a própria OI era a responsável por definir a alocação dos recursos dentre suas atividades, priorizando suas áreas de maior interesse, as quais muitas vezes não eram compatíveis com os interesses dos Estados (GRAHAM, 2017b). Desta forma, foi-se incentivada, e de certa maneira coagida, a criação de regras de financiamento que permitissem maior flexibilidade aos doadores em determinar quanto e como seus recursos serão utilizados, admitindo que atores externos ditassem os termos de seu suporte ao anexarem condições em suas contribuições financeiras (GRAHAM, 2017b). Desta maneira, as relações entre OIs e potenciais doadores é estabelecida de forma bilateral, sendo que os atores externos possuem maior poder nesta configuração, uma vez que podem exercer controle sobre as organizações ao utilizar o financiamento como forma de recompensa ou punição, de acordo com a adesão da organização para com seus próprios interesses. Portanto, estas novas regras de financiamento possuem influência direta sobre a autonomia de organizações especializadas, uma vez que determina

² Idioma original do trecho: inglês.

quais atividades terão mais recursos e, por consequência, quais serão as prioridades e a agenda das organizações.

A perspectiva do financiamento é relevante para compreender não somente como os demais atores exercem influência sobre as Organizações, mas também de que forma estas últimas podem buscar pela autonomia dentro do contexto atual de financiamento. Ao mesmo tempo em que novas regras de arrecadação de fundos criaram a tendência da diminuição da autonomia de organizações e maior influência de atores externos sobre estas, elas também podem ser utilizadas a favor das Organizações, se bem-sucedidas em suas estratégias de Mobilização de Recursos. Ao mesmo tempo em que o financiamento mais flexível confere maior poder aos atores externos, este modelo de financiamento também é responsável por um aumento expressivo na quantidade de recursos arrecadados e por uma diversificação da gama de doadores, conferindo maior poder de barganha às organizações especializadas e impedindo que estas sejam dependentes de um seleto grupo de atores externos. Sendo assim, vem ganhando cada vez mais relevância as atividades e especializações na área de mobilização de recursos, uma vez que estratégias bem-sucedidas conferem não somente autonomia às organizações, mas também são importantes para a própria sobrevivência e para o aumento de prestígio das organizações (WEINLICH et al., 2020). Para fins do presente estudo, os conceitos de autonomia e independência são considerados sinônimos para descrever a habilidade das Organizações Internacionais em determinar prioridades em sua agenda, desenvolver atividades e ações compatíveis com seus interesses próprios e alocar recursos conforme critérios institucionais internos.

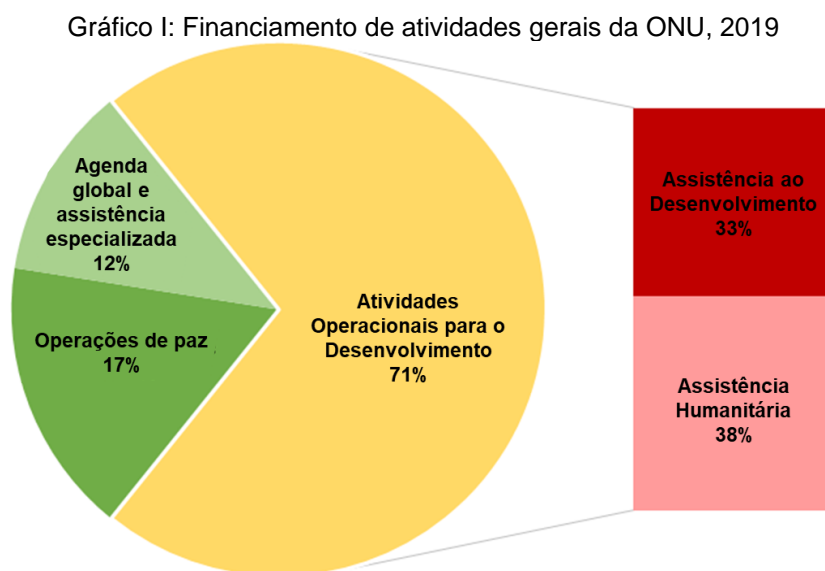
É importante destacar que a autonomia em si não é sinônimo de constante embate e choque de interesses com os demais atores internacionais. Existem diferentes formas pelas quais as OIs podem demonstrar e exercer autonomia, incluindo a situação em que a autonomia, ao ser exercida pela organização, seja compatível com os interesses de determinados Estados e, por consequência, atenda às suas preferências (BARNETT; FINNEMORE, 2004). Outras formas de demonstração de autonomia incluem a atuação em áreas onde os Estados são indiferentes e o confronto direto com os interesses dos Estados, seja essa divergência de

interesses resultado de uma ação deliberada, ou por falha ou incapacidade da organização em atender aos interesses de terceiros (BARNETT; FINNEMORE, 2004). As OIs também podem utilizar de diferentes recursos, como por exemplo sua posição global de influência em determinados temas, ou sua expertise conferida por seus mandatos e atividades, para tentar influenciar a preferência ou as estratégias de demais atores, para que sejam mais compatíveis com as suas (HAWKINS, 2006). Diversas organizações especializadas, como a ACNUR e a UNICEF por exemplo, possuem mandatos para influenciar os Estados e os demais atores internacionais a adotar práticas e preferências consistentes com as regras e os direitos humanos e humanitários internacionais em suas respectivas áreas de atuação (BARNETT; FINNEMORE, 2004). Para o presente estudo, portanto, é entendido que, apesar de a busca por autonomia ser uma área de embate entre atores internacionais, a demonstração e a execução da autonomia em si não são sinônimos de choque de interesses entre Organizações Internacionais e demais atores.

Dado, portanto, essa breve contextualização sobre a abordagem do financiamento que será utilizada para compreender como se dá a disputa por autonomia de Organizações Internacionais, os capítulos seguintes serão utilizados para verificar de que forma o financiamento é utilizado por atores internacionais para manter as OIs como instrumentos de aplicação de seus interesses, e também como a mesma perspectiva pode ser utilizado pelas organizações para garantir sua independência.

3 MÉTODOS E TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS DE FINANCIAMENTO EM ORGANIZAÇÕES ESPECIALIZADAS

De acordo com o relatório mais recente (até o presente momento de escrita deste trabalho) divulgado em 2021 pela ONU, referente aos dados de financiamento do ano de 2019, o total de recursos recebidos pela organização foi de 53,6 bilhões de dólares. Este valor total inclui recursos destinados à três frentes: as operações de paz da ONU; as instituições normativas e administrativas, a exemplo da Assembleia Geral e demais braços similares; e as Atividades Operacionais para o Desenvolvimento (OAD), que agregam os fundos, agências especializadas e organizações ligadas ao sistema ONU, que juntas formam o Sistema de Desenvolvimento da ONU (UNDS). As OAD, e por conseguinte as agências que compõem a UNDS, são as maiores receptoras dos fundos e recursos financeiros. Elas receberam um financiamento total de 38,1 bilhões de dólares em 2019, o que corresponde a 71% dos recursos totais obtidos pelo sistema ONU e organizações parceiras (ONU, 2021). Estes recursos são ainda divididos entre atividades humanitárias e de desenvolvimento, sendo a primeira mais vantajosa no que diz respeito à alocação de fundos, responsável por 38% do financiamento total da ONU, contra 33% correspondente às atividades pró-desenvolvimento (Gráfico I).



Fonte: Adaptado de ONU (2021, p. 2)

Existem atualmente diversas maneiras nas quais as Organizações Internacionais podem garantir estes recursos, incluindo o financiamento via contribuições compulsórias e as de caráter voluntário. O Quadro II, encontrado no final deste capítulo, fornece uma visão geral sobre as diferentes formas de financiamento disponíveis e utilizadas pelas organizações especializadas. O financiamento voluntário ocupa uma parcela cada vez maior no orçamento total das organizações especializadas. Este crescente papel respalda sobre a autonomia que estas organizações possuem sobre suas atividades e prioridades, e por conseguinte o modo com qual elas se relacionam com os demais agentes internacionais. Para que possa ser analisada a relação entre as formas de financiamento e a posição das organizações especializadas perante o Sistema Internacional, é necessário primeiro elucidar acerca das características particulares que a obtenção de recursos apresenta.

O financiamento compulsório consiste em uma obrigação legal internacional perante os tratados e cartas que governam as Organizações Internacionais. Neste formato, os Estados-membros devem alocar sistematicamente uma contribuição pré-determinada para a organização em questão, baseado em sua renda e capacidade de pagar (MENDEZ, 1997). Esta forma de financiamento é utilizada principalmente para cobrir os gastos das funções centrais da ONU, como por exemplo a Assembleia Geral e o Comitê de Segurança. Apenas algumas organizações especializadas que compõem o UNDS possuem o sistema de contribuições compulsórias, como a UNESCO, a OMS, a ONU-Habitat e a Organização Mundial do Trabalho (OMT). O financiamento compulsório corresponde hoje somente a 9,2% do total arrecadado pelo conjunto destas organizações (ONU, 2021). Apesar de, em tese, tais recursos compulsórios serem previsíveis e confiáveis, muitos Estados não cumprem com a sua obrigação legal de forma satisfatória. Se torna cada vez mais recorrente o atraso ou a não contribuição em geral de Estados-membros, sejam eles por razões de restrições econômicas ou estratégias políticas (GRAHAM, 2017b). O não cumprimento dos Estados com suas obrigações financeiras para com as organizações internacionais resulta em grande fragilidade destas últimas, uma vez que dependem destes recursos para que possam realizar suas atividades e planejamentos de longo-prazo.

Apesar do financiamento compulsório ser o formato mais confiável e flexível, ele ainda apresenta sérios problemas e constrangimento no que diz respeito à autonomia e sustentabilidade de organizações internacionais. Além das recorrentes faltas com as obrigações legais de financiamento, que tangem principalmente às atividades centrais da ONU, há outro constrangimento que se vê mais relevante para as agências e organizações especializadas. As cartas (*charters*), mandatos e planos estratégicos determinam atividades e operações cada vez mais ambiciosas para as organizações internacionais, como a de “alcançar igualdade de gênero, o empoderamento de todas as mulheres e meninas, e a realização plena de seus direitos humanos” do Plano Estratégico 2022-2025 ONU Mulheres (UNITED NATIONS ENTITY FOR GENDER EQUALITY AND THE EMPOWERMENT OF WOMAN — UN-WOMEN, 2021, p.1, tradução nossa³), ou a da UNICEF, que visa garantir que “toda criança, incluindo adolescentes, sobreviva e prospere, com acesso a dietas nutricionais, assistência médica de qualidade, práticas acolhedoras e bens essenciais” (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND — UNICEF, 2021, p. 11, tradução nossa⁴), além de demais áreas de enfoque estratégico como educação, proteção social, saneamento e pobreza.

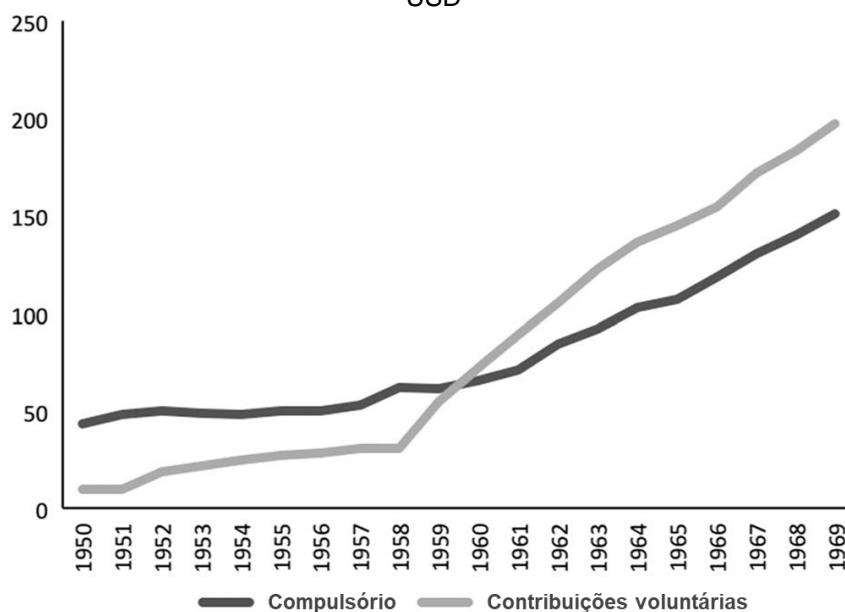
Apesar desta crescente expectativa sobre o papel e atuação de Organizações Internacionais, isto não vem acompanhado de um crescimento proporcional do financiamento para que tais metas sejam alcançadas. Portanto, mesmo organizações especializadas que possuem o financiamento como contribuição obrigatória para seus Estados-membros, se veem obrigadas a recorrer à busca por recursos voluntários para garantir que suas atividades possam ser mantidas, uma vez que o montante que os Estados se propõem a pagar não é compatível com as expectativas impostas sobre as organizações. A OMS ilustra tal situação, dado que apesar de contar com o mecanismo de contribuições obrigatórias, este corresponde a menos de 20% do orçamento total, sendo as doações as reais responsáveis por manter grande parte da sustentabilidade financeira e continuidade das atividades da organização (WORLD HEALTH ORGANIZATION — WHO, 2022).

³ Idioma original do trecho: inglês

⁴ Idioma original do trecho: inglês

No extremo espectro do financiamento estão grande parte das organizações especializadas, que dependem exclusivamente do financiamento voluntário para manterem seu funcionamento e atividades operacionais. Estas OIs não contam com nenhuma forma de contribuição obrigatória pelos seus Estados-membros, sendo necessário uma forte especialização nas atividades de financiamento e mobilização de recursos para garantir sua sustentabilidade financeira e a continuidade de suas atividades, elementos mais aprofundados nos capítulos seguintes. Dentre as agências que dependem inteiramente do financiamento voluntário estão a UNICEF, “financiada exclusivamente por contribuições voluntárias”, a ACNUR, que “depende quase inteiramente de contribuições voluntárias de governos, ONU e mecanismos de fundos de renda conjunta (*pooled funds*), instituições intergovernamentais e o setor privado”, a FAO, que também “depende totalmente de contribuições voluntárias para financiar seus projetos humanitários e desenvolvimentistas”, dentre muitas outras (DAUGIRDAS; BURCI, 2019). As contribuições voluntárias ultrapassaram o montante de contribuições compulsórias no financiamento da ONU ainda em 1960, como indica o Gráfico II, sendo responsável atualmente por mais de 90% dos recursos totais obtidos pelo sistema de desenvolvimento da ONU. Em 2019, de acordo com relatório do financiamento da UNDS, as contribuições voluntárias, incluindo contribuições restritas e não carimbadas (conceitos explicados mais à frente), foram responsáveis por 90,9% dos recursos totais, um valor nominal de aproximadamente 34,6 bilhões de dólares, contra apenas 3,4 bilhões de contribuições compulsórias, ou 9,1% do montante total (ONU, 2021).

Gráfico II: Contribuições voluntárias e compulsórias do financiamento da ONU 1950–69, em milhões de USD



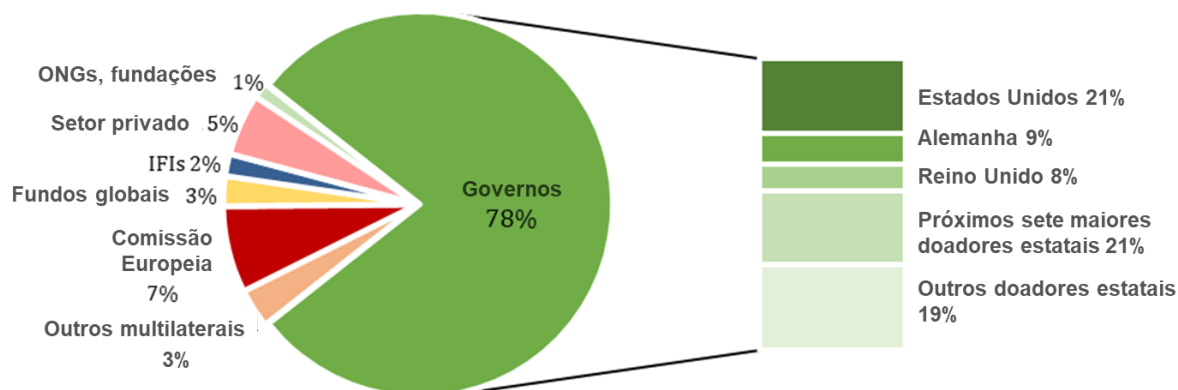
Fonte: Adaptado de Jackson (1969⁵ *apud* GRAHAM, 2015, p. 180)

No que diz respeito aos atores envolvidos no processo de financiamento, os Estados ainda se mantêm como os atores que mais contribuem para o orçamento das organizações internacionais de forma geral, sendo de forma compulsória ou voluntária. A contribuição estatal, em 2019, correspondeu a quase 80% do orçamento total das organizações especializadas, como observado no Gráfico III (ONU, 2021). A concentração do financiamento ocorre não somente quando as contribuições estatais possuem maior peso do que demais atores internacionais, como demonstrado o Gráfico III, mas também dentre os próprios Estados. Os Estados Unidos foram responsáveis por 21% do orçamento total da UNDS em 2019, o que corresponde à soma das contribuições de todos os demais doadores não estatais, e mais que o dobro do valor das contribuições provenientes do segundo maior contribuidor, a Alemanha.

⁵ JACKSON, Robert. **A Study of the Capacity of the United Nations Development System**. Genebra: Organização das Nações Unidas, v. 1, 1969.

Gráfico III: Doadores principais UNDS em 2019

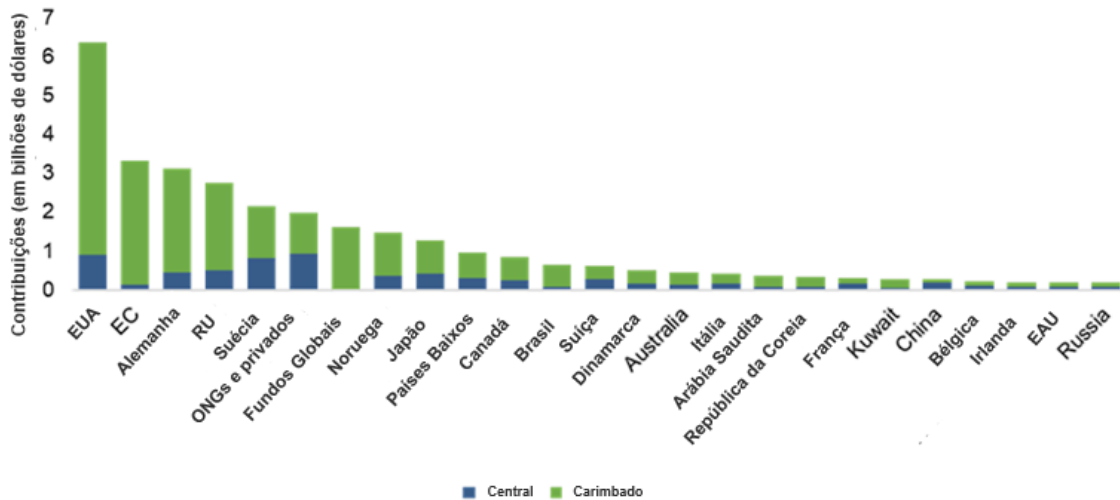
Total financiamento para atividades operacionais para o desenvolvimento em 2019: \$38,1 bilhões (USD)



Fonte: Adaptado de ONU (2021, p. 6)

Mesmo que os Estados ainda sejam predominantes na composição do orçamento de OIs, vem crescendo a importância da participação de novos atores internacionais não-estatais na composição do orçamento das organizações especializadas, tanto em termos nominais quanto para a diversificação e garantia da autonomia de OIs. Atualmente, empresas, grandes multinacionais, fundações, ONGs e indivíduos de alto patrimônio líquido contribuem expressivamente para a sustentabilidade financeira destas OIs. De acordo com relatório “Multilateral Development Finance 2020” publicado pela OCDE (OECD, 2020), em 2018, os atores privados forneceram quase 2 bilhões para as agências do UNDS, o que corresponde a quase 6% de todas as doações para a ONU no ano. Com isso, o agregado de atores privados, incluindo fundações, empresas, doações individuais, entre outros, se tornaram o sexto maior contribuidor das organizações desenvolvimentistas da ONU (Gráfico IV). A Fundação Bill e Melinda Gates (BMGF - sigla em inglês) é o segundo maior contribuidor da OMS, assumindo uma posição mais relevante que diversos Estados-membros, ficando atrás apenas dos Estados Unidos (WHO, 2021). A UNICEF possui um quarto de seu orçamento total proveniente do setor privado, contribuições estas que subiram em 44% desde 2016 até 2021 (UNICEF, 2022a).

Gráfico IV- Parceiros Privados ocuparam a sexta posição no financiamento total de organizações desenvolvimentistas em 2018



Fonte: Adaptado de OECD (2020, online)

Em paralelo, estas organizações internacionais adaptam seus planos estratégicos e estratégias de mobilização de recursos para acomodarem as necessidades e especificidades destes novos contribuidores, tendência esta que será mais aprofundada no Capítulo 5. A UNESCO, já em 1999, produziu um de seus primeiros documentos oficiais referente ao engajamento com o setor privado, as “Diretrizes para Mobilizar Fundos Privados e Critérios para Selecionar Potenciais Parceiros”, e sua propensão para receber fundos do setor privado culminou na publicação do Quadro Normativo para Parcerias Estratégicas em 2012, buscando atrair maiores investimentos privados por meio da enumeração de benefícios obtidos por empresas e fundações ao apoiar financeiramente a UNESCO (RIDGE, KIPPELS, 2019). Hoje em dia, esta organização conta com 12% de seus fundos provenientes do setor privado (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION — UNESCO, 2021).

Atualmente, não só existe uma maior gama de atores envolvidos no processo de mobilização e arrecadação de fundos, como há também um aumento no leque de formatos de doações e contribuições. Como forma das organizações especializadas se adequarem às necessidades e especificidades dos novos contribuidores, foram criadas em meados de 1950 novas categorias às quais os doadores podem optar para fazer sua contribuição, denominados recursos restritos, que se tornaram a forma

predominante de financiamento das organizações especializadas desde 1990 (GRAHAM, 2017a). Estes recursos restritos, ou carimbados, são dados como preferenciais pelos doadores, uma vez que permitem que os contribuidores determinem de que forma seus recursos doados serão utilizados. Por outro lado, o formato dado como preferencial pelas OIs são os recursos não-restritos, composto pelas contribuições utilizadas livremente pela organização e dando maior liberdade para alocarem os recursos nas áreas de maior prioridade para elas. Os recursos carimbados surgiram, portanto, como uma forma de organizações especializadas atraírem mais investimentos, apesar desta forma de financiamento apresentar riscos aos interesses organizacionais, incentivando os doadores a alocarem mais recursos ao permitir que suas áreas de interesse e prioridades sejam diretamente beneficiadas pelos seus recursos.

Há muitas maneiras pelas quais os contribuidores podem limitar o uso de seus recursos, incluindo a restrição geográfica (voltada apenas à um país ou região específica), temática (específica apenas para programas voltados à educação, saúde, saneamento, entre outros), programática (usada para financiar apenas uma ação específica em um dado espaço e tempo), entre outras. Exemplos de transações carimbadas incluem a doação do Japão no valor de 3,5 milhões de dólares para a ONU-Habitat para o programa de Reconstrução e Construção de Paz (*peacebuilding*) em Cidade Liberadas no Iraque, que inclui a construção e reconstrução de mais de 200 casas na região designada (UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENT PROGRAMME - UN-Habitat, 2021). A Fundação Coca Cola doou em 2021 um total de 4,8 milhões de dólares para a ACNUR, especificamente para atuação da organização na área de água e saneamento na ilha de Mindanao, Filipinas (UNITED NATIONS REFUGEE AGENCY - UNHCR, 2021).

Outra forma de restrição utilizada pelas organizações são os recursos humanitários. Esta restrição é empregada por exemplo pela UNICEF e o Programa Mundial de Alimentos (PMA), uma vez que ambas possuem fundos e contas específicas de arrecadação de recursos para crises e situações humanitárias. Demais organizações que também possuem mandatos humanitários, como o PNUD, a ACNUR e a OMS, apesar de não contarem com contas bancárias fixas, como a Conta para Respostas

Imediatas (IRA, sigla em inglês) da PMA, utilizam também da restrição humanitária em projetos esporádicos de captação de recursos, quando há necessidade de mobilização rápida para atuação imediata em crises.

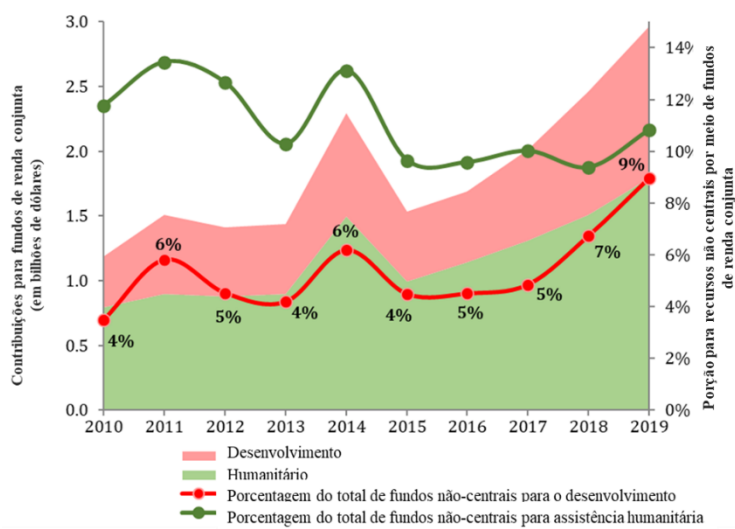
Os recursos carimbados, que representaram mais de 70% do financiamento total da UNDS em 2019 (ONU, 2021), muitas vezes são oriundos de um pequeno número de doadores. Já em 2013, 92% dos recursos carimbados foram provenientes de um único doador e designados para atividades específicas (UNITED NATIONS DEVELOPMENT GROUP- UNDG, 2015). As contribuições bilaterais, ou seja, que fluem diretamente de um doador para a organização internacional, sejam elas compulsórias, voluntárias não-restritas ou voluntárias restritas, compõem atualmente a maior parte das formas de arrecadação das organizações internacionais. Entretanto, novos meios de financiamento estão crescendo em tamanho e relevância, tanto como componente no orçamento final como para a discussão acerca da autonomia de utilização de recursos pelas organizações em questão. Dentre estas novas formas estão os fundos temáticos de uma organização específica, os fundos de renda conjunta utilizados pelas agências do sistema ONU e os fundos globais temáticos.

Como forma de reduzir o confinamento da alocação de recursos, mas ainda sim garantir o interesse dos atores em contribuir em áreas de sua prioridade, as Organizações Internacionais especializadas desenvolveram os fundos temáticos. Os fundos temáticos, ainda que carimbados, são menos restritos quanto ao seu uso, uma vez que os recursos são designados para determinadas áreas temáticas abrangentes ou uma região específica. Com isto, as organizações podem determinar de que maneira ou com quais programas os recursos obtidos deverão ser utilizados, dado a restrição temática ou geográfica previamente estabelecida. O Fundo de População da ONU (UNFPA), por exemplo, se beneficiou de três fundos temáticos, o UNFPA Suprimentos, Saúde Maternal e para Recém-nascidos e os Dados de População, para poder arrecadar fundos e atuar de maneira mais rápida e eficiente para responder às necessidades de resposta à pandemia de COVID-19 (UNITED NATIONS POPULATION FUND - UNFPA, 2020). A utilização de fundos temáticos, por proporcionar fundos levemente carimbados e muitas vezes plurianuais, permite que as organizações tenham maior previsibilidade financeira e capacidade de atuar nas áreas de maior necessidade,

especialmente em situações de crises ou em áreas pouco financiadas por doações carimbadas.

Os fundos de renda conjunta (*pooled funds*) são mecanismos de financiamento nos quais os recursos são captados com base em áreas programáticas, como educação, mudanças climáticas, construção de paz, entre outros. Diferente dos fundos temáticos, que são obtidos e alocados por apenas uma organização, os recursos obtidos por fundos de renda conjunta são alocados dentre as diversas organizações e agências especializadas. Em 2003, este instrumento de financiamento foi institucionalizado no Sistema ONU pela criação do Escritório de Fundo Fiduciário Multi-Parceiros, gerenciado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Este fundo é carimbado no sentido que os recursos são desembolsados para um tema específico, porém flexível o suficiente para definir quanto e para qual organização os recursos serão alocados, além de, uma vez recebidos os recursos, a organização ter propriedade para utilizá-lo da forma mais adequada, levando em consideração seus planos estratégicos e áreas com maior necessidade de financiamento. A importância da contribuição financeira deste fundo também reforçou a tendência de organizações internacionais de focar esforços na obtenção de recursos via *pooled funds*. De acordo com o relatório ONU (2021), em 2019 o valor obtido por meio deste mecanismo pelas agências da UNDS, incluindo fundos voltados para atividades desenvolvimentistas e humanitárias, foi de 2,96 bilhões de dólares. O Gráfico V demonstra a trajetória ascendente deste fundo, uma vez que o total arrecadado em 2019 representou um aumento de 20% comparado ao ano anterior, além de um surpreendente crescimento de 93% se comparado à 2015, ainda com fortes perspectivas por parte da ONU de crescimento para os anos consecutivos.

Gráfico V: Financiamento por fundos de renda conjunta, 2010-2019



Fonte: Adaptado de ONU (2021, p. 11)

Os fundos globais temáticos, por sua vez, seguem a mesma premissa dos fundos de renda conjunta da ONU, com a diferença de que eles possuem uma governança institucional própria. Isto significa que a alocação de recursos é determinada de maneira externa aos planos estratégicos e mandatos de cada organização, podendo, portanto, ser considerado também uma forma de recurso carimbado menos flexível. Exemplos de fundos globais temáticos incluem o Fundo Global para Combater AIDS, Tuberculose e Malária, e o Fundo Temático Humanitário Global. O valor obtido através dos fundos globais tende a flutuar mais que as contribuições diretas de doadores, impactando notavelmente na previsibilidade dos fundos e o consequente receio da utilização destes para financiar atividades operacionais e planejamento de médio a longo-prazo (ONU, 2016). Apesar de os fundos globais serem um mecanismo de financiamento multilateral, a ONU possui uma perspectiva de certa forma negativa com relação a eles, justamente por possuírem uma governança própria e externa às organizações. Do ponto de vista das organizações internacionais, considerando que declaração oficiais da ONU são entendidas como posicionamento oficial destes atores internacionais, os recursos provindos de fundos globais são percebidos como estritamente carimbados, sendo que as organizações servem somente como mecanismos de implementação das prioridades estabelecidas externamente (ONU, 2016).

Quadro II: Formas de Financiamento de organizações especializadas

| Tipo de financiamento | Característica principal | Nível de Restrição |
|--|---|--|
| Compulsório (<i>uma agência, contribuição bilateral</i>) | Obrigação legal internacional que obriga Estados-membros a pagar sistematicamente uma contribuição financeira para a Organização Internacional | Irrestrito |
| Voluntária não-restrita (<i>uma agência, contribuição bilateral</i>) | Contribuições bilaterais não obrigatórias, as quais não possuem requisitos quanto   sua alocação, podendo ser utilizadas de forma irrestrita pela Organização | Irrestrito |
| Fundos Temáticos (<i>uma agência, múltiplos doadores</i>) | Mecanismo de financiamento de uma organização específica, com recurso captado com base em áreas programáticas ou regiões geográficas (exemplo: Fundo do Meio Ambiente da PNUD, Fundo Temático Humanitário da UNFPA e os Fundos Temáticos Regionais da UNICEF) | Levemente restrito (em áreas temáticas amplas ou em área geográfica) |
| Fundos de Renda Conjunta (<i>múltiplas agências, múltiplos doadores</i>) | Mecanismos de financiamento interag ncia, com recursos captados com base em áreas programáticas (exemplos: Fundo Conjunto para Agenda 2030, Fundo Central de Respostas para Emergências) | Levemente restrito (em áreas temáticas amplas e alocado entre organizações especializadas) |
| Fundos Globais Temáticos (<i>múltiplas agências, múltiplos doadores</i>) | Mecanismo de financiamento independente (externo às agências), com recursos captados com base em áreas programáticas ou regiões geográficas (exemplos: Fundo Global para Combater AIDS, Tuberculose e Malária, o Fundo Temático Humanitário Global) | Restrito (governanç a do fundo global aloca os recursos de forma independente, agindo como atores internacionais externos) |
| Voluntárias restritas/ carimbadas (<i>uma agência, contribuição bilateral</i>) | Contribuições bilaterais não obrigatórias, as quais possuem requisitos quanto   sua alocação definidos pelo doador (exemplos: restrição geográfica, temática, programática, humanitária) | Restrito (o grau de restrição varia caso a caso, podendo ser de forma estrita ou leve) |

Fonte: Elaborado pela autora (2022)

4 O FINANCIAMENTO COMO AMEAÇA À AUTONOMIA DE ORGANIZAÇÕES ESPECIALIZADAS

Apesar de ainda pouco explorado no âmbito acadêmico, o financiamento de Organizações Internacionais é um fator de extrema relevância para compreender a autonomia que estes agentes internacionais possuem e o seu papel perante o Sistema Internacional. O presente capítulo irá explorar as diferentes formas pelas quais a autonomia é ameaçada pelas atuais formas de financiamento, além de como os diferentes atores externos se utilizam deste mecanismo para avançar com sua agenda particular, exercendo influência sobre as OIs. Desta forma, é possível posicionar o financiamento como um elemento de extrema relevância para se compreender a interação entre atores relevantes para o Sistema Internacional moderno, como os Estados, as empresas privadas, fundações e indivíduos com alto poder aquisitivo, e as próprias organizações internacionais.

A primeira seção deste capítulo terá como foco elencar as formas pelas quais as atuais tendências e métodos de financiamento mencionados anteriormente afetam a independência de organizações internacionais. Seguido disso, será feita uma análise acerca dos interesses que os diferentes tipos de atores buscam ao financiar as OIs, além dos benefícios que eles buscam obter ao alocar fundos para elas. Este entendimento acerca das ameaças que as organizações especializadas se deparam frente à possível perda de sua autonomia, além da clareza a respeito das diferentes intenções que levam à contribuição de recursos por atores externos distintos, são essenciais para adentrar na análise do papel que a Mobilização de Recursos tem sobre sua independência, e por consequência, a influência que estas atividades exercem sobre o Sistema Internacional como um todo.

4.1 FINANCIAMENTO E AUTONOMIA

Tendências recentes de arrecadação de recursos, como a concentração das fontes de financiamento nas mãos de um pequeno número de contribuidores e a preferência destes em definir onde seus recursos serão utilizados, se tornaram pautas

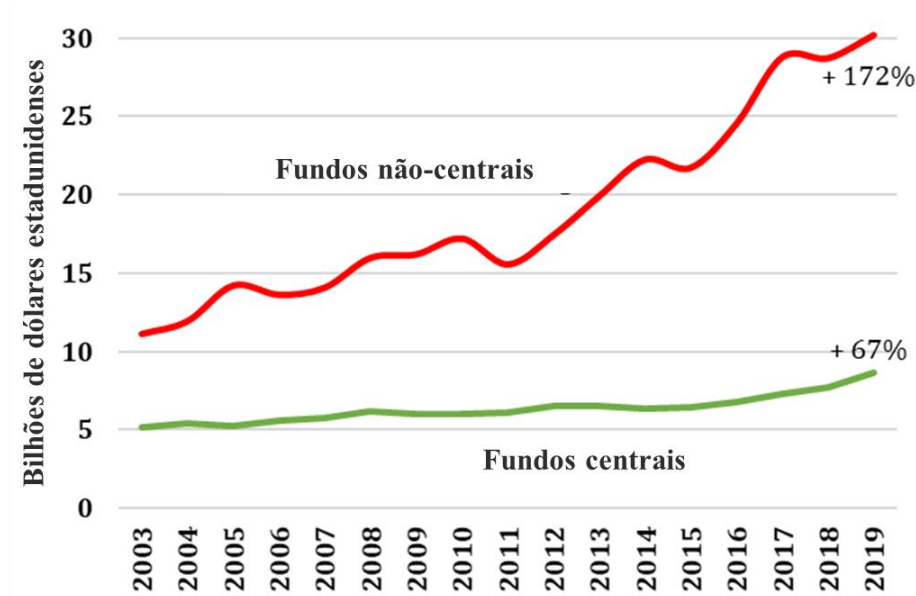
de preocupação dentre as Organizações Internacionais. A crescente apreensão acerca deste atual panorama pode ser observada por meio do posicionamento da OECD durante seus Relatórios de Financiamento de Organizações Internacionais para o Desenvolvimento (*Multilateral Development Finance Report*). Em 2011, o relatório trouxe discretamente o tema do financiamento carimbado e seus possíveis efeitos negativos sobre a autonomia das organizações em questão, considerando que, apesar destas restrições enfraquecerem as políticas centrais das OIs, elas ainda são responsáveis pelo aumento total de recursos recebidos pela organização (OECD, 2011). Mais recentemente, em 2020, o mesmo relatório traz como principal foco à abordagem “à la carte” do financiamento de atividades internacionais pró-desenvolvimento, na qual os processos de decisão e prestação de contas (*accountability*) são transferidos dos órgãos administrativos das respectivas organizações para um pequeno número de grandes doadores que podem influenciar as prioridades das OIs por meio das suas contribuições carimbadas (OECD, 2020).

A ONU também expressa esta mesma preocupação a respeito das atuais tendências de financiamento de suas instituições do Sistema de Desenvolvimento (UNDS). Inúmeros relatórios anuais de financiamento publicados pela ONU e declarações oficiais demonstram essa tendência, a exemplo da resolução 75/233 da Assembleia Geral de 2020, que incita com urgência que agências parte do sistema de desenvolvimento ampliem e diversifiquem sua base de doadores (ONU, 2020), tópico enfatizado durante o relatório de financiamento da UNDS de 2021 supracitado. Os dados e números atuais validam esta crescente preocupação. Desde meados de 1995 os recursos não centrais, ou carimbados, superaram os recursos centrais (voluntários não-carimbados ou compulsórios) na composição do orçamento total de organizações internacionais e financiamento de suas atividades (ONU, 2011). De 1994 até 2009, os recursos carimbados cresceram exponencialmente em 208% (TORTORA; STEENSEN, 2014), aumentando cada vez mais a diferença entre os recursos centrais e não centrais na composição do orçamento das organizações especializadas (Gráfico VI).

As organizações compreendem os recursos centrais (*core*) como aqueles obtidos “sem restrições atreladas cujo uso e aplicação são diretamente ligados aos mandatos multilaterais e planos estratégicos das entidades, os quais são aprovados pelos

respectivos órgãos administrativos (...)” (ONU, 2015a, p. 1, tradução nossa⁶). Entre eles estão os recursos compulsórios e voluntários não restritivos. Por outro lado, recursos não centrais (*non-core*), ou bilaterais, são aqueles majoritariamente carimbados e, portanto, restritos quanto ao seu uso e aplicação, não necessariamente alinhados com os planos estratégicos de cada organização (ONU, 2015a; GRAHAM, 2015). Dentre esses recursos estão as doações voluntárias restritas e, em maior ou menor grau de restrição, os fundos de renda conjuntas.

Gráfico VI: Tendências em fluxos de financiamentos centrais e não-centrais, 2003–2019



Fonte: Adaptado de ONU (2021, p. 4)

Mesmo os recursos centrais, que consentem maior grau de liberdade para as Organizações Internacionais no que diz respeito ao uso e alocação de seus fundos, ainda permitem que demais atores possam exercer sua influência e impor suas vontades sobre estas organizações especializadas. As contribuições compulsórias, apesar de constituírem a modalidade mais flexível e previsível para que OIs possam se planejar e alocar fundos nas áreas de maior prioridade institucional, ainda são passíveis de certo controle por seus Estados-Membros, em especial quando as prioridades

⁶ Idioma original do trecho: inglês

estabelecidas para as organizações não são compatíveis com sua agenda nacional (MENDEZ, 1997). Estados podem optar por atrasar o pagamento, ou em circunstâncias mais extremas de desavença com a organização em questão, não pagar sua contribuição inteiramente. Atores estatais que optam por exercer este tipo de influência geralmente são responsáveis por uma parcela considerável do orçamento da organização especializada (MENDEZ, 1997), tornando esta estratégia mais eficiente em influenciar as decisões e rumos da organização especializada. Na década de 1980, a prática de tal estratégia de coerção era comumente utilizada por Estados influentes como os Estados Unidos da América (EUA), o Reino Unido, o Canadá, a Alemanha e a Holanda (BAYRAM; GRAHAM, 2017). Entretanto, a mera existência de punições, mesmo que relativamente brandas, como a perda do poder de voto, a perda dos benefícios do multilateralismo, e a possibilidade de gerar a percepção de que suas decisões de financiamento são orientadas por interesses próprios, além de outros custos reputacionais para o Estado que pratica tal atitude, são obstáculos suficientes para que os recursos mandatórios sejam em sua maioria a forma mais confiável de se obter os recursos, e por isso preferíveis pelas organizações (GRAHAM, 2017b; BAYRAM; GRAHAM, 2017). Desta forma, apesar de existir a possibilidade de Estados exercerem influência significativa se utilizando dos recursos compulsórios, os altos custos atrelados a esta decisão limitam o poder estatal sobre eles (GRAHAM, 2015).

Ainda na linha dos recursos centrais, as contribuições voluntárias não carimbadas possuem um papel chave em atuar como um meio campo entre a necessidade das organizações internacionais de aumentar sua fonte de recursos para cumprir com seu mandato internacional, e a indisposição dos Estados em aumentar o valor de sua contribuição para que tais mandatos sejam alcançados. Este tipo de contribuição voluntária remove a obrigação dos Estados em contribuir financeiramente, o que atende aos interesses estatais quanto ao poder de escolha referente à quanto e para quais organizações serão direcionados seus recursos (GRAHAM, 2017a). Porém, uma vez nas mãos da organização, os doadores não possuem poder de decidir como os recursos doados serão alocados. O financiamento voluntário não restrito promove, desta forma, autonomia suficiente para que as organizações direcionem e planejem seus recursos conforme suas prioridades institucionais, assim como os recursos

compulsórios. Ademais, esta forma de financiamento proporciona maior autonomia das organizações especializadas no momento em que permite a contribuição não só de Estados-membros, mas também de demais atores internacionais como empresas, fundações, entre outros. Uma maior gama de financiadores resulta em menor dependência das organizações para um seleto grupo de contribuidores, além de elevar as possibilidades de fontes de financiamento.

Como visto na seção anterior, recentemente a maior parte dos recursos é obtido através dos recursos não-centrais, ou carimbados. Em 2019, estes recursos foram responsáveis por 78% do orçamento total das agências do UNDS (ONU, 2021). Recursos carimbados são de extrema importância para as organizações, não somente por compor hoje a maior parte de seu orçamento, mas por permitir que o orçamento total crescesse substancialmente (WEINLICH et al., 2020), com um aumento surpreendente de 172% de 2003 até 2019, contra um avanço tímido de 62% dos recursos centrais (ONU, 2021). Estas contribuições são altamente relevantes também para assegurar que as OIs se tornem resilientes à oscilação do suporte de seus Estados-membros (DAUGIRDAS, 2019), além de possuírem vantagem no que diz respeito à sua rápida captação perante situações humanitárias e crises. Weinlich et al. (2020) aponta ainda que o fato de recursos carimbados imporem a necessidade de organizações de demonstrar sucesso e prestação de contas relativo ao uso dos fundos recebidos implica em outro caráter positivo dos recursos carimbados: maior eficiência, dinamismo e orientação para resultados das atividades e programas implementados. Os recursos carimbados são também altamente atrativos para diferentes contribuidores, em especial provindos do setor privado, resultando em uma maior diversificação das fontes de renda e conseqüente redução da vulnerabilidade destas organizações para com seus Estados-membros e suas eventuais retenções ou atrasos no pagamento das contribuições compulsórias, quando existentes (DAUGIRDAS, 2021). Por fim, estes recursos, por serem movidos à base de interesses externos e áreas de maior atratividade, também incitam maior tendência às inovações e aprimoramento de atividades.

Apesar do caráter imprescindível dos recursos carimbados como possibilitadores da atuação mais abrangente das organizações internacionais, como previsto em seus

mandatos e planos estratégicos, e das variadas vantagens elucidadas, estes recursos são abordados com grande cautela por membros das próprias Organizações Internacionais e diversos acadêmicos. Esta enorme reticência acerca do financiamento carimbado é decorrente da alta parcela que tal recurso ocupa no orçamento total. Daugirdas (2021) discorre que “(...) quando contribuições voluntárias carimbadas formam uma fração significativa do orçamento de uma organização, os órgãos administrativos (...) podem perder controle sobre as prioridades e atividades da organização” (DAUGIRDAS, 2021, p. 645, tradução nossa⁷).

Ao contrário dos recursos centrais, o modelo carimbado não é proveniente de processos e acordos legais intergovernamentais, mas fruto de negociações diretas entre os possíveis doadores, as instituições internacionais especializadas, e os países recipientes (beneficiários finais dos fundos, convertidos em programas ou auxílios a nível nacional). Ao se colocar perante um processo de negociação para solicitar contribuições voluntárias, as organizações especializadas partem de uma posição de vulnerabilidade, sendo incentivadas e compelidas a encontrar maneiras de acomodar as demandas dos doadores (DAUGIRDAS, 2021). Permitindo que os agentes escolham como seus recursos serão alocados e utilizados, os recursos restritos abrem brecha para que as prioridades orçamentárias e programáticas da organização sejam negligenciadas, caso não sejam compatíveis com as prioridades do doador. Acadêmicos que se aprofundaram no tema discorrem que tais recursos permitem que sejam financiadas apenas áreas que se alinham com interesses dos contribuidores, externos à organização e muitas vezes desalinhados com as necessidades da mesma (GRAHAM, 2017a; CAMPOS, 2018). As Organizações Internacionais entram em acordo com esta visão acadêmica, demonstrada pela declaração da ONU em seu relatório financeiro de 2015, na qual afirma que

[...] apesar dos recursos não centrais representarem um componente essencial para os UNDS, a assistência restrita destinada para projetos específicos é vista como contribuidora da fragmentação, competição e sobreposição entre entidades, promovendo desincentivo na busca da coesão, posicionamento estratégico e foco sistêmico da ONU (ONU, 2015b. p. 7, tradução nossa⁸)

⁷ Idioma original do trecho: inglês.

⁸ Idioma original do trecho: inglês.

A capacidade de agentes externos de determinar quais atividades terão fundos e quais não (CAMPOS, 2018) é ainda mais problemática se considerado a existência de áreas programáticas ou regiões geográficas que proporcionam maior visibilidade ao doador e suas contribuições. Muitas vezes, programas como respostas a crises humanitárias, incluindo COVID-19 ou o conflito na Ucrânia, por atraírem grande atenção da mídia e possuírem maior repercussão internacional, também são receptoras de maior número de fundos. O componente midiático leva ao superfaturamento de programas atrativos, em detrimento à negligência e falta de fundos para demais áreas não tão interessantes por este ponto de vista. A UNICEF, por exemplo, recebeu um valor aproximado de \$624 milhões de dólares somente no ano de 2022 para auxiliar na resposta à situação da Ucrânia, um evento de alta visualização global. Este valor é acima do necessário para cobrir com as necessidades de diversos programas de resposta à esta crise humanitária, como o acesso à assistência médica (104% financiado) e materiais escolares (121% financiado), em detrimento de outros que ainda buscam recursos, como programas de transferência monetária e proteção social, que possuem apenas 49% dos custos financiados (UNICEF, 2022b). Em contrapartida dos mais de \$600 milhões de dólares recebidos para a situação na Ucrânia, as crises humanitárias menos midiáticas do Iêmen e da Síria arrecadaram no ano de 2021 inteiro somente \$181 milhões e \$243 milhões respectivamente, o que representa 36% e 25% dos recursos totais necessários para que a organização possa atuar satisfatoriamente nestes países (UNICEF, 2022c).

O financiamento carimbado impõe empecilhos também às atividades centrais das organizações. Atividades que possuem objetivos e impactos claros, mensuráveis e imediatos costumam receber maiores fundos do que aquelas de caráter normativo, administrativo e de sustentabilidade, que em geral demonstram consequências a longo-prazo. A falta de recursos centrais resulta no “desfinanciamento” de funções centrais, como construção de conhecimento, estabelecimento de normas e padrões, promoção e coordenação (WEINLICH et al., 2020, p. 190), além de insuficiência financeira para recursos humanos e administrativos. A escassez de recursos nesta área afeta a capacidade de organizações internacionais de manterem contratos de funcionários de

longo-prazo, como aponta a pesquisa realizada em 2014 pela Unidade de Inspeção Conjunta da ONU (JIU, sigla em inglês). Este relatório reporta que por volta de metade dos funcionários das agências que compõem o UNDS ficaram menos de 5 anos na organização (TERZI; FALL, 2014), dificultando a aquisição e transferência de experiência e expertise, além de promover empecilhos para inovações nas áreas centrais e engajamento com parcerias (DAUGIRDAS, 2019; WEINLICH et al., 2020).

Em muitos casos, a escolha dos doadores vai para programas inovadores e tecnológicos, sem levar em consideração a necessidade de construir programas de base sustentáveis que consigam acomodar as novas técnicas e ferramentas. Melamed (2022) utilizou o exemplo do financiamento da área de dados e estatísticas para exemplificar a preferência de doadores por opções mais *cutting-edge*, como tecnologias geoespaciais para coleta de dados, deixando de lado a manutenção dos componentes centrais, como o robustecimento de sistemas para coletar dados básicos ou questões normativas que envolvem a atividade. A autora explica metaforicamente que esta tendência de financiamento é como se tentássemos fazer uma “pizza sem a massa”, somente enfocando esforços e recursos no “queijo” (MELAMED, 2022). Recursos carimbados são, portanto, mais voltados à entrega de serviços imediatos, de fácil resolução e atrativos (*low-hanging fruits*), em detrimento de questões sistêmicas, criação de ambientes centrais favoráveis e resoluções voltadas à raiz dos problemas (WEINLICH et al., 2020).

A dissociação entre o modelo de financiamento e a busca por autonomia das Organizações Internacionais é ainda mais preocupante quando se leva em consideração o restrito número de doadores majoritários, em especial os Estados, responsáveis por compor grande parte do orçamento total das organizações especializadas. Estes contribuidores estatais podem se utilizar de suas doações para avançar agendas puramente nacionais (SRIDHAR; WOODS, 2013), as quais são impostas às organizações por meio da restrição do uso dos recursos doados. Em seu relatório de financiamento de 2021, a ONU se pronunciou a respeito das ameaças que as agências que compõem o Sistema de Desenvolvimento da ONU (UNDS) enfrentam, decorrentes da dependência financeira em um pequeno número de doadores:

A atual grande dependência do sistema em poucos doadores para seu financiamento é particularmente preocupante quando combinado com o desequilíbrio que existe entre o financiamento central e não-central, uma vez que pode significar que o sistema é influenciado pelas prioridades temáticas ou geográficas de um ou mais de seus grandes doadores, as quais podem não necessariamente se alinhar com os planos estratégicos aprovados pelos órgãos administrativos. (ONU, 2021, p. 7, tradução nossa⁹).

Ainda neste mesmo relatório, é levantado outra razão para justificar a preocupação acerca da dependência em um número restrito de grandes doadores, em especial os Estados, relacionado à vulnerabilidade das organizações para com as possíveis mudanças políticas de um doador majoritário:

A grande dependência em um pequeno número de doadores também torna a base de financiamento das agências do Sistema de Desenvolvimento da ONU mais vulnerável, já que uma mudança na política de apenas um governo pode potencialmente ter um impacto significativo na quantidade total de recursos recebido pelo sistema, e, portanto, ter um impacto na sustentabilidade de seus programas. (ONU, 2021, p. 7, tradução nossa¹⁰)

As consequências da alta dependência em recursos restritos, suas particularidades sobre a preferência por determinados programas em detrimento de demais atividades menos atrativas, e a posição de vulnerabilidade que se encontram as organizações especializadas durante negociações diretas com doadores são muitas, e colocam em risco a sustentabilidade e autonomia das organizações como agentes próprios no Sistema Internacional. Os doadores tendem a favorecer ganhos políticos de curto-prazo em detrimento de metas de longo-prazo, as quais garantiriam a sustentabilidade da organização e de seus programas, distanciando a decisão e implementação de atividades operacionais de uma estratégia coerente, e não mais determinada por um processo transparente e aprovado internacionalmente (DAUGIRDAS, 2021).

Dado que as organizações vivem em um ambiente de recursos escassos, elas tendem a competir por recursos entre elas e com outras organizações internacionais, como IFIs e ONGIs (YUSSUF; LARRABURE; TERZI, 2007). Isto é ainda mais acentuado dado o caráter bilateral e empresarial de obtenção dos recursos carimbados

⁹ Idioma original do trecho: inglês.

¹⁰ Idioma original do trecho: inglês.

via negociações, o qual incita a duplicação de atividades e portfólios de diferentes organizações. Algumas organizações possuem naturalmente alguns mandatos e estratégias coincidentes, a exemplo da OMS e a área temática da saúde da UNICEF, o que leva à implementação de atividades similares (ACHAMKULANGARE, 2014). A coincidência de atividades resulta na competição por fundos entre as organizações especializadas, especialmente quando há falta de coordenação operacional entre OIs, mobilização de recursos isolada e falta de direcionamento central para os escritórios nacionais (ACHAMKULANGARE, 2014).

Alguns doadores defendem o papel benéfico desta competição por fundos, como a melhoria da implementação de programas e relatórios de acompanhamento, necessários para aumentar a confiança com doadores (YUSSUF; LARRABURE; TERZI, 2007). Por outro lado, ela leva à inconsistência entre alocação de recursos dentre as organizações, uma vez que as doações são direcionadas à OIs com maiores vantagens comparativas ou que melhor defendem seus programas. Isto resulta em maiores custos para organizações no processo de negociações com doadores, além de ameaçar a relevância e o posicionamento estratégico das organizações internacionais perante a dinâmica de cooperação internacional (ACHAMKULANGARE, 2014; WEINLICH et al., 2020; CAMPOS, 2018).

4.2 O FINANCIAMENTO PELO LADO DO DOADOR: INTERESSES POR TRÁS DA CONTRIBUIÇÃO FINANCEIRA

As novas regras de financiamento de Organizações Internacionais, ao incluir a possibilidade de carimbar os recursos doados, permitem que contribuidores imponham suas prioridades e interesses próprios, utilizando as Organizações Internacionais como facilitadoras de estratégias internacionais particulares (DAUGIRDAS, 2019). O financiamento voluntário abriu a possibilidade para atores diversos participarem na composição do orçamento de organizações especializadas, não mais restrito apenas aos Estados-membros. Este maior leque de contribuidores levou ao aumento da diversidade de interesses por trás de doações, uma vez que cada grupo de doadores

busca obter diferentes benefícios pessoais ao contribuir financeiramente para uma Organização Internacional.

Compreender os diferentes motivos que levam os atores a abrirem suas carteiras para OIs permite que estas organizações receptoras possam adequar suas estratégias de mobilização de recursos não somente para atrair maior volume de recursos, mas para fazê-lo de forma a manter sua autonomia conciliando interesses externos com necessidades institucionais. Partindo da premissa que atores similares possuem interesses gerais também similares, a presente seção apresenta brevemente, de forma não exaustiva, os diferentes motivos que incentivam a contribuição financeira para organizações especializadas.

4.2.1 Estados

Os Estados permanecem sendo os atores internacionais de maior peso na composição do orçamento de organizações internacionais, apesar de estarem perdendo posição para atores não estatais. O surgimento de métodos de financiamento não centrais (voluntário e carimbado) respondeu à insatisfação de Estados-membros para com a contribuição compulsória, na qual eram obrigados a financiar políticas e programas muitas vezes incompatíveis com seus interesses nacionais. Contribuições restritivas permitem que doadores individuais não financiem projetos que eles desaprovam, e estabeleçam uma política externa que atenda estritamente aos seus interesses e sua agenda internacional. A Bélgica e Países Baixos, por exemplo, carimbaram suas contribuições para a ONU como forma de beneficiar suas ex-colônias, Nova Guiné Ocidental e a República Democrática do Congo. O recente fim das contribuições financeiras dos EUA à UNESCO (inclusive as restrições compulsórias) também foi causado por desequilíbrio entre interesses, causado pelo desentendimento do Estado estadunidense para com a OI no que diz respeito à inclusão da Palestina (BAYRAM; GRAHAM, 2017).

De acordo com entrevistas realizadas pela Unidade de Inspeção Conjunta da ONU (JIU) em 2014 com doadores estatais, outra razão pela qual os recursos não centrais são preferíveis diz respeito a pressão de parlamentares, da mídia e de

contribuintes por maiores responsabilidades e clareza na utilização dos recursos financeiros, alinhada à inabilidade de algumas organizações de acompanhar e reportar sobre o financiamento central de maneira a atender estas demandas. Além disso, também foi indicado uma crescente preocupação em garantir um gerenciamento de gastos voltado à resultados e impacto e custo-benefício (ACHAMKULANGARE, 2014).

O financiamento se apresenta como uma forma de Estados exercerem controle internacional indireto sobre a política, estratégia e governança das organizações, sendo para beneficiá-las ou prejudicá-las, como forma alternativa do controle direto, pelo poder de voto ou posição política dentro das OIs. Bayram e Graham (2017) defendem que o sistema de “um-país-um-voto” da ONU, construído para evitar que Estados com maior poder internacional exerçam influência desproporcional sobre OIs, seja burlado pelas estratégias de financiamento que maximizam o controle e poder destes mesmos Estados. Voltando ao exemplo acima do caso dos EUA e UNESCO, a escolha de punir a organização por meio do corte orçamentário provém da incapacidade do Estado em questão exercer controle por meios políticos formais, como o poder de voto, sendo portanto utilizadas formas indiretas de punição e influência.

Outro caso que impulsiona a restrição de doações financeiras, ou até mesmo a cessação de doação como forma indireta de influência e poder, ocorre quando os Estados falham em direcionar as prioridades orçamentárias das organizações para áreas compatíveis com seus interesses internacionais. Isto aumenta o incentivo para que estes atores utilizem meios de financiamento que evitem a contribuição para áreas desinteressantes para eles (BAYRAM; GRAHAM, 2017). Um exemplo claro deste tipo de interesse estatal, em utilizar do financiamento de OIs como mecanismo de controle, pode ser visto na OMS. Já em 1970, se instalou o debate dentro da organização acerca das prioridades que tal ator deveria exercer dentro da temática de saúde internacional: enquanto uns defendiam a necessidade de se priorizar o fortalecimento de sistemas de saúde em países subdesenvolvidos, uma atuação mais operacional, outros acreditavam que seu papel deveria se limitar ao escopo mais normativo, atuando mais ativamente apenas em casos específicos de doenças (BAYRAM; GRAHAM, 2017). Estas desavenças vêm se perdurando até os dias atuais, com importantes impactos no que diz respeito à definição do orçamento e prioridades orçamentárias da OMS. O

orçamento proposto para os anos de 2014-2015 reflete a repercussão deste embate. Foi-se estabelecido uma redução de mais de 50% dos recursos direcionados às respostas a crises e desastres comparado ao orçamento dos dois anos anteriores. Este corte, de acordo com Adams e Martens (2015), não parece ser compatível com o entendimento da OMS a respeito das emergências de saúde pública, uma vez que tais foram descritas como “eventos externos agudos que são imprevisíveis e demandam resposta urgente e às vezes massiva da OMS” (OMS, 2015, p. 89, tradução nossa¹¹).

Um outro fator que muitas vezes está por trás do financiamento de Estados é a possibilidade de utilização das Organizações Internacionais para alcançar e atuar em áreas de maior difícil acesso estatal. Os doadores se utilizam de recursos carimbados para influenciar e incentivar ações internacionais de seu interesse de uma forma menos burocrática, se utilizando da posição global e caráter apolítico das OIs para facilitar o acesso e realizar atividades que demandariam mais esforços e recursos se feitos pelo próprio Estado (OECD, 2010). Por fim, a possibilidade de contribuir via recursos carimbados permite também que atores também obtenham maior visibilidade em áreas estratégicas, muitas vezes importantes para mobilizar ou manter engajamento ou aprovação política (ACHAMKULANGARE, 2014).

4.2.2 Setor Privado

Não somente os Estados possuem interesses e buscam obter benefícios ao financiar as Organizações Internacionais. A crescente relevância de atores não estatais na composição do orçamento das organizações especializadas traz consigo desconfianças a respeito dos interesses e perigos por trás desta fonte de financiamento. Com relação ao setor privado, ou seja, empresas, multinacionais e organizações com fins lucrativos, tal preocupação é ainda mais acentuada, visto que a autonomia de organizações corre risco de serem utilizadas para atender aos interesses de atores com objetivos finais estritamente particulares, que não possuem o desenvolvimento ou auxílio humanitário como fins em si mesmo, mas como meios para aumentar o lucro.

¹¹ Idioma original do trecho: inglês.

Os métodos de financiamento voluntário e carimbados permitiram que o setor privado não somente adentrasse em uma área antes restrita ao poder dos Estados, mas que também pudessem se beneficiar dele. Ao destinar suas contribuições para áreas compatíveis com seus interesses particulares, o financiamento via doações carimbadas se torna extremamente relevante para atores do setor privado. O engajamento financeiro com OIs permite que tais atores, que carecem de uma agenda política para atingir interesses próprios, consigam atuar mais incisivamente no Sistema Internacional (GRAHAM, 2017a). As doações também são utilizadas como forma de elevar a reputação de uma empresa, impulsionar suas estratégias de marketing, alcançar novos mercados e clientes, e melhorar sua relação com consumidores, governos e a comunidade em que atuam, se utilizando da publicidade positiva e maior visibilidade internacional obtidas pela sua contribuição financeira para organizações especializadas. O financiamento de OIs também é uma estratégia muitas vezes utilizada para encobrir ou reduzir a percepção negativa sobre atores privados quando estes fazem algo negativo para a sociedade ou para o meio ambiente (denominado *whitewashing* e *greenwashing*, respectivamente) (VARADY, 201-?).

O financiamento de organizações internacionais por atores do setor privado também está intimamente atrelado ao conceito de Responsabilidade Social Corporativa (CSR- sigla em inglês). O CSR diz respeito às diretrizes que uma empresa deve adotar visando o tratamento ético e responsável para com a sociedade e o meio ambiente, com fins de melhorar a qualidade de vida da sociedade, preservando a lucratividade da instituição (HOPKINS, 2007). O CSR representa um compromisso ou um modelo empresarial que orienta uma empresa a adotar práticas sociais responsáveis, como um ator que existe não apenas para lucrar, mas também para beneficiar economicamente, socialmente e ambientalmente a sociedade a qual atua sobre (VARADY, 201-?). Este modelo ou parâmetros de práticas sociais se tornam cada vez mais necessários para empresas que buscam manter sua relevância no mundo contemporâneo. O CSR vem sendo imposto tanto por pressões externas, como o Pacto Global (iniciativa da ONU para incentivar empresas a adotarem práticas sustentáveis e responsáveis) quanto por imposições internas, por exemplo, no momento que funcionárias mulheres pressionam a empresa a apoiar causas de defesa de igualdade de gênero (VARADY, 201-?).

O financiamento de Organizações Internacionais serve perfeitamente às necessidades das empresas e demais atores similares, uma vez que podem atender às pressões sociais relativas ao CSR, e ao mesmo tempo direcionar seus recursos para áreas comerciais estratégicas. O modelo de doações carimbadas permite que os recursos sejam destinados a regiões e localidades nas quais já existam investimentos daquela empresa, ou que ela entenda como possível novo mercado, ou para projetos em áreas e temas de maior interesse comercial (BULL; BOAS; MCNEILL, 2004). O financiamento de OIs por atores privados, portanto, é uma atividade que resulta em enormes vantagens para os doadores, por demandarem custos relativamente baratos e benefícios múltiplos e comparativamente elevados (ADAMS; MARTENS, 2015).

4.2.3 Sociedade Civil

Por fim, um último grupo de doadores importante de se analisar são os grupos, organizações e indivíduos da sociedade civil. São por exemplo as Organizações Não-Governamentais (ONGs), os grandes doadores (ou *Major Donors*, definição extraída da UNICEF para representar indivíduos com alto patrimônio líquido, que geralmente doam valores acima de 1 milhão de dólares). fundações, filantropos, entre outros. A particularidade deste grupo de doadores é que seus interesses pessoais também são voltados a temas de desenvolvimento e proteção humanitária, diferente de empresas e Estados, os quais utilizam estes temas como meios para fins de aumento de lucro ou impulsionamento da agenda internacional, respectivamente. Há, então, uma coerência de apoio mútuo natural entre atores da sociedade civil e organizações especializadas, uma vez que ambas possuem objetivos finais similares e complementares. Um estudo realizado por Bütthe *et al.* (2012) aponta que a decisão sobre a alocação de doações feita por ONGs é definida primariamente pelas necessidades dos recipientes finais da ajuda humanitária ou desenvolvimentista, e não pelos interesses pessoais da instituição doadora. A determinação sobre a quantidade e o formato das contribuições feitas por grandes doadores, indivíduos da própria sociedade civil, filantropos etc., são, portanto, mais dependentes de interesses pessoais a nível do indivíduo do que interesses da

organização ou instituição que representa, como prioridades nacionais ou empresarial (GRADY, 2014).

Vale destacar que, apesar dos interesses por trás da contribuição financeira proveniente de membros da sociedade civil serem mais compatíveis com os interesses das organizações recipientes dos fundos, isto não significa dizer que as primeiras não possuam nenhum benefício próprio à vista. Em muitos casos, filantropos e grandes doadores se utilizam das doações como forma de maior visibilidade pessoal. As ONGs podem aproveitar do financiamento como forma de terceirizar determinadas atividades que, caso contrário, seriam realizadas por elas mesmas com maiores dificuldades de custos e burocracia, ou até mesmo aumentar sua credibilidade de atuação por serem percebidas como parceiras e apoiadoras de organizações internacionais de maior escopo (VARADY, 201-?). As fundações, por sua vez, possuem níveis de interesse em determinadas áreas temáticas, resultando em uma enorme diferença entre a alocação de doações entre as OIs. Isto pode ser observado por exemplo pela alta tendência de doações para organizações e projetos voltados para a área da saúde (como a OMS), em detrimento de temas de menor atenção, como é a área da educação. Como exemplo podemos usar a BMGF, que em 2020 destinou mais de 385 milhões de dólares para a OMS, seu maior recipiente, e em segundo lugar ficou a UNICEF com 100 milhões de dólares. Vale notar que a UNICEF possui áreas temáticas voltadas à saúde, portanto ainda dentro do interesse temático da fundação. Organizações que não possuem atividades relacionadas à área da saúde recebem uma porção mínima dos fundos provenientes da BMGF, a exemplo da UNESCO, que recebeu apenas 4 milhões de dólares durante todo ano de 2020 (OECD, 2022b).

O fato de os objetivos finais entre doador e recipiente serem alinhados não significa dizer que contribuidores da sociedade civil confiam plenamente nas organizações internacionais quanto ao uso dos seus recursos. A maioria dos recursos doados por este grupo são estritamente carimbados ao nível de atividade, ou seja, um esforço específico em um determinado lugar por um período restrito. Estes doadores, além de carimbar seus recursos, também se utilizam do modelo empreendedor (ou *business model*), imposto por Estados e pelo setor privado. Este modelo atrela às doações requisitos altamente burocráticos, como a necessidade de reportar

periodicamente sobre o uso dos recursos (prática denominada *reporting*), ou de demonstrar o impacto obtido pelos recursos doados. O financiamento carimbado possibilita que doadores imponham um acompanhamento próximo sobre como cada doação está sendo utilizada, seguindo a premissa de aumento do custo-benefício, ou seja, a busca por maximizar ao máximo o uso de seus recursos. O *business model*, ao mesmo tempo em que traz mais eficiência para as organizações em suas atividades, tem seu lado perverso ao demandar demasiados recursos financeiros, humanos e temporais das organizações. Estes recursos, ao invés de serem voltados para atender a causa e o mandato da OI, são desviados para atender as demandas de *reporting* e burocracias impostas pelos doadores em cada uma de suas contribuições.

5 A ATIVIDADE DE MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS

Frente ao cenário preocupante de possível perda de autonomia de organizações especializadas, resultado da estratégia de atores externos de utilizar o financiamento como meio de impor seus interesses sobre as OIs, determinando suas atividades e prioridades, as organizações se viram obrigadas a amadurecer estratégias que evitassem a perda de sua independência. A Mobilização de Recursos representa a operacionalização da busca por resiliência organizacional, para lidar com as ameaças à autonomia pela perspectiva do financiamento.

A atividade de mobilização ou captação de recursos é entendida como qualquer processo no qual as organizações especializadas buscam obter recursos financeiros ou insumos que possam ser utilizados para cobrir as suas necessidades orçamentárias. O orçamento é composto pelos custos administrativos, que sustentam o funcionamento imediato e sobrevivência das organizações (salários ou custos fixos das instalações físicas), os custos operacionais de atividades e programas, estas compatíveis com suas metas institucionais e políticas, e por fim os custos relacionados às funções de monitoramento e avaliação (PATZ; GOETZ, 2017; BAYRAM; GRAHAM, 2017). A mobilização de recursos é relacionada à obtenção e manutenção de recursos voluntários e compulsórios, financeiros e/ou em espécie. O foco da mobilização não é somente voltado às atividades de doação e alocação de recursos financeiros, mas possui uma abordagem que visa o engajamento a longo prazo com atores externos. Para tal, muitas organizações se referem aos seus contribuidores como parceiros em primeiro lugar, sendo as contribuições financeiras e em espécie consequências do bom relacionamento entre as partes. Por fim, vale notar que Mobilização de Recursos é um conceito que se refere tanto às estratégias e processos utilizados por uma organização individual, como à coordenação entre organizações com o propósito de impulsionar e coordenar o engajamento com atores externos.

O surgimento e aumento exponencial das contribuições voluntárias, e principalmente carimbadas, criou a necessidade de as organizações voltarem seus esforços e sua atenção para como seus recursos estavam sendo obtidos. A importância da criação e desenvolvimento de atividades de Mobilização de Recursos coordenadas

para todas as organizações especializadas veio à tona em meados de 1990, materializado pelo reconhecimento público da Assembleia Geral (1996) da necessidade do aumento substancial dos recursos para Atividades Operacionais para o Desenvolvimento (OAD) de forma previsível, contínua e assegurada. Em 2007, a JIU divulgou seu primeiro relatório referente ao aumento de contribuições voluntárias e a decorrente necessidade de se criar estratégias de captação de recursos, uma vez que “com o financiamento voluntário aumentando de forma perversa no sistema das Nações Unidas, todas as organizações acharão cada vez mais necessário desenvolver tais estratégias” (YUSSUF; LARRABURE; TERZI, 2007, p. IV, tradução nossa¹²). Este documento foi seguido do relatório divulgado em 2014, ainda mais focado no papel e relevância da Mobilização de Recursos para as organizações da UNDS, analisando as práticas utilizadas e propondo recomendações para melhorá-las (PATZ; GOETZ, 2017).

A importância que os órgãos internacionais centrais, como a Assembleia Geral e Unidade de Inspeção Conjunta da ONU, atribuíram às atividades de Mobilização de Recursos seguiu a tendência das próprias organizações especializadas em desenvolver e aprimorar sua maneira de obter recursos e relacionar-se com atores externos sobre este ângulo. Muitas organizações que sempre dependeram exclusivamente de financiamento voluntário, como os Fundos e Programas da ONU (UNICEF, UNDP e PNUMA por exemplo) foram obrigadas a desenvolver estratégias primárias de mobilização de recursos muito antes daquelas que contavam com o financiamento compulsório, como as Agências Especializadas da ONU (Organização Internacional do Trabalho [OIT] e a OMS, por exemplo) (PATZ; GOETZ, 2017). Apesar destes fundos e programas da ONU já possuírem embriões de estratégias de Mobilização de Recursos, a exemplo dos Comitês Nacionais da UNICEF, sendo o primeiro foi criado ainda em 1946, seguido de outros vários nos anos seguintes¹³, estas organizações só desenvolveram planos centralizados e coordenados no final dos anos 90. A própria UNICEF criou seu primeiro documento estratégico de Mobilização de Recursos em

¹² Idioma original do trecho: inglês

¹³ O primeiro Comitê foi criado na Iugoslávia em 1946, seguido dos EUA e Bélgica em 1947, Alemanha em 1952, e Dinamarca, Noruega e Suécia em 1954. Em 1984, havia 26 Comitês Nacionais na Europa e 33 pelo globo. Atualmente, existem 37 Comitês espalhados pelo mundo, instalados em países industrializados (BEIGBEDER, 2001, p. 49)

1998, mesmo ano em que a UNDP também desenvolveu sua estratégia central de financiamento, adotando metas de financiamento anual e estruturas de financiamento multianuais. Em 2000, o PMA também revisou suas estratégias de financiamento e criou seu plano consolidado de Mobilização de Recursos (YUSSUF; LARRABURE; TERZI, 2007). As Agências Especializadas, apesar de possuírem o financiamento compulsório em sua base orçamentária, não demoraram muito para seguir o exemplo das demais organizações. Alguns exemplos incluem a OIT, que criou sua estratégia ainda em 2004, seguida da OMS em 2005 e da UNESCO em 2008 (YUSSUF; LARRABURE; TERZI, 2007).

O aumento da relevância das atividades de mobilização de recursos se materializou também pela maior profissionalização e estruturação da área dentro das OIs. Com base no relatório produzido pela JIU (2014), é possível observar um aumento tanto no número de profissionais trabalhando especificamente na área de mobilização de recursos, como na quantidade de recursos destinados para funções nesta área. A FAO, por exemplo, aumentou seu número de funcionários de alto nível (categoria P5 no Sistema ONU) especialistas em mobilização de recursos, de 2 para 14 entre 2006 e 2011, mesmo período em que a ACNUR aumentou a alocação de recursos para a função, de 23 milhões para 94 milhões. O PNUMA também dobrou o número de profissionais na área, elevando os recursos gastos para aprimorar e manter a mobilização de recursos de 414 mil para 1,9 milhões de dólares. Esta tendência também pode ser observada na maioria das demais organizações da UNDS, ainda mais se levado em consideração que as práticas de mobilização de recursos podem e devem ser feitas não somente por especialistas da área, mas por todos os profissionais da organização. De forma geral, em 2014 se concluiu que a forma de profissionalização e capacitação de funcionários ainda é uma área que necessita de melhorias, principalmente no que diz respeito ao compartilhamento de *know-how* entre as organizações (ACHAMKULANGARE, 2014).

A UNFPA oferece um bom exemplo do desenvolvimento da área de mobilização de recursos dentro de um Fundo das Nações Unidas. Já em 1987, o diretor executivo da organização definiu o financiamento como uma de suas funções centrais, institucionalizando um grande enfoque na profissionalização da área tanto a nível global

como em seus escritórios nacionais, o que levou a contribuição de doadores a duplicar em um período de 10 anos (excluindo os EUA). Além disso, foi criado no mesmo ano o primeiro escritório de financiamento em sua sede, a nível global, seguido do segundo escritório especializado, instalado em 1984 em Bruxelas com o intuito de aprimorar as relações e aumentar o financiamento proveniente da União Europeia (UE). Além disso, desde o início dos anos 2000, as divisões especializadas da UNFPA (a dizer, a Divisão de Mobilização de Recursos e a Divisão de Comunicação e Parcerias Estratégicas) aumentaram significativamente seu número de funcionários, contratando profissionais e experts em áreas como setor privado, e comunicação e mídia (HIRSCHMANN, 2021).

As estratégias e planos de Mobilização de Recursos são mais que apenas meros documentos oficiais desenvolvidos e publicados pelas organizações. Elas dizem respeito à normas e diretrizes definidas internamente para lidar com a arrecadação, ao contato com atores externos, à utilização e alocação de recursos, à capacitação e profissionalização de todos seus funcionários em todos os níveis, à criação de funções, times e divisões especializadas para lidar com o tópico, e à coordenação interna e com demais organizações. Utilizando a conceitualização de Patz e Goetz (2017), uma estratégia de mobilização corresponde a toda e qualquer decisões e normas, formais ou informais, pelas quais organizações internacionais

[...] definem, individualmente ou com outras, os recursos necessários para seu próprio funcionamento e para lidar com questões e desafios internacionais, e pelas quais elas implementam disposições administrativas esperadas para permitir a mobilização de recursos que corresponda a suas ambições organizacionais ou políticas. (PATZ, GOETZ, 2017, p. 11, tradução nossa¹⁴)

Uma estratégia completa de Mobilização de Recursos é importante para que haja coerência entre as diferentes partes da organização, transmitindo a mesma mensagem e buscando as mesmas prioridades a nível global, regional, nacional e local. Esta função de *coordenação* auxilia em prevenir a competição por recursos dentro das próprias organizações, ao criar um senso de responsabilidade e propriedade para com a sustentabilidade financeira e o bom funcionamento da organização, ao evitar esforços dispersos e ineficazes, e ao obter recursos mais bem planejados e antecipados às

¹⁴ Idioma original do trecho: inglês

necessidades (ACHAMKULANGARE, 2014). Como consequência natural do aumento da relevância das atividades de Mobilização de Recursos, se observou a criação de *estruturas* especificamente dedicadas para tal função, “com hierarquias definidas e delimitação de responsabilidades e funções, especialmente para gerenciar e cultivar relações de longo prazo com parceiros financiadores.” (ACHAMKULANGARE, 2014, p. 14, tradução nossa¹⁵).

As atividades de mobilização de recursos são naturalmente descentralizadas, uma vez que são desenvolvidas por diferentes escritórios, regiões e âmbitos da mesma organização. O contato com doadores a nível nacional ou local, ao mesmo tempo em que é benéfico pela maior proximidade com as atividades e demonstração de seu impacto e resultados, também pode ser contra produtivo se olhado por uma lente organizacional (YUSSUF; LARRABURE; TERZI, 2007). Mesmo que aumente as chances de se obter mais recursos, esta multiplicidade de abordagens pode levar à dissociação com as prioridades centrais da organização, se a coordenação entre os níveis institucionais não for bem-organizada. A utilização de uma estratégia de mobilização de recursos implementa uma função de *coordenação central* especializada e profissional, geralmente instaladas nas sedes globais, permitindo uma orientação e auxílio para todos os níveis da organização (ACHAMKULANGARE, 2014).

Ao se embasar em um plano concreto para obter fundos e recursos, as organizações especializadas são capazes de criar meios para que seus mandatos e prioridades possam ser devidamente financiados e apoiados por atores externos. Os planos de Mobilização de Recursos são predominantemente, e preferencialmente, criados em concordância com os Planos Estratégicos de suas respectivas organizações, permitindo assim que as prioridades e atividades centrais multianuais definidas pelo corpo administrativo da organização sejam devidamente orçadas e transformadas em metas e *prioridades de arrecadação*. A OMS ilustra esta característica quando transferiu para sua própria Assembleia a função de aprovar todo o orçamento da organização, o que antes era de sua alçada apenas a apropriação dos recursos compulsórios. Esta mudança, deixando a cargo da própria organização a decisão acerca de recursos compulsórios e voluntários, tira o poder de doadores de

¹⁵ Idioma original do trecho: inglês.

definirem e proporem programas a serem financiados e desenvolvidos pela OMS. Com este novo arranjo, em concordância com sua estratégia de Mobilização de Recursos, a OMS passou a definir quais programas serão passíveis de serem financiados (ACHAMKULANGARE, 2014).

As estratégias de mobilização de recursos impulsionam o maior desenvolvimento institucional dos *mandatos* de cada organização, no sentido de que, se bem estruturados, eles podem ser um grande ativo para atrair a atenção, apoio e recursos de atores externos. Parte das atividades de mobilização consistem em articular os mandatos de forma estratégica, com formas de contabilizar impacto e resultado e apresentadas de maneira atrativa para parceiros financiadores. O relatório apresentado pela JIU de 2014 aponta que há uma forte conexão entre um mandato claro e vinculativo de uma organização e sua habilidade de atrair contribuidores (ACHAMKULANGARE, 2014). O mandato da UNICEF de defender os direitos das crianças e assegurar que nenhuma seja deixada para trás, por exemplo, foi desenvolvido e estruturado pela organização para esclarecer as atividades e resultados necessários para cumprir com este propósito, se tornando um grande atrativo para doadores, que conseguem se conectar com a missão da organização e se sentem compelidos a apoiá-la.

As atividades de mobilização de recursos possuem um importante papel em garantir que o financiamento seja utilizado em prol da autonomia e desenvolvimento da organização, e não como forma de controle de atores externos para impor suas vontades e interesses sobre elas. Existe, portanto, uma correlação direta entre a mobilização de recursos e a garantia da autonomia de organizações especializadas. Nas seções seguintes deste capítulo serão elencados alguns aspectos nos quais a mobilização de recursos auxilia diretamente no fortalecimento das organizações em questão e em sua independência internacional. Vale destacar que o presente trabalho não se propõe a desenvolver uma análise completa e integral de todas as formas as quais a mobilização de recursos pode auxiliar a garantia de autonomia, mas serve de base para incitar demais análises utilizando a perspectiva do financiamento e da mobilização de recursos.

5.1 CARACTERÍSTICAS DE ESTRATÉGIAS DE MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS

No decorrer do presente trabalho, foram elencados diversas dificuldades e desafios que um financiamento mal planejado pode trazer para a organização, podendo resultar na perda de sua independência perante demais atores internacionais. Como forma de demonstrar a relevância de uma estratégia coerente e bem-sucedida de Mobilização de Recursos, foram selecionados alguns aspectos centrais nos quais as atividades de captação de recursos podem ser cruciais em sanar as dificuldades de OIs e garantir sua autonomia.

5.1.1 Base de doadores

O atual panorama de financiamento de organizações internacionais revela que a maior parte das organizações especializadas é dependente de um pequeno número de doadores para manter sua sustentabilidade financeira. Os EUA, por exemplo, são o doador majoritário de diversas organizações, com destaque para o PMA e a ACNUR, nos quais as doações estadunidenses representaram por volta de 40% do orçamento total em 2021 (WFP, 2019; UNHCR, 2022a). A UNESCO, por outro lado, apesar de não contar com recursos dos Estados Unidos, ainda sim possui uma alta concentração de financiamento pela China, com os recursos chineses representando mais que o dobro dos recursos do segundo maior doador, o Japão (UNESCO, 2022).

Esta alta dependência em um número seletivo de contribuidores torna as organizações mais vulneráveis às oscilações das contribuições, em posição desfavorável durante as negociações de financiamento e à mercê dos interesses e vontades destes agentes externos, colocando em risco sua autonomia. Para sanar tal ameaça, e ao mesmo tempo garantir maior sustentabilidade financeira, um ponto chave nas estratégias e planos de Mobilização de Recursos através das OIs é a maior diversificação da base de doadores. O relatório do JIU (2014) explicita esta tendência: organizações como a FAO, a UNAIDS, o PNUD, a UNESCO, a UN-Habitat, a UNFPA, UNICEF, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), o PMA, a OMS e a ONU-Mulheres possuem a diversificação dos recursos como uma meta

específica e parte de suas estratégias. Muitas delas estão voltando seus esforços para economias emergentes e aprimorando seu engajamento com o setor privado.

O orçamento da ACNUR, por exemplo, era composto entre 1995-1999 por apenas 15 contribuidores (14 Estados mais a UE), o que a deixava extremamente vulnerável com relação a um pequeno número de atores externos (UNHCR, 2000). Com o desenvolvimento de estratégias de mobilização de recursos, em 2021, 71 Estados (mais a UE) alocaram recursos para a organização, ao mesmo tempo em que as contribuições estatais reduziram seu peso para apenas 83% do orçamento total. A participação de parceiros privados cresceu substancialmente, tanto em número de doadores como no valor arrecadado (UNHCR, 2022b). A UNDP fornece outro caso acerca da importância da diversificação de doadores. Em 2015, ao mesmo tempo em que a organização priorizava sua estratégia nos pilares de igualdade de gênero, planejamento familiar e democratização, ela tinha como seu maior financiador o Japão, o qual não concordava com alguns destes pilares e retinha o financiamento para estes. A organização foi bem-sucedida em ainda sim conduzir as três linhas de atividades uma vez que seu financiamento estava disperso entre diferentes doadores, e não concentrada somente nos recursos japoneses (BAYRAM; GRAHAM, 2017). Foi possível portanto suprir a falta de financiamento de seu maior doador em áreas divergentes de seus interesses nacionais ao utilizar recursos provenientes de demais contribuidores. Ao distribuir sua base de recursos, é improvável que a organização esteja à disposição dos interesses de apenas um doador.

O modelo de recursos voluntários permite que as organizações especializadas expandam as suas fontes de financiamento para atores não convencionais, não estatais, em busca da redução da vulnerabilidade e um fortalecimento institucional cada vez maior frente aos doadores majoritários. A UNICEF, por exemplo, começou a captar fundos por meio de doações individuais de forma abrangente desde seu início, como forma de arrecadar mais fundos e se sustentar financeiramente sem poder contar com doações compulsórias (MORRIS, 2010 [2004]¹⁶ *apud* PATZ; GOETZ, 2017). Outro ator que vem aumentando sua relevância são as fundações, com especial destaque à

¹⁶ MORRIS, J. M. **The Origins of UNICEF 1946-1953**. Dissertação doutorado não publicada. Departamento de História: Universidade de Miami, 2010 [2004]. Disponível em: https://etd.ohiolink.edu/rws_etd/document/get/miami1092927320/inline. Acesso em: 11 abr. 2017.

BMGF. A Fundação ocupa hoje a posição de segundo maior doador da Organização Mundial da Saúde, e está entre os 5 maiores doadores do Fundo de Desenvolvimento de Capital das Nações Unidas (UNCDF), fundo afiliado ao UNDP com respaldos para o UNFPA e o UNODC. Por fim, a Fundação é também o maior contribuidor de fundos globais como o Aliança Global para Vacinas e Imunização (GAVI - sigla em inglês) e o Fundo Global de Luta contra AIDS, Tuberculose e Malária (GFATM), os quais estão entre os maiores doadores de organizações como a UNDP e a UNICEF, fazendo a Fundação um de seus maiores contribuidores de forma indireta (ADAMS; MARTENS, 2015).

As organizações especializadas buscam cada vez mais expandir seu escopo também para empresas e corporações, tanto com o intuito de obter mais recursos como para obter contribuições em espécie, como tecnologias de ponta, expertise em áreas inovadoras, recursos humanos, entre outros. Empresas multinacionais como a Coca-Cola, Gucci e L’Oreal possuem parcerias de longo prazo estabelecidas com organizações particulares (ADAMS; MARTENS, 2015). De forma geral, as contribuições provenientes de corporação são altamente delimitadas para projetos específicos, mas que ainda são de extrema relevância para as organizações. Em uma entrevista em 2013, a Diretora-Geral da UNESCO, Irina Bokova, explicou que

[...] para lidar com problemas financeiros e assegurar que teremos mais recursos, estamos aumentando nossas parcerias com o setor privado. Nós utilizamos novos esquemas inovativos como a promoção do uso de smartphones para combater o analfabetismo; trabalhamos com a Ericsson, com a Nokia, temos projetos interessantes com multinacionais como a Procter & Gamble (P&G) para promover alfabetização de meninas no Senegal, e agora começamos projetos similares no Quênia e na Tanzânia. (BOKOVA, 2013, tradução nossa)¹⁷

Importante destacar que este aumento da base de doadores, em especial com a integração de atores não-estatais, traz consigo a maior necessidade de resguardar a imagem e a integridade da organização, resultando em maiores esforços que devem ser colocados em prática antes delas entrarem em acordo com algum doador não-estatal. As atividades de diligência prévia são parte do gerenciamento de risco das

¹⁷ Idioma original do trecho: inglês.

organizações, definidos como o cuidado que uma organização deve tomar antes de entrar em um acordo com outro ator, visto que os riscos reputacionais para estas organizações são muito elevados, evitando potenciais fraudes, más condutas, desvio de fundos e transgressões financeiras (ACHAMKULANGARE, 2014). Para lidarem corretamente com estes novos doadores, se utilizando da expertise correta, a maioria das organizações da ONU estabeleceram seus próprios escritórios de cooperação com o setor privado, como a Divisão de Parcerias e Financiamento Privado da UNICEF, o Grupo de Alianças para Inovação e Desenvolvimento da UNDP e a Divisão de Cooperação com Fontes de Financiamento Extraorçamentários da UNESCO (ADAMS; MARTENS, 2015).

5.1.2 Demandas Externas: reporting e visibilidade

O modelo de financiamento carimbado permitiu que os contribuidores impusessem a demanda de acompanhar e direcionar a utilização de seus recursos de forma mais rigorosa. Ao mesmo tempo em que esta característica atraiu um maior número de doadores, e por consequência, de recursos, ela também trouxe maiores custos e utilização de recursos internos (incluindo recursos humanos, tempo e dinheiro) para que as Organizações possam cumprir com os compromissos com seus doadores. Este modelo mais empreendedor de se fazer mobilização de recursos, introduzido pelas contribuições carimbadas, aumentam os custos transacionais para as organizações, uma vez que o aumento das demandas de atividades como o *reporting* e o acompanhamento de gastos são altamente demoradas e custosas (ACHAMKULANGARE, 2014).

Entretanto, ao mesmo tempo em tais demandas aumentam os custos internos, elas também trazem a oportunidade de reduzir a restrição dos recursos doados se feitas de forma apropriada, ao retirarem a necessidade de doadores de carimbar estritamente seus recursos para poder acompanhá-los de perto (ACHAMKULANGARE, 2014). As estratégias de Mobilização de Recursos, por consequência, devem dar enfoque nestas novas e crescentes atividades que acompanham as contribuições. Para tanto, a OIT, por exemplo, criou um sistema central de acompanhamento de dados para

desenvolver relatórios de forma mais eficiente, coesa e padronizada através dos diferentes escritórios da organização (ACHAMKULANGARE, 2014). A UNFPA também aprimorou suas funções e sistemas, incluindo um portal de transparência, com o intuito de aprimorar sua performance organizacional nas áreas de planejamento, programas e *reporting*, permitindo que a organização analise suas despesas e orçamentos com relação à resultados esperados ou obtidos (ONU, 2015c). A JIU, em seu relatório de 2014, sugeriu que as organizações da UNDS se engajem ativamente com seus doadores para acordar sobre os requisitos básicos de relatórios de forma a reduzir os custos associados à tal função (ACHAMKULANGARE, 2014).

Outra demanda de doadores trazida pelo financiamento voluntário diz respeito à necessidade e desejo por maior visibilidade que as doações direcionadas para áreas específicas podem trazer. Como apresentado nos capítulos anteriores, esta característica traz riscos às organizações internacionais no momento em ocorre uma distorção entre a arrecadação para diferentes áreas e programas, dependendo de fatores midiáticos e com maiores impactos visíveis. Para evitar tais riscos, diversas estratégias de mobilização de recursos podem ser colocadas em prática para atrair doações para áreas pouco atrativas, utilizando o desejo de doadores por maior visibilidade como atrativo. Alguns exemplos incluem o *co-branding*, inclusão de logos em produtos e materiais produzidos pela organização, agradecimento e apreciação em ambientes virtuais, como redes sociais e websites (UN-HABITAT, 2021) e a intitulação de certos produtos e sociedades com o nome do doador. De forma mais geral, as organizações em si precisam ter uma boa estratégia de mídia e marketing como forma de se posicionarem como instituições atrativas, aumentando o incentivo para que doadores queiram se associar à marca. A estratégia de mobilização de recursos da UNFPA a partir de 2015, por exemplo, determina a necessidade de “priorizar parcerias midiáticas (...) com o setor privado para aumentar o reconhecimento público da UNFPA e expandir as oportunidades de financiamento público” (ONU, 2015c, p. 7, tradução nossa¹⁸).

¹⁸ Idioma original do trecho: inglês.

5.1.3 Previsibilidade de recursos

Um dos maiores focos e metas das Estratégias de Mobilização de Recursos visa garantir maior previsibilidade financeira, e conseqüente sustentabilidade organizacional. Para tal, é necessário que haja uma redução dos recursos carimbados na composição do orçamento total, substituído por um aumento dos recursos multianuais centrais ou levemente carimbados. Desta forma, as organizações conseguem delegar da maneira mais coerente para elas os recursos e se planejar a longo-prazo, mas sem renunciar ao financiamento carimbado e suas vantagens sobre o aumento da quantidade de recursos, maior eficiência, incentivo à aprimoramento e inovações, entre outros.

O objetivo de crescimento de recursos menos carimbados (ou centrais, preferencialmente) está no topo dos planos de mobilização de recursos de organizações especializadas. Em entrevistas para o relatório do JIU de 2014, representantes da UNDP, UNICEF, PMA e ACNUR afirmaram que práticas como o fortalecimento das relações com os doadores, melhor performance nas atividades de *reporting*, engajamento em consultas e diálogos com doadores, visitas de campo para doadores, maior comunicação formal e interação entre a alta administração da OI com a sede de doadores, e desenvolvimento de materiais e ferramentas de apoio e promoção podem ser positivas para alcançar recursos centrais e multianuais (ACHAMKULANGARE, 2014). Ademais, é necessário um maior esforço por parte das OIs para demonstrar a importância de funções centrais políticas e normativas, as quais são financiadas por recursos centrais, já que fornecem o suporte necessário para que as funções operacionais, financiadas por recursos não-centrais, sejam colocadas em prática. No mesmo relatório da JIU, representantes de Estados indicaram que um histórico confiável, que demonstre a efetividade dos programas, as necessidades urgentes, e razões consistentes que justifiquem tais necessidades, aumentam a confiança para com a organização, podendo incentivar o aumento de recursos centrais (ACHAMKULANGARE, 2014).

A redução das restrições excessivas em recursos doados é também trazida para o plano político. No que diz respeito aos Estados, as organizações, de forma individual ou coletiva, se utilizam de fóruns e plataformas globais para buscar declarações ou

acordos em que Estados se comprometem publicamente e formalmente a aumentarem seus recursos centrais, sejam eles voluntários irrestritos ou compulsórios. Um destes fóruns utilizados pela UNDS são as conferências anuais de doadores no âmbito do Conselho Econômico e Social, onde apresentam seus relatórios orçamentários, tendências de financiamento e necessidades urgentes, se utilizando de espaço multiestatais para coagi-los a se comprometerem a providenciar mais recursos não-restritos (ACHAMKULANGARE, 2014).

Em 2019, a necessidade de maior flexibilidade de recursos para organizações da ONU se escalou para o nível da Secretaria Geral das Nações Unidas, a qual promoveu uma série de discussões e reuniões com doadores que durou mais de um ano, resultando no documento “Funding Compact” (BAUMANN, 2021). O documento ressalta os compromissos de Estados-membros em aumentar o nível de recursos centrais em 30% em cinco anos e garantir que 100% das organizações tenham ao menos metade de suas contribuições no formato multianual. Como forma de incentivar estas responsabilidades estatais, as OIs também se comprometeram em contrapartida a aprimorar seus relatórios de alocação e utilização de recursos, desenvolver planos de financiamento claros e objetivos, e melhorar a coordenação de atividades e monitoramento para garantir maior valor agregado às contribuições (ONU, 2019a). Não se é claro a eficácia de tais comprometimentos e documentos oficiais, porém os diálogos são relevantes para se compreender quais são os requisitos mínimos que organizações devem garantir para que o nível destes recursos se eleve.

5.1.4 Estratégias criativas de mobilização de recursos

Os grandes desafios que o modelo atual de financiamento impõe sobre a autonomia das organizações especializadas demanda que estas sejam criativas e inovadoras em seus planos de mobilização de recursos, para complementar sua arrecadação tradicional via negociações bilaterais com doadores. Estas outras estratégias dizem respeito tanto à mecanismos de financiamento, a exemplos dos Comitês Nacionais da UNICEF, fundos temáticos e dos fundos de renda conjunta (*pooled funds*), assim como às novas perspectivas de se fazer captação de recursos, a

mencionar a tendência de captação e atuação operacional conjunta, denominado “*Delivering as One*” e a perspectiva de parceiros, em contraponto com apenas doadores.

Os Comitês Nacionais da UNICEF são um exemplo relevante de estratégias diferentes e inovadoras para atrair mais investidores e posicionar a organização em diferentes países. Estes Comitês são uma ferramenta exclusiva da UNICEF, instalados em mais de 30 países industriais estratégicos e atuando como organizações independentes não-governamentais (UNICEF, 2022d). Seu intuito primário é de captar fundos provenientes do setor privado para a OI central, ao mesmo tempo em que promove os direitos das crianças e posiciona a UNICEF nos países em que atuam. A proximidade destes escritórios profissionais especializados em mobilização de recursos e parcerias com a população e doadores locais traz enormes resultados para a organização. Em 2021, com recursos provenientes de corporações, organizações sociais como ONGs e fundações e mais de 6 milhões de doadores individuais, estes Comitês são responsáveis por contribuir com um terço do financiamento total da UNICEF (UNICEF, 2022d), um valor correspondente à 2 bilhões de dólares. Comparado à outros Fundos e Programas da ONU, tal número é bastante expressivo: em 2021, o PMA arrecadou aproximadamente 205 milhões (WFP, 2022), e a UNDP somente 1% do orçamento total, ou 81 milhões foram provenientes do setor privado (UNDP, 2021).

Os fundos temáticos e os de renda conjunta, por sua vez, são mecanismos utilizados mais abrangentemente pelas organizações especializadas. Estes fundos oferecem a possibilidade de conciliar o interesse de doadores em delimitar seus recursos para áreas temáticas, ao mesmo tempo em que garantem recursos previsíveis e multianuais para áreas temáticas relevantes para organizações específicas (no caso de fundos temáticos) ou entre organizações (no caso de *pooled funds*). Os fundos de renda conjunta são estratégicos ao levar em consideração que a falta de coordenação entre as organizações resulta em competições por recursos, sendo responsáveis pela alocação de fundos dependendo da necessidade, especialidade e valor agregado de cada organização (PATZ; GOETZ, 2017). Sendo assim, eles auxiliam em fortalecer a colaboração e coerência entre as organizações, aprimorar o gerenciamento de risco, alavancar contribuições de doadores não tradicionais e aumentar o financiamento

disponível para tópicos relevantes. Da mesma forma, os fundos temáticos oferecem oportunidades de recursos mais flexíveis para organizações individuais implementarem seus Planos Estratégicos, complementando os recursos obtidos via *pooled funds* com os mesmos benefícios citados acima.

Algumas estratégias utilizadas pelas organizações para impulsionar estes fundos incluem realçar o conhecimento sobre estes fundos coletivos, assegurar que eles sejam profissionalmente projetados e gerenciados, garantir a transparência e prestação de contas e promover visibilidade para doadores que contribuam com tais recursos (ONU, 2018). Estes fundos, temáticos e de renda conjunta, podem ser entendidos como uma forma mais realista de obter recursos quase centrais. O Funding Compact da ONU (2019a) ressalta a importância desses mecanismos ao colocá-lo em posição estratégica como uma das principais ações a serem tomadas para aprimorar a oferta de recursos para organizações, sugerindo que os Estados dupliquem suas contribuições para tais fundos em até 5 anos.

No momento em que os fundos de renda conjunta contribuem para o sistema ONU em geral, eles também servem como facilitador de ações coletivas entre organizações (ONU, 2018). Portanto, estes mecanismos estão intimamente ligados com a tendência impulsionada tanto por atores externos como pelas próprias OIs de ações conjuntas, ou *“Delivering as One”*. Esta perspectiva de ação unificada vai além das atividades de mobilização de recursos, como seria o caso dos fundos temáticos e estratégias de captação conjuntas, mas diz respeito à elaboração de Planos Estratégicos coerentes e desenvolvimento de atividades e programas em conjunto. *“Delivering as One”* é de extrema relevância para que haja maior coordenação entre escopos e mandatos, evitando sobreposição e conseqüente competição por fundos. Esta perspectiva é resultado de maiores pressões externas por melhor desempenho e valor agregado aos recursos disponíveis, ao mesmo tempo em que faz parte de uma necessidade imposta pelas próprias organizações de promover uma divisão de papéis e responsabilidades com base na expertise e valor agregado de cada uma, além de uma melhor colaboração e coordenação especialmente entre organizações que possuem mandatos similares ou áreas de atuação coincidentes (ACHAMKULANGARE, 2014). Esta tendência é positiva para os beneficiários das atividades de organizações

especializadas, que recebem auxílios mais coesos e completos, e também para as próprias organizações. “*Delivering as One*” possui incidência direta sobre a captação e estratégias de mobilização de recursos, uma vez que a separação de mandatos e responsabilidades evita a disputa por recursos, aumenta a atratividade para doadores e torna a implementação e uso dos recursos mais eficiente.

Coordenação, colaboração e parcerias são vistas pelas organizações como fatores chaves dentro de um ambiente de financiamento competitivo (YUSSUF; LARRABURE; TERZI, 2007). Dado o enorme potencial que essa maior colaboração pode trazer, tanto para captação de recursos quanto para as atividades e programas, é necessário que as organizações incluam este aspecto de forma clara e operacional em seus Planos de Mobilização de Recursos, incluindo o desenvolvimento de treinamentos específicos para profissionalizar tal abordagem, a implementação de uma mentalidade e cultura pró-cooperação, e a elaboração e operacionalização de um guia central com orientações, procedimentos claros, estabelecimento de práticas comuns para se alcançar as metas trazidas pelo “*Delivering as One*”.

Por fim, uma última abordagem de extrema relevância vista em Estratégias de Mobilização de Recursos diz respeito ao posicionamento das organizações com relação aos seus contribuidores. Como forma de intensificar o relacionamento entre organização e atores externos, eles são vistos e abordados não somente como doadores, mas abordados como parceiros. Esta perspectiva de parceria é relevante para trazer a ideia de propriedade e responsabilidade de atores externos para com as organizações, mas também para aprofundar as relações para além de somente doação de recursos, resultando em uma maior confiança externa para com a OIs e ao fim acaba aumentando a probabilidade de mais recursos alocados e de forma menos restrita. A abordagem via “parcerias” também auxilia as organizações no momento em que elas podem se beneficiar não somente dos recursos financeiros provindos deste relacionamento, mas também de recursos em espécie e compartilhamento de *expertise*, fatores que reduzem a parcela do orçamento que necessita de captação de recursos, além de promover a sua imagem no cenário internacional.

As estratégias de parcerias devem andar lado a lado com as de Mobilização de Recursos, uma vez que ela assegura que as doações e engajamento não sejam únicos,

mas de forma contínua e de longo-prazo, e mais abrangente no sentido de abarcar também outras formas de contribuição não financeiras. Além disso, o estabelecimento de parcerias é ainda mais importante quando relacionado ao engajamento com o setor privado, visando garantir que estes atores se vejam como partes integrais e responsáveis pelo funcionamento da organização e de seu mandato. A Estratégia de Mobilização de Recursos da UNFPA ilustra este aspecto, ao destacar que a organização reconhece o “valor de parcerias não-financeiras (...), além do desejo de mover o setor privado de dinheiro para impacto.” (ONU, 2015c, p. 7, tradução nossa)¹⁹. Desta forma, a mobilização de recursos deve ser entendida como um processo contínuo de estimular relacionamentos duradouros com parceiros, ao contrário de atividades puramente financeiras (ACHAMKULANGARE, 2014).

5.1.5 Boas práticas

Reconhecendo que cada organização tem sua peculiaridade e necessidades no que diz respeito à mobilização de recursos e interação com doadores, existem algumas práticas gerais que são entendidas como desejáveis para todas, como forma de impulsionar e aprimorar seu exercício e resultado de captação de recursos.

A primeira delas diz respeito à compreensão comum da importância da mobilização de recursos de forma estratégica e coordenada dentro de um ambiente de recursos escassos, disputa por fundos e aumento das demandas e necessidades. Com isto em mente, é importante que as organizações se posicionem de forma a criar relações duradouras com seus contribuidores, adaptando suas estratégias, abordagens e linguagens ao se direcionar com diferentes doadores, sejam diferentes agências governamentais de um mesmo país ou diferentes doadores não governamentais. Além disso, é importante que elas tenham um mandato claro e atrativo; e que as práticas de mobilização sejam realizadas e compreendidas por toda a organização, desde chefes executivos até funcionários operacionais em escritórios locais. Boas práticas de mobilização de recursos incluem uma boa estratégia de mídia e marketing, estruturação de atividades e suas demandas e orçamentos respectivos, melhorias nas atividades de

¹⁹ Idioma original do trecho: inglês

coleta de dados e manuseamento de informação; reconhecimento da maior demanda por visibilidade e reconhecimento público e maior coordenação entre as organizações (ACHAMKULANGARE, 2014).

Os focos da mobilização de recursos devem buscar diminuir a proporção de recursos restritos, com incentivos para estabilizar e aumentar as contribuições centrais e adotar novas estratégias para se obter recursos quase-centrais, como os fundos temáticos e de renda conjunta (ADAMS; MARTENS, 2015). Além disso, é importante criar estratégias para atrair novos doadores, em especial para abordar atores não-convencionais, como empresas, fundações, indivíduos, ONGs etc. Para tal fim, é importante que as OIs desenvolvam estratégias de atração e demonstrem valor agregado para atrair esses novos doadores (ACHAMKULANGARE, 2014).

5.2 IMPACTO DA MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS

No momento em que as organizações têm que lidar constantemente com a ameaça de perda de sua autonomia imposta pelas atuais práticas e panorama de financiamento, a mobilização de recursos toma um papel imprescindível na busca por independência institucional. Dois dos maiores vilões do financiamento no que diz respeito à ameaça contra a independência de organizações são o financiamento carimbado exacerbado e a dependência em um pequeno número de contribuidores. Aplicando as práticas corretas de Mobilização de Recursos, as organizações estão sendo eficientes em contornar os riscos e trazer estes aspectos para seu benefício. Muitas práticas envolvem se utilizar as maiores liberdades e oportunidades trazidas pelos recursos voluntários para expandir sua base de doadores e inovar seus meios de financiamento, garantindo que as organizações não se coloquem em posição de vulnerabilidade sobre um ou mais doadores majoritários e assegurando que mais atividades e áreas sejam financiadas pela decorrente diversidade de interesses trazida pelo maior número de doadores.

A UNFPA fornece um exemplo claro de como uma organização pode se beneficiar do modelo de financiamento voluntário para adquirir maior independência, e ao mesmo tempo garantir e aumentar seus recursos disponíveis. Esta OI sofreu três

vezes em sua história um congelamento de fundos pelos EUA, por divergências ideológicas e desalinhamento de interesses. Como forma de sobrevivência, a UNFPA se voltou para estratégias de mobilização de recursos que envolveram a profissionalização da área e o aproveitamento das oportunidades do financiamento voluntário para aumentar sua base de doadores, se aproximando de demais Estados-membros, atores do setor privado e indivíduos estadunidenses, tanto a nível global como em seus escritórios nacionais. Desta forma, em 2017 quando o governo Trump anunciou que não iria mais financiar a organização, esta já estava preparada para lidar com tal redução de recursos de forma orgânica e organizada, sem grandes ameaças à sobrevivência e funcionamento da organização (HIRSCHMANN, 2021).

Estratégias bem sucedidas de mobilização de recursos conseguem utilizar os recursos voluntários e carimbados para fortalecerem a resiliência de organizações frente à crises e desastres internacionais que demandam uma captação de recursos mais rápida e eficiente que recursos carimbados podem fornecer, além de as tornarem mais invulneráveis à oscilações de suporte de doadores tradicionais, ou Estados-membro, como é o caso acima apresentado da UNFPA, ou da UNESCO, ambas sofrendo do corte de financiamento dos EUA. A atividade de mobilização de recursos também possibilita a adequação dos interesses externos e conciliação deles com as necessidades institucionais. A diversificação de recursos, especialmente ao envolver novos atores não-estatais, possui um efeito positivo sobre as organizações especializadas ao combinar uma maior quantidade de recursos disponíveis com seu conhecimento especializado e acesso à informações particulares, resultando em uma maior influência sobre a agenda de desenvolvimento global e posicionamento de liderança em áreas estratégicas (BULL; BOAS; MCNEILL, 2004). A UNESCO fornece um exemplo claro de alinhamento de interesses do seu público-alvo, no caso empresas privadas, com sua necessidade de expandir sua base de doadores. Em 2015, a organização desenvolveu e divulgou seu posicionamento a respeito do engajamento com estes atores, elencando diversos benefícios que uma empresa obtém ao se financiar com a organização, como forma de atrair possíveis parceiros e criar uma estratégia organizacional coerente de parcerias e relacionamento com estes novos atores:

1. Beneficie com a forte imagem transferida ao se associar com uma marca internacional de alta reputação e agência da ONU prestigiada.
2. Ganhe alta visibilidade no cenário internacional
3. Obtenha acesso ao cenário público e privado amplo e diverso da UNESCO.
4. Beneficie da posição da UNESCO como um agente neutro e multilateral
5. Torne a sua Responsabilidade Social uma realidade (UNESCO, 2014, p. 9, tradução nossa)²⁰

Dado que o termo autonomia aqui é compreendido como a habilidade de Organizações Internacionais em determinar prioridades em sua agenda, desenvolver atividades e ações compatíveis com seus interesses próprios e alocar recursos conforme critérios institucionais internos, temos de forma clara como as atividades de mobilização de recursos, se aplicadas de forma coerente, profissional e bem-sucedida, podem ser chave na busca pela independência de organizações especializadas.

²⁰ Idioma original do trecho: inglês

6 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo primário se debruçar sobre o financiamento de organizações internacionais e suas possíveis interferências, positivas ou negativas, sobre a independência política, ou autonomia, de organizações internacionais especializadas. Para tal, a hipótese inicial foi de que o financiamento é de fato um fator determinante para a independência das organizações. Isto ocorre uma vez que ele pode ser utilizado de forma a aumentar a dependência de OIs sobre outros atores externos, caso os interesses de terceiros consigam determinar as atividades e prioridades das organizações, ou de forma a aumentar a resiliência e independência destas, caso as organizações consigam definir suas prioridades, ao mesmo tempo em que garantem a sua renda de forma sustentável, por meio de estratégias e planos de Mobilização de Recursos. Tal estudo também teve como objetivo paralelo o de alinhar a relevância do tema no âmbito acadêmico com a importância que este possui para os atores principais da pesquisa, as Organizações Internacionais. Busquei demonstrar a importância da análise da autonomia utilizando a abordagem do financiamento, como forma de incitar futuros trabalhos e pesquisas, uma vez que tais estudos podem ser utilizados e aplicados pelas próprias OIs.

O conceito de Organizações Internacionais é um termo abrangente que abarca diversos tipos de organizações, muito diferentes entre si no que diz respeito ao seu funcionamento, relação com demais atores e formas de financiamento. Foi necessário, portanto, conceitualizar e delimitar o meu objeto de pesquisa, a dizer, sobre quais organizações esta pesquisa se aprofundaria, para que pudesse chegar a uma conclusão coerente e completa. Dentre os diferentes grupos e seleções que compõem o âmbito de Organizações Internacionais, foram selecionadas aquelas compostas por Estados-membros e que possuem mandatos desenvolvimentistas e/ou humanitários de caráter operacional, enfocando especificamente nas entidades constituintes do Sistema de Desenvolvimento da ONU (UNDS), responsáveis pelas atividades operacionais de desenvolvimento.

Ainda que embasado na delimitação oficial da ONU sobre o grupo de organizações que constituem o UNDS, para esta pesquisa foi cunhado o termo

“organizações especializadas” para delimitar as organizações que deveriam compor a análise, diferindo em aspectos relevantes daqueles estipulados pela ONU. A delimitação do tema foi escolhida como forma de dar continuidade às pesquisas acadêmicas já existentes na área, ainda que em número escasso, além de reforçar a ênfase e a elevada preocupação dada pelas próprias Organizações Internacionais, em especial à ONU, a respeito da possibilidade de perda de autonomia frente às tendências e métodos atuais de financiamento destas organizações específicas. Tais atores também foram relevantes para a atual pesquisa ao demonstrarem a relação entre financiamento e autonomia de forma clara, fornecendo casos concretos pelos quais a independência destas OIs foi comprometida por fatores financeiros.

O tema do financiamento e sua incidência sobre a autonomia de Organizações Internacionais também possui um escopo amplo no que diz respeito às diferentes lentes, perspectivas e abordagens teóricas que podem ser utilizadas para compreendê-lo. Uma análise que possui como enfoque principal a autonomia de organizações especializadas e os fatores que a interferem só poderia ser desenvolvida se tais organizações forem compreendidas como atores internacionais plenos, os quais possuem uma agenda e interesses próprios. Afirmar que essas OIs possuem autonomia não significa dizer que elas possuem total liberdade para agir no Sistema Internacional, mas justamente que existem fatores que influenciam no seu grau de independência, de forma a assegurá-lo ou ameaçá-lo, dentre os quais se destaca o financiamento. A perspectiva do financiamento é relevante pois permite compreender, de um lado, as maneiras pelas quais demais atores internacionais buscam exercer influência sobre as Organizações Internacionais de forma a comprometer sua autonomia, e de outro, os recursos que estas OIs atualmente utilizam ao buscar sua independência internacional.

Partindo de tais delimitações conceituais e teóricas, foi possível estabelecer um panorama contemporâneo acerca das tendências e métodos de financiamento de organizações especializadas. Tal panorama indica que há um aumento exponencial nos recursos necessários para cobrir com os mandatos e expectativas sobre as organizações especializadas. Sendo assim, as contribuições voluntárias e os recursos carimbados surgiram como meios alternativos necessários para somar aos recursos compulsórios, como forma de aumentar a renda total destas organizações. Entretanto,

estes recursos não centrais acabaram por se tornar predominantes, a exemplo dos recursos voluntários que hoje são responsáveis por mais de 90% dos recursos totais obtidos pelo sistema de desenvolvimento da ONU. Assim como o financiamento voluntário, os recursos restritos também aumentaram de forma expressiva sua parcela de composição do orçamento total de organizações internacionais, sendo estes dados como preferíveis pelos doadores, o que impacta diretamente sobre a redução de recursos multianuais, previsíveis e flexíveis, preferíveis pelas organizações. No que diz respeito à origem dos recursos, os Estados ainda se mantêm como os atores de maior relevância e contribuição para o orçamento de OIs, apesar de sua participação estar cada vez mais reduzida devido à entrada de novos atores, como empresas, fundações, doadores individuais, entre outros. Por fim, uma última tendência do financiamento de organizações especializadas diz respeito às novas técnicas e ferramentas criadas por elas como forma de diversificar suas formas de arrecadação, diferente das negociações bilaterais com diferentes doadores. Estas novas técnicas são formatos multi-doadores, que incluem os fundos temáticos, os fundos globais temáticos e os fundos de renda conjuntas (*pooled funds*).

A partir deste panorama, foi possível analisar como as atuais tendências de financiamento podem ameaçar a autonomia de Organizações Internacionais. Mesmo as contribuições compulsórias, consideradas o formato mais confiável e flexível, ainda apresentam sérios problemas e geram constrangimentos no que diz respeito à autonomia e sustentabilidade de organizações internacionais, uma vez que são passíveis de certo controle por seus Estados-Membros. Entretanto, o maior problema está relacionado ao aumento considerável das contribuições voluntárias, principalmente daquelas restritas, uma vez que esse tipo de recurso abre brecha para que as prioridades orçamentárias e programáticas da organização sejam negligenciadas, caso elas não sejam compatíveis com as prioridades do doador. Tais prioridades de terceiros são geralmente voltadas para programas e áreas midiáticas, que possuem maior repercussão internacional. Outra tendência é no maior financiamento de atividades com objetivos e impactos claros, mensuráveis e imediatos, em detrimento a atividades centrais, de funções normativas, administrativas ou de sustentabilidade, o que leva à insuficiência financeira para recursos humanos e administrativos. Para obter os

recursos voluntários, as organizações se envolvem com negociações bilaterais com doadores, para convencê-los a contribuir financeiramente, colocando-as em posição de vulnerabilidade, e mais suscetíveis a aceitar as condições impostas por atores externos.

A concentração de renda em um pequeno número de doadores também levanta preocupações sobre a perda de autonomia de Organizações Internacionais, uma vez que contribuidores majoritários podem se utilizar de suas doações para avançar com agendas puramente internas. Por trás de todas as contribuições financeiras existem expectativas de retornos e benefícios por parte dos atores envolvidos. Para os Estados, tais retornos podem ser no sentido de avançar sua própria agenda internacional, obter maior controle sobre OIs, possibilitar a atuação em áreas de mais difícil acesso para estes Estados, entre outros. Para o setor privado, os interesses vão ao encontro às necessidades de publicidade positiva, maior visibilidade internacional, aumento da reputação, alcance de novos mercados e clientes, melhora na relação com consumidores, e impulsionamento de negócios e interesses corporativos. Por fim, atores da sociedade civil, como filantropos e grandes doadores, se utilizam das doações também como forma de ganhar maior visibilidade pessoal. As ONGIs, por sua vez, utilizam do financiamento como forma de terceirizar determinadas atividades ou de aumentar sua credibilidade de atuação. Independentemente do tipo de doador, o formato de financiamento voluntário e restrito permite que interesses particulares sejam sobrepostos aos interesses das próprias organizações, reduzindo sua independência.

Por outro lado, foi verificado que as mesmas formas de financiamento, voluntário e restrito, que impõem as supracitadas ameaças sobre a autonomia de organizações especializadas podem também servir para aumentar sua resiliência sobre as tentativas de imposições de interesses de outros atores. O financiamento voluntário, além de ser responsável por aumentar a quantidade de recursos obtidos pelas organizações, permitiu a abertura de contribuições para mais que apenas Estados-membros, gerando uma maior gama de financiadores e decorrente menor dependência das organizações para com seus contribuidores, além de elevar as possibilidades de fontes de financiamento. A área de Mobilização de Recursos surgiu como resposta à necessidade de OIs em desenvolver e aprimorar sua captação de fundos, de forma a permitir que elas pudessem usufruir de tais vantagens trazidas pelas contribuições não-centrais.

Desta maneira, o estudo se aprofundou na atividade de Mobilização de Recursos como estratégia necessária de Organizações Internacionais, para que estas pudessem controlar e coordenar como seus recursos estão sendo obtidos, frente ao aumento exponencial das contribuições voluntárias e restritas. Foi observado um aumento da relevância dada para tal ramo pelas OIs, se materializando nos Planos oficiais de Mobilização de Recursos, os quais são alinhados com seus Planos Estratégicos (onde são determinados as atividades e prioridades organizacionais), na profissionalização da área, e no aumento de recursos humanos e financeiros alocados para setores de Mobilização de Recursos.

A atividade de Mobilização de Recursos possui as funções primárias de coordenação, centralização, criação de estruturas, definição de prioridades de arrecadação, e coerência com os mandatos primários das OIs. Tais tarefas são coordenadas e estruturadas para buscar reduzir os danos negativos das atuais tendências de financiamento e arrecadação de fundos em pontos-chaves. Algumas destas áreas de enfoque durante o estudo foram: a busca pelo aumento da base de doadores, ao incluir novos atores e aumentar o número de contribuintes; a redução dos custos das demandas crescentes de *reporting* e visibilidade por doadores; a garantia de maior previsibilidade de recursos; e o desenvolvimento de estratégias criativas para complementar a arrecadação tradicional, esta última via negociações bilaterais com doadores tradicionais, a exemplo dos Comitês Nacionais da UNICEF, os fundos temáticos e de renda conjunta, a mobilização de recursos conjunta entre organizações especializadas e a perspectiva de parcerias.

Desta forma, é possível inferir que a atividade de Mobilização de Recursos permite que as organizações especializadas contornem as ameaças postas sobre sua autonomia, e utilizem as atuais tendências e métodos a seu favor, sendo, portanto, uma ferramenta essencial para se analisar o grau de autonomia destas organizações, quando utilizado a perspectiva do financiamento. A Mobilização de Recursos é, desta forma, uma forma de operacionalização da busca por garantia de independência política de organizações internacionais, tendo repercussões sobre o fluxo e equilíbrio do Sistema Internacional como um todo.

Foi demonstrado que, pela perspectiva do financiamento, é possível observar tanto a tendência de atores externos em buscar impor seus interesses, comprometendo a autonomia de OIs no processo, como a resposta destas organizações via desenvolvimento de estratégias e profissionalização da área, buscando minimizar os impactos do financiamento nos moldes impostos atualmente. Por meio da análise da autonomia pelo ponto de vista do financiamento é possível inferir também sobre o relacionamento e a interferência de todos os atores do Sistema Internacional, não se restringindo apenas às relações Estados-OIs, mas considerando todos os novos atores, tão relevantes quanto os tradicionais. Além disso, o financiamento é uma das formas de maior importância no cotidiano dos próprios atores internacionais para a busca de autonomia, talvez mais ainda que embates no âmbito político ou diplomático, as quais são áreas de enfoque em grande parte de pesquisas acadêmicas.

Durante a realização da pesquisa, foi possível inferir que o financiamento atua de forma a permitir ou prevenir que as Organizações Internacionais determinem as prioridades em sua agenda, desenvolvam atividades e ações compatíveis com seus interesses próprios e aloquem recursos conforme critérios institucionais internos. Estes três aspectos compõem, na presente pesquisa, os critérios determinantes da independência de uma organização especializada. Visto que a proposta do presente estudo era averiguar se o financiamento de fato exercia influência, seja ela positiva ou negativa, sobre a independência política, pode-se afirmar que a pesquisa conseguiu encontrar argumentos que comprovassem tal hipótese.

Como afirmado durante o presente estudo, este trabalho não se propôs a analisar todas as perspectivas, abordagens e inferências que o financiamento pode beneficiar ou ameaçar a autonomia de organizações internacionais. Foi necessária uma delimitação estrita do objeto de estudo, enfocando apenas em um grupo seleto de organizações internacionais, além de um posicionamento teórico que me permitisse analisar as OIs como atores plenos que buscam um posicionamento próprio dentro do Sistema Internacional. Foi demonstrado, no presente trabalho, de quais maneiras o financiamento é capaz de influenciar na autonomia apenas de organizações especializadas. A relação pelos quais o fluxo de recursos e a necessidade de sustentabilidade financeira pode ser benéfica ou prejudicial é bastante diferente quando

considerados outros tipos de Organizações Internacionais, uma vez que estes possuem formas e tendências de financiamento distintas. As Instituições Financeiras Internacionais, por exemplo, possuem uma relação com seu aspecto financeiro e forma de financiamento extremamente diversa das organizações abordadas neste trabalho. As ONGIs, por sua vez, diferem das organizações especializadas em seu relacionamento com Estados e seu posicionamento internacional, afetando o que se entende por autonomia e como seus modelos de financiamento particulares interagem com tal independência. As organizações políticas regionais oferecem outro exemplo, já que possuem formas e tendências de financiamento específicas, as quais interferem de maneira diferente em sua autonomia.

Ademais, mesmo dentro da delimitação temática e teórica escolhida, ainda existem muitos pontos que não puderam ser abordados dado as limitações do presente trabalho, mas que são de extrema relevância para as relações internacionais na prática e merecem uma análise mais aprofundada. É sugerido, e buscou-se incentivar por meio deste trabalho, pesquisas futuras que se aprofundem no financiamento de Organizações Internacionais. Exemplos de tópicos que se beneficiariam de futuras pesquisas são: a abordagem via parcerias, em contraponto à perspectiva de “apenas doadores” e como isso influencia na relação entre agentes internacionais; as ferramentas de arrecadação multi-doadores, como os fundos temáticos, globais temáticos e de renda conjunta; a relação entre Organizações Internacionais e Sociedade Civil e os ganhos e assistência mútua; entre outros. Estudos mais aprofundados acerca do papel das estratégias de mobilização de recursos, desenvolvendo boas práticas e recomendações, são imprescindíveis não somente para dar mais fôlego para o debate acadêmico acerca do papel das organizações internacionais no Sistema Internacional, mas também para serem utilizadas de forma aplicada por estas organizações, trazendo uma contribuição direta de pesquisas acadêmicas para atores internacionais.

REFERÊNCIAS

ACHAMKULANGARE, Gopinathan. **An analysis of the resource mobilization function within the United Nations system**. Genebra: ONU, 2014.

ADAMS, Barbara; MARTENS, Jens. **Fit for whose purpose**. Nova Iorque, 2015.
Disponível em:

https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2101Fit_for_whose_purpose_online.pdf. Acesso em: 05 jul. 2022.

AMICI, Marco; CEPIKU, Denita. **Performance Management in International Organizations**. Cham: Palgrave Pivot Cham, 2020.

BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. The politics, power, and pathologies of international organizations. **International organization**, v. 53, n. 4, p. 699-732, 1999.

BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. **Rules for the world: international organizations in global politics**. [S.l.]: Cornell University Press, 2004.

BAUMANN, Max-Otto. How earmarking has become self-perpetuating in United Nations development co-operation. **Development Policy Review**, v. 39, n. 3, p. 343-359, 2021.

BAYRAM, A. Burcu; GRAHAM, Erin R. Financing the United Nations: Explaining variation in how donors provide funding to the UN. **The Review of International Organizations**, v. 12, n. 3, p. 421-459, 2017.

BEIGBEDER, Yves. **New challenges for UNICEF: children, women and human rights**. Londres: Palgrave Macmillan, 2001.

BOKOVA, Irina. **Millions can benefit from partnerships with private sector**.

Entrevistador: Georgi Gotev. Euractiv, 5 mar. 2013. Disponível em:

<https://www.euractiv.com/section/development-policy/interview/unesco-chief-millions-can-benefit-from-partnerships-with-private-sector/>. Acesso em: 15 ago. 2022.

BULL, Benedicte; BOAS, Morten; MCNEILL, Desmond. Private sector influence in the multilateral system: A changing structure of world governance. **Global Governance**, v. 10, p. 481, 2004.

BURLEY, John; LINDORES, Douglas. **The UN development system and its operational activities for development: Updating the definitions**. [S.l.]: 2016.

Disponível em: <https://www.cbd.int/financial/doc/un-terminology2016.pdf>. Acesso em: 01 set. 2022.

BÜTHER, Tim; MAJOR, Solomon; E SOUZA, André de Mello. The politics of private foreign aid: Humanitarian principles, economic development objectives, and

organizational interests in NGO private aid allocation. **International organization**, v. 66, n. 4, p. 571-607, 2012.

CAMPOS, Luciana R. The political economy of UN System operational activities: overcoming the bilateralization of multilateralism through pooled funds?. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 7, n. 13, p. 83-115, 2018.

DAUGIRDAS, Kristina; BURCI, Gian Luca. Financing the World Health Organization: what lessons for multilateralism?. **International Organizations Law Review**, v. 16, n. 2, p. 299-338, 2019.

DAUGIRDAS, Kristina. Funding Global Governance. **NYU Envt. LJ**, v. 29, p. 639-658, 2021.

GRADY, H. **Philanthropy as an Emerging Contributor to Development Cooperation**: Background Paper for the Conference “International Development Cooperation, Trends and Emerging Opportunities – Perspectives of the New Actors” Istanbul: UNDP, 2014.

GRAHAM, Erin. Money and multilateralism: how funding rules constitute IO governance. Cambridge: **International Theory**, v. 7, n.1, p. 162-194, mar. 2015. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-theory/article/abs/money-and-multilateralism-how-funding-rules-constitute-io-governance/EE4B1F15213AF7EE7DCE1BA2A03EDA82>. Acesso em: 07 fev. 2022.

GRAHAM, Erin R. Follow the money: How trends in financing are changing governance at international organizations. **Global Policy**, v. 8, p. 15-25, 2017a.

GRAHAM, Erin. The institutional design of funding rules at international organizations: Explaining the transformation in financing the United Nations. **European Journal of International Relations**, v. 23, n. 2, p. 365-390, 01 jun, 2017b. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1354066116648755>. Acesso em: 06 fev. 2022.

HAWKINS, Darren G. et al. Delegation under anarchy: states, international organizations, and principal-agent theory. **Delegation and agency in international organizations**, v. 3, p. 21, 2006.

HIRSCHMANN, Gisela. International organizations' responses to member state contestation: from inertia to resilience. **International Affairs**, v. 97, n. 6, p. 1963-1981, 2021.

HOPKINS, Michael. **Corporate Social Responsibility & International Development: Is Business the Solution?**. Londres: Earthscan, 2007

JACKSON, Robert Gillman Allen. **A study of the capacity of the United Nations development system**. Genebra: ONU, 1969.

LITSIOS, Socrates. The long and difficult road to Alma-Ata: a personal reflection. **International journal of health services**, v. 32, n. 4, p. 709-732, 2002.

MELAMED, Claire. Making pizza without dough (or the state of funding for data). **The Data Value Digest**, v. 32, 06 jul. 2022. Disponível em: https://datavaluesdigest.substack.com/p/making-pizza-without-dough-the-state?utm_source=email. Acesso em: 17 jun. 2022.

MENDEZ, Ruben. Financing the United Nations and the International Public Sector: Problems and Reform. *In*: FREDERKIN, Brian; DIEHL, Paul. **The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1997. V.3, p. 283-310.

NIEMMAN, Dennis; MARTENS, Kerstin; KAASCH, Alexandra. The Architecture of Arguments in Global Social Governance: Examining Populations and Discourses of International Organizations in Social Policies. *In*: NIEMMAN, Dennis; MARTENS, Kerstin; KAASCH, Alexandra. **International Organizations in Global Social Governance**. Cham: Palgrave Macmillan, 2021, p. 25- 27.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. Development Assistance Committee - DAC. **2010 DAC Report on Multilateral Aid**. Paris: Development Cooperation Directorate, 2010.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **Multilateral Aid 2010**. Paris: OECD Publishing, 2011.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **The Contribution of International Organisations to a Rule-Based International System**: Key Results from the partnership of international organisations for effective rulemaking. Paris: OECD, 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/IO-Rule-Based%20System.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **Multilateral Development Finance 2010**. Paris: OECD Publishing, 2011. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/development/multilateral-aid-2010_9789264046993-en. Acesso em: 15 jul. 2022

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **Multilateral Development Finance 2020**. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/e61fdf00-en/index.html?itemId=/content/publication/e61fdf00-en>. Acesso em: 15 jul. 2022

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **Annex 2 List of ODA-eligible international organisations**. 2022a. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/annex2.htm>. Acesso em: 31 jul. 2022.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. Bill & Melinda Gates Foundation. *In*: ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. **Development Co-operation Profiles**. Paris: OECD Publishing, 2022b.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Assembléia Geral. **Resolução 50/227**. Further measures for the restructuring and revitalization of the United Nations in the economic, social and related fields. Nova Iorque, 1996. Disponível em: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F50%2F227&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>. Acesso em: 15 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Conselho Económico e Social das Nações Unidas - Ecosoc. **Analysis of the funding of operational activities for development of the United Nations system for 2009**. Nova Iorque: Assembleia Geral, 2011. Relatório para Secretário Geral.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais - DESA. **ECOSOC Dialogue on the longer-term positioning of the UN development system in the context of the post-2015 development agenda**. Nova Iorque: Escritório para Suporte e Coordenação à ECOSOC (OESC), 2015a. Background Note. Workshop 2- Funding. Disponível em: https://www.un.org/en/ecosoc/qcpr/pdf/desa_paper_funding.pdf. Acesso em: 02 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais - DESA. **Implementation of General Assembly Resolution 67/226 on the quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system (QCPR): 2016**. Nova Iorque: Seção de Políticas de Cooperação ao Desenvolvimento, 2015b. Advance Unedited Version.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Executive Board of the United Nations Development Programme, the United Nations Population Fund and the United Nations Office for Project Services. **United Nations Population Fund: UNFPA resource mobilization strategy**. Nova Iorque, 2015c. DP/FPA/2015/11.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Conselho Económico e Social das Nações Unidas - Ecosoc. **Implementation of General Assembly resolution 67/226 on the quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system: funding analysis**. Nova Iorque: Assembléia Geral, 2016. Relatório para Secretário Geral.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **UN inter-agency Pooled Funds – Explanatory note**. [Nova Iorque], 2018. Disponível em: https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/6_%20UN%20Inter-agency%20pooled%20funds.pdf. Acesso em: 27 jul. 2022. UNDS repositioning – Explanatory Note #6.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. General Assembly Economic and Social Council. **Funding Compact: Report of the Secretary-General.** Nova Iorque, 2019a. Advance unedited version.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Conselho Económico e Social das Nações Unidas - Ecosoc. **Implementation of General Assembly resolution 71/243 on the quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system.** Nova Iorque: Assembleia Geral, 2019b. Supplementary note to Addendum 2: Analysis on Funding Technical note on definitions, sources and coverage.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Resolução 75/233.** Assembleia Geral: A/RES/75/233 on the report of the Second Committee (A/75/463/Add.1, para. 21). Nova Iorque, 2020. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/381/87/PDF/N2038187.pdf?OpenElement>. Acesso em: 06 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Conselho Económico e Social das Nações Unidas - Ecosoc. **Quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system.** Nova Iorque: Assembleia Geral, 2021. Relatório para Secretário Geral.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **UN System.** 2022. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/un-system>. Acesso em 25 jun. 2022.

PATZ, Ronny; GOETZ, Klaus H. Resource mobilization strategies and administrative structures in the United Nations system. *In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY – ICPP, 1., 2017, Singapore. Anais [...].* Singapore, 2017. p. 28-30.

RIDGE, Natasha; KIPPELS, Susan. UNESCO, Education, and the Private Sector: A Relationship on Whose Terms?. *In: DO AMARAL, Marcelo; STEINER-KHAMSI, Gita; THOMPSON, Christiane. Researching the Global Education Industry: Commodification, the Market and Business Involvement.* Palgrave Macmillan, Cham, 2019. p. 87-113.

RITTBERGER, Volker et al. **International organization.** [Londres]: Bloomsbury Publishing, v. 3, 2019.

SRIDHAR, Devi; WOODS, Ngaire. Trojan multilateralism: global cooperation in health. **Global Policy**, v. 4, n. 4, p. 325-335, 2013.

TERZI, Cihan; FALL, Papa Louis. **Use of non-staff personnel and related contractual modalities in the United Nations System Organizations.** Geneva: Joint Inspection Unit, 2014.

TORTORA, Piera; STEENSEN, Suzanne. Making earmarked funding more effective: Current practices and a way forward. **Better Policies for Better Lives Report**, v. 1, 2014.

UNESCO mobilizes higher voluntary funding during Covid-19 crisis. **UNESCO**, 2021. Disponível em: <https://en.unesco.org/news/unesco-mobilizes-higher-voluntary-funding-during-covid-19-crisis#:~:text=Stronger%20support%20to%20UNESCO%20from%20private%20sector%20and%20NGO&text=Figures%20show%20a%20strong%20increase,million%20to%20approximately%20%24%20100%20million>. Acesso em: 20 jul. 2022.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND - UNICEF. **UNICEF Strategic Plan 2022–2025**: Renewed ambition towards 2030. Nova lorque: UNICEF, 2021.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND - UNICEF. **Funding to UNICEF**. 2022a. Disponível em: <https://www.unicef.org/partnerships/funding>. Acesso em: 16 jun. 2022.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND - UNICEF. **Ukraine Humanitarian Situation Report No. 15**. 2022b. Disponível em: <https://www.unicef.org/documents/unicef-ukraine-humanitarian-situation-report-no-15-14-june-2022>. Acesso em: 05 jul. 2022.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND - UNICEF. **Global Annual Results Report 2021**: Humanitarian Action. 2022c. Disponível em: <https://www.unicef.org/reports/global-annual-results-2021-humanitarian-action#:~:text=A%20record%20number%20of%20people,of%20needs%20for%20humanitarian%20assistance>. Acesso em: 07 jul. 2022.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND - UNICEF. **UNICEF National Committees**. Disponível em: <https://www.unicef.org/unicef-national-committees>. Acesso em: 10 ago. 2022d.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT GROUP - UNDG. **ECOSOC Dialogue on the “longer-term positioning of the UN development system”**. UNDG Perspectives on Funding, April 20, 2015. UNDG: Nova lorque, 2015.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME- UNDP. **Funding Compendium**. Nova lorque, 2021. Report.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION - UNESCO. **Leave your mark: engage with UNESCO: UNESCO and the Private Sector**. Paris, 2014. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000228855>. Acesso em 19 ago. 2022. Programme and meeting document.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION - UNESCO. **Sources of Funding**. 2022. Disponível em: <https://core.unesco.org/en/sources-of-funding?biennium=41&quarter=2022Q2>. Acesso em: 11 ago. 2022.

UNITED NATIONS ENTITY FOR GENDER EQUALITY AND THE EMPOWERMENT OF WOMAN - UN-WOMEN. **Strategic Plan 2022-2025**. Nova Iorque: UN-WOMEN, 2021.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENT PROGRAMME - UN-HABITAT. **Monthly update including funding status as at 31 May 2021**. [s.l.], 2021. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/07/un-habitat_monthly_updates_for_member_states_-_may_2021.pdf. Acesso em: 22 jul. 2022.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENT PROGRAMME - UN-HABITAT. **Donor Visibility Guideline**. Nairobi, 2021.

UNITED NATIONS POPULATION FUND - UNFPA. **UNFPA's Thematic Funds in the Context of the COVID-19 Response**. 2020. Disponível em: <https://www.unfpa.org/resources/unfpas-thematic-funds-context-covid-19-response>. Acesso em: 06 jul. 2022.

UNITED NATIONS REFUGEE AGENCY — UNHCR. UNHCR Philippines. **The Coca-Cola Foundation partners with UNHCR to bring life-saving WASH facilities for communities affected by forced displacement in Mindanao**. Manila, 2021. Disponível em: <https://www.unhcr.org/ph/23031-coca-cola-foundation-partners-with-unhcr.html>. Acesso em: 21 jul. 2022.

UNITED NATIONS REFUGEE AGENCY — UNHCR. Funding and Budget. *In*: UNITED NATIONS REFUGEE AGENCY - UNHCR. **The Global Appeal 2001**. [Genebra], 2000. Disponível em: <https://www.unhcr.org/publications/fundraising/4a0beb476/global-appeal-2001.html>. Acesso em: 12 ago. 2022.

UNITED NATIONS REFUGEE AGENCY — UNHCR. **Donor Ranking**. Disponível em: <https://reporting.unhcr.org/donor-ranking?year=2021>. Acesso em: 10 ago. 2022a.

UNITED NATIONS REFUGEE AGENCY — UNHCR. **Global Report 2021**. [Genebra], 2022b. Disponível em: <https://reporting.unhcr.org/globalreport2021/pdf>. Acesso em: 10 ago. 2022.

VARADY, Christopher J. **Corporations Growing Role**. [S.l.]: Fundraising from Corporations, Philantrophia, 201-?. Material de aula do curso Fundraising from Corporations. Postado na plataforma Philantrophia.

WEINLICH, Silke *et al.* **Earmarking in the multilateral development system: Many shades of grey**. Studies- German Development Institute, Bonn, 2020.

WILLIAMSOM, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. Nova Iorque: Free Press, 2002.

WORLD FOOD PROGRAMME - WFP. **Contributions by year**. 2019. Disponível em: <https://www.wfp.org/funding>. Acesso em 10 ago. 2022.

WORLD FOOD PROGRAMME – WFP. **Contributions to WFP in 2021**. Disponível em: <https://www.wfp.org/funding/2021>. Acesso em: 15 ago. 2022.

WORLD HEALTH ORGANIZATION - WHO *et al.* **Programme budget 2016-2017**. Genebra: World Health Organization, 2015.

WORLD HEALTH ORGANIZATION - WHO. **WHO programme and financial reports for 2020–2021, including audited financial statements for 2020**. World Health Organization, 2021. WHO Results Report Mid-term Review of the Programme Budget 2020–2021. Disponível em: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA74/A74_28-en.pdf. Acesso em 07 jul. 2022.

WORLD HEALTH ORGANIZATION - WHO. **Assessed Contributions**. Disponível em: <https://www.who.int/about/funding/assessed-contributions>. Acesso em: 20 jul. 2022.

YUSSUF, Muhammad; LARRABURE, Juan Luis; TERZI, Cihan. **Voluntary contributions in United Nations system organizations**: impact on programme delivery and resource mobilization strategies. Geneva, Switzerland: UN Joint Inspections Unit, 2007.