

**Asociación Uruguaya de Ciencia Política**  
**Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política**  
**“¿Qué ciencia política para qué democracia?”**

***O Enfraquecimento institucional da UNESCO e as limitações no desenvolvimento de Políticas Globais***<sup>1</sup>

Jéssica Silva Fernandes<sup>2</sup>

**RESUMO:**

O artigo que se submete é resultado parcial de uma pesquisa que vem sendo desenvolvida no mestrado em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. A proposta discute o enfraquecimento da instituição a partir do reconhecimento da Palestina em 2011. Nesse âmbito os Estados Unidos se tornaram um dos principais atores responsáveis pela crise financeira que se instaurou na agência internacional em função da suspensão de donativos à UNESCO. Nesse tocante tem-se um cenário que limita o desenvolvimento das políticas globais relacionadas à educação, ciência e cultura. Tendo em vista essa celeuma adota-se como pressuposto o fato de que a proeminência estadunidense pode evidenciar lacunas da participação dos Estados Unidos na estrutura multilateral causando severos impactos às instituições que na compartilham com os interesses por eles defendidos.

**Palavras chaves:** UNESCO, EUA, Enfraquecimento Institucional

---

<sup>1</sup>Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014)

<sup>2</sup> Aluna do Programa de Mestrado do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil. Desenvolve pesquisa na Linha de Política Internacional e Comparada. Contato: jessicasfernandes@gmail.com

## INTRODUÇÃO

O cenário de crise financeira pelo qual a UNESCO vêm passando desde 2011 retrata por um lado a preponderância dos grandes contribuintes sobre as decisões institucionais e por outro as fragilidades da estrutura orçamentária de instituições como a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura. Embora a agência internacional trabalhe com um orçamento regular e recursos extra-orçamentários a suspensão de donativos por parte dos grandes financiadores se torna um problema estrutural para tal OI.

É nesse sentido, que se propõe um breve estudo de caso da situação da UNESCO desde 2011, ano em que Estados Unidos suspendem seus vultosos recursos à instituição. Pretende-se com essa investigação melhor compreender as crises e os problemas institucionais pelos quais a organização destinada a gerir as questões relativas à Educação, Ciência e Cultura no ambiente internacional tem sofrido. Como observado, o desenvolvimento de inúmeros programas das grandes áreas foram limitados buscando um reajuste à nova realidade orçamentária.

No anseio de se encontrar explicações que justifiquem o comportamento de atores estatais às entidades multilaterais se caracteriza as ações dos Estados dentro das OI's como fortes, intermediários e Fracos. Assim ao se analisar documentos dos anos de 2009 a 2013 pretendem-se investigar as alterações sofridas pela instituição e os impactos acarretados nas ações das grandes áreas da Educação, Ciência e Cultura. Desse modo, se desenvolve predominantemente, uma pesquisa qualitativa orientada por análises documentais e análises de discursos proferidos pela atual Diretora Geral Irina Bokova.

Destarte, se apresenta inicialmente uma discussão sobre acerca da relevância das OI's para os Estados. Em seguida se apresentam os propósitos e valores gerais pelos quais a UNESCO se destina a perseguir internacionalmente. Na sequência se esboça as razões da atual crise vivenciada na organização e os impactos sofridos pela mesma com destaque para uma análise do enfraquecimento dos programas das grandes áreas. Ao final, conclui-se discutindo a aplicação da Teoria de Hirschman às instituições internacionais e caracterizando o comportamento da UNESCO enquanto organização em declínio.

## AS OI'S E OS ESTADOS

A reconfiguração do ordenamento internacional e a ascensão das organizações internacionais como atores capazes de estabelecer acordos e dotados de autoridade internacional trazem mudanças à forma de interpretação da relação do poder dos Estados em face às instituições em ascensão. Com o fim da II Guerra Mundial notou-se um fomento à criação de instituições internacionais o qual é intensificado no pós Guerra Fria, dando incentivo à cooperação via instituições. Nesse contexto, nascem importantes organizações internacionais para atender aos anseios estatais.

As OI's que então surgiram, podem ser vistas como atores independentes por si só que agem estrategicamente com Estados e entidades corporativas. De acordo com Tierney. et. al, 2006 as OI's são importantes, dentre outras razões, na redução dos custos de transação e na credibilidade. Ou seja, as OI's reduzem custos tanto financeiros, temporais, dentre outros que poderiam advir de negociações uni ou bilaterais, além de representarem uma maneira mais segura de se estabelecer transações internacionais, por auferirem maior credibilidade entre os Estados - Nação.

Estados delegam tarefas às OI's que podem vir a ser ampliadas em determinadas circunstâncias ou em função da ação estratégica das OI's, e essa delegação se caracteriza por uma concessão de autoridade condicional, por meio do qual um Estado autoriza uma OI a agir em seu nome. Como “Eleitores delegam aos políticos, legisladores delegam aos representantes partidários, Estados - Nação delegam responsabilidades às organizações internacionais<sup>3</sup>” (TIERNEY et. al., 2006, p. 44).Essas adquirem autoridade por tempo, espaços ou áreas limitadas, isto é, essa autoridade pode ser revogada pelo Estado quando assim lhe perceber pertinente. Assim, agentes recebem concessão de autoridade condicional de uma entidade, todavia, essa característica não implica que os agentes sempre estarão dispostos a fazer o que os principais requerem, (TIERNEY et. al. 2006).

Agências multilaterais, supostamente, trabalham de maneira mais eficaz na prestação de informações especialmente no que tange à capacidade de acompanhar e monitorar o receptor da ajuda externa que é enviada por diferentes Estados (TIERNEY et. al. ,2006). Além disso, Estados podem também delegar responsabilidades às OI's

---

<sup>3</sup>Do original: “*Voters delegate to politicians; legislators delegates to party leaders, nation states delegate to international organizations<sup>3</sup>*” (TIERNEY et. al. 2006, p. 44).

quando se vêm em situações de problemas de ação coletiva. Isso ocorre quando Estados não conseguem alcançar acordos políticos, nesse caso eles podem delegar poder de agenda para um agente induzir um equilíbrio. Isto é, um padrão para solucionar problemas de escolha coletiva em políticas domésticas que podem refletir um poder considerável de influenciar agenda (TIERNEY et. al. 2006). Assim, sobre essa relação de delegação de responsabilidades que se visa construir a discussão que se apresenta em seguida. Como brevemente demonstrado, OI's surgem para atender interesses estatais mas se tornam atores independentes na arena internacional, podendo em muitos casos não atender às demandas de seus Estados- Membros. É, principalmente, nesse tocante que se desenvolve a investigação acerca das ações da UNESCO e implicações de decisões institucionais contrárias aos interesses estadunidenses.

### **UMA BREVE VISÃO SOBRE OS PROJETOS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA**

Com a defesa do ideal de que “a paz deve ser estabelecida com base na solidariedade intelectual e moral da humanidade<sup>4</sup>” surgiu a UNESCO com a finalidade de responder à firme convicção das nações de que os acordos políticos e econômicos não são suficientes para construir uma paz duradoura. Criou-se uma instituição destinada a construir redes entre as nações que pudessem reduzir as assimetrias existentes entre os países e diminuir a incerteza sobre a cooperação entre os mesmos.

Dentre os propósitos defendidos pela UNESCO podem ser identificados: a mobilização para a educação para que cada criança, menino ou menina, possa ter acesso a uma educação de qualidade como um direito humano fundamental e como pré-requisito para o desenvolvimento humano; a construção de uma compreensão intercultural: através da proteção do patrimônio e apoio à diversidade cultural<sup>5</sup>; a proteção da liberdade de expressão entendida pela UNESCO como uma condição essencial para a democracia e para o desenvolvimento da dignidade humana. Além disso, a UNESCO também visa criar políticas para incentivar a cooperação científica: como, por exemplo, os sistemas de alerta precoce para tsunamis ou acordos de gestão de

---

<sup>4</sup> Do original: *Peace must be established on the basis of humanity's moral and intellectual solidarity (UNESCO.ORG)*

<sup>5</sup> UNESCO criou a idéia do Patrimônio Mundial para proteger as regiões de valor universal (UNESCO.ORG)

águas transfronteiriças, para fortalecer os laços entre as nações e sociedades. Assim o objetivo da UNESCO era de criar políticas holísticas capazes de lidar com as dimensões sociais, ambientais, econômicas e também com o desenvolvimento sustentável (UNESCO, 2011).

De acordo com a Constituição da UNESCO de 1945

por esses motivos os Estados Partes desta Constituição, acreditando em oportunidades plenas e iguais de educação para todos, na busca irrestrita da verdade objetiva, e no livre intercâmbio de idéias e conhecimento, acordam e expressam a sua determinação em desenvolver e expandir os meios de comunicação entre os seus povos, empregando esses meios para os propósitos do entendimento mútuo, além de um mais verdadeiro e mais perfeito conhecimento das vidas uns dos outros. Em consequência, eles, por este instrumento criam a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, com o propósito de fazer avançar, através das relações educacionais, científicas e culturais entre os povos do mundo, os objetivos da paz internacional, e do bem estar comum da humanidade, para os quais foi estabelecida a Organização das Nações Unidas, e que são proclamados em sua Carta (CONSTITUIÇÃO UNESCO, 1945, p.2).

Desta maneira os Estados membros cooperam no sentido de promover políticas relacionadas à Educação, Ciência e Cultura. Cabe ressaltar que essas áreas se subdividem em inúmeras frentes de atuação. A UNESCO trabalha, portanto, com uma agenda complexa, pois, tenta incorporar os novos desafios globais de desenvolvimento e sustentabilidade em meio a pauta dos programas que serão desenvolvidos, (UNESCO, 2013b).

Dentre os projetos atualmente desenvolvidos pela UNESCO, tem-se a ação de *Salvaguardar e Compartilhar Culturas*, nesse escopo, recebe destaque dentre outros o projeto de Patrimônio Mundial, que por meio da cooperação busca proteger o Patrimônio Natural e incentiva políticas e práticas de conservação almejando facilitar o desenvolvimento local aliado à preservação. Outra importante frente de atuação da UNESCO se relaciona a *Salvaguardar nosso Planeta*, por meio do qual se desenvolvem projetos como, por exemplo: Educação para o Desenvolvimento Sustentável, que busca integrar valores e práticas relacionados à sustentabilidade em diversos aspectos da educação e aprendizagem. Ademais, têm-se os projetos que visam *Compartilhar os Conhecimentos*, como por exemplo, via Cátedras UNESCO que disponibilizam inúmeros canais para a cooperação universitária internacional, no nível Norte-Sul e Sul-

Sul e atuam na tentativa de estabelecer pontes entre os pesquisadores e os encarregados da elaboração das políticas, (UNESCO, 2011).<sup>6</sup>.

Embora a UNESCO trace inúmeras metas que visam a promoção do conhecimento, igualdade cultural e compartilhamento científico, registra-se nos últimos anos uma ineficiência nas ações propostas pela UNESCO, evidenciando a redução dos programas a serem implantados no âmbito internacional. A questão a que se faz referência está relacionada ao ano de 2011 com o reconhecimento da Autoridade Palestina, e traz inúmeras variáveis à questão como por exemplo a proeminência estadunidense, a limitação de políticas globais propostas pela UNESCO e o enfraquecimento institucional de modo geral, como se pretende demonstrar a partir das próximas seções.

### **A atual crise financeira da UNESCO**

Ao se fazer uma análise comparada dos relatórios financeiros da UNESCO entre 2009 e 2013 encontra-se algumas disparidades que serão abaixo desatacadas. No plano orçamentário de ano base 2010-2011, notava-se uma ampla disponibilidade de recursos, somando US\$ 653,000,000<sup>7</sup> a serem destinados para os programas das grandes áreas de Educação, Ciência e Cultura da agência internacional (UNESCO,35C/5, 2010), contudo, o ritmo crescente do orçamento regular começou a declinar a partir do final de 2011, com a entrada da Autoridade Nacional Palestina, ANP<sup>8</sup>.

Em 31 de outubro de 2011 a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura aprovou em Paris a entrada da Autoridade Nacional Palestina como seu 195º membro. O fato ganhou repercussão internacional, pois foi resultado de uma votação com abstenções e votos contrários. O ingresso da Palestina, de Mahmoud Abbas, foi resultante de uma votação em que 107 membros votaram a favor, 14 contra, e 52 Estados membros se abstiveram nessa tomada de decisão. Em meio alguns votos contrários a tal adesão estão, EUA, Alemanha, Canadá, Israel. O resultado então, formalizado pela 36ª Conferência geral da UNESCO assegurava à Autoridade Palestina

---

<sup>6</sup> Cabe ressaltar, que dentro dessas frentes existem várias outras ações sendo executadas pela UNESCO, não obstante, não serão aqui discutidas A UNESCO propõe 65 Ações da UNESCO em favor de todos os países do Mundo que podem ser encontrados em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001903/190306por.pdf>> Acesso em 17/08/2014.

<sup>7</sup> Dados da 35th Conferência de Paris 35C/5- Intitulado: *Approved Program and Budget 2010-2011*

<sup>8</sup> Cabe ressaltar que a Organização para Libertação Palestina, OLP, teve sua representação reconhecida em 1974, e nesse contexto EUA também suspenderam a ajuda externa destinada à instituição (FRAUG-MEIGS, 2011).

o direito e as obrigações de que o membro pertencente à UNESCO deve buscar (SCHAEFER, 2011).

As agências internacionais seguem padrões muito distintos para aceitar novos membros. No caso da UNESCO, EUA não têm poder de veto sobre as decisões tomadas pela organização, devido ao fato de que as decisões são aprovadas a partir de uma maioria simples, assim sendo, EUA não poderia bloquear unilateralmente a entrada da Palestina na UNESCO, o que difere do caso da ONU. A posição dos EUA como membro do Conselho de Segurança da ONU, agrega ao país a possibilidade de vetar a entrada da Autoridade Palestina na Organização das Nações Unidas.

Cabe destacar que a entrada da Palestina à UNESCO antecede o ingresso de tal ator na ONU e nas demais instituições do sistema ONU. Tal ingresso se relaciona aos programas da UNESCO que buscam sustentar o espírito democrático da Primavera Árabe. De acordo com Schaefer, 2011

os programas da UNESCO estão servindo para sustentar o espírito democrático da Primavera Árabe, promover paz e construção da nação do Sudão do Sul, apoiar as reformas democráticas no Iraque e no Afeganistão, e incentivar o avanço Educacional no Oriente Médio e na África” (SCHAEFER, 2011, p. 12).

Se na UNESCO, EUA objetou a entrada da representação Palestina na instituição, na ONU, EUA não teria dúvidas no tocante ao bloqueio ou à criação de qualquer medida capaz de obstar a adesão do ator internacional. Esse posicionamento estadunidense se baseia na luta contra o terrorismo. Desde os atentados de 2001 o país vem utilizando novas estratégias para coibir as ações terroristas e espalhar a “liberdade e os valores democráticos pelo mundo” (SCHAEFER, 2011, p.15). Ademais, em 1994 entrou em vigor nos EUA a Lei Pública 103-236, a qual determina que qualquer agência da ONU que admitir a Palestina como membro pleno estará proibida de receber financiamento dos EUA<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Current U. S law contains two restrictions that prohibit U.S funds from going to international organizations that admit Palestine as a member state. U. S. Code Title 22, Section 287e, states; “ No funds authorized to be appropriated by this Act or any other Act shall be available for the United Nations or any specialized agency thereof which accords the Palestine Liberation organization the same standing as member states” Fonte: < <http://nctc.gov/site/groups/hamas.html>> “The United States shall not make any voluntary or assessed contribution: (1) to any affiliated organization of the United Nations which grants full membership as a state to any organization or group that does not have the internationally recognized attributes of statehood, or (2) to the United United Nations, if the United Nations grants full membership as a state in the United Nations to any organization or group that does not have the internationally recognized attributes of statehood, during any period in which such membership is effective” (Adopted as Public Law 103-236 in 1994).”

No que concerne à ONU, somente um ano após, isto é, em novembro de 2012 a Palestina é reconhecida, mas nesse contexto o ator é reconhecido como um Estado-observador, ou seja, Estado não membro, o que representa uma participação simbólica, ou apenas uma elevação de status em termos institucionais. O reconhecimento da Palestina enquanto Estado não-membro da ONU, sugere que a Palestina, embora não tenha o mesmo status dos Estados Membros, é reconhecida pela ONU como um Estado internacional e não somente como uma “entidade”. E nesse sentido, a aceitação da Autoridade Nacional Palestina enquanto Estado não membro da ONU pode ser vista como uma estratégia que propicia impactos menores à instituição quando comparados à UNESCO.

Isso é dito, pois, a entrada da Palestina na UNESCO foi acompanhada de uma redução de 25% do orçamento total da instituição. Na ocasião EUA (e Israel) suspenderam suas doações, das quais 22% eram de origem estadunidense (e 3% de origem israelense) o que equivale a aproximadamente 80 milhões de dólares por ano<sup>10</sup>. Com essa redução o orçamento para que as finanças se mantivessem equilibradas, a UNESCO adotou políticas de redução de custos, e corte de funcionários<sup>11</sup>. Desde o final de 2011 a UNESCO vêm operando com custos reduzidos e com o orçamento limitado, a Diretora- Geral Irina Bokova a fim de remediar a crise financeira pela qual a instituição vem passando, recorreu ao fundo de emergência da UNESCO e têm feito campanhas em busca de doações.

Como implicações subsequentes desses eventos tem-se que a Palestina é agora um membro pleno de direito dentro da organização e que pode projetar as pretensões de soberania territorial de maneira a ser ouvida em escala global. No tocante à representação dos EUA , enquanto as doações estiverem interrompidas o direito de voz e voto na Conferência Geral fica suspenso até que esse imbróglio se resolva<sup>12</sup>. Quanto

---

<sup>10</sup> The United States provides UNESCO with more than \$80 million a year, covering about 22 percent of its budget, thus making any cutoff painful. [http://www.washingtonpost.com/world/national-security/unesco-votes-to-admit-palestine-over-us-objections/2011/10/31/gIQAMleYZM\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/national-security/unesco-votes-to-admit-palestine-over-us-objections/2011/10/31/gIQAMleYZM_story.html)

<sup>11</sup> Fonte: <http://www.portugues.rfi.fr/cultura/20131108-eua-e-israel-perdem-direito-de-voto-na-unesco>

<sup>12</sup> A administração Obama tentou alterar as regras de financiamento em abril de 2013, mas esta iniciativa foi arquivada pelo Congresso devido a cortes no orçamento dos EUA. Isto põe em causa o que pode acontecer no futuro, se outras organizações internacionais chave admitirem a Palestina como membro. Esta não é apenas uma questão hipotética, mas uma preocupação muito real. Em abril de 2014 as negociações diplomáticas entre a Palestina e Israel podem chegar a um fim. Se, então, as relações entre os dois não melhorarem, nem compromissos encontrados, os líderes palestinos podem sentir que não têm nada a perder em pressionar avançar com outras propostas de adesão em outras importantes instituições internacionais, como a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e Organização Mundial da Saúde (OMS). Segundo as regras existentes que obstaram o financiamento dos EUA para a UNESCO, o financiamento também seria suspenso destas outras organizações. Dada a importância da AIEA no que

ao impacto à instituição, tem se observado a grande crise pela qual a instituição tem enfrentado, como será demonstrado nas próximas seções.

## **O cenário atual da UNESCO e os problemas financeiros**

### *Os anos de 2011 e 2012*

No Relatório Financeiro de 31 de dezembro de 2012, *Financial Report Audited and Consolidated, 2013*, Irina Bokova relata que o período financeiro da instituição sofreu o impacto da suspensão de doações de um dos seus maiores contribuintes, e conseqüentemente, o orçamento foi reduzido em 29% do total, representando um montante de US\$ 188 milhões<sup>13</sup>, (UNESCO *Financial Report, 2013*, p. 9). Com essa redução orçamentária muitos dos projetos e programas propostos pela instituição foram suspensos ou cancelados, e o fundo de emergência da UNESCO foi ativado na tentativa de se manter alguns dos programas prioritários em andamento. Ainda em decorrência da suspensão da ajuda externa, Irina Bokova suspendeu em 2012 o direito de voto dos EUA e Israel, em função do não pagamento das contribuições.

A UNESCO, portanto, vêm buscando se reestruturar a fim de convergir os recursos disponíveis com os projetos demandados pela instituição. A partir da análise de documentos e dos discursos publicados pela atual Diretora Geral, Irina Bokova, entre 2011 e 2013 observou-se inúmeros tentativas de reestruturação da agência internacional. Irina Bokova declarou a possibilidade de uma Reforma na instituição para melhor estruturar os recursos e almejando a manutenção de um orçamento mais equilibrado e menos oscilante ao longo dos anos. Com observado no documento 189 EX/15, expedido pelo Conselho Executivo em 2012 muitas agendas de programas foram afetadas pela redução orçamentária.

---

diz respeito à situação nuclear no Irã, isso iria prejudicar significativamente os interesses dos EUA. Fonte: < <http://www.portugues.rfi.fr/cultura/20131108-eua-e-israel-perdem-direito-de-voto-na-unesco> >

<sup>13</sup> Tradução e adaptação própria do trecho: *The Organization's operations for the current financial period were significantly impacted by the decision in 2011 of the largest contributing Member State to suspend its contribution to the regular budget. Consequently, the budgetary appropriation for the budget period 2012-2013 was reduced by \$188 million representing 29% of the total budget of \$653 million.*

No que se relaciona à Agenda dos Programas Educacionais, desde a suspensão das doações dos Estados Unidos notou-se uma redução de 31% dos recursos disponíveis para implementação desses. A redução orçamentária significou a redução de custos com Pessoal, ou seja, redução de número de consultores e pessoal qualificado para atender as demandas dos projetos institucionais, ademais, o impacto financeiro representou um declínio de 57% nas atividades relacionadas à área da educação propriamente dita.

No que tange às Ciências Naturais, quando comparado ao documento 36C/5, o qual estabelecia os programas e publicava a quantidade de recursos disponibilizados pela instituição no biênio 2011-2012, observou-se também uma redução de 31% dos recursos financeiros, implicando conseqüentemente na redução de ações que não puderam ser acomodadas pelo orçamento, como é o caso das ações de: Alerta de Tsunamis, Mudanças Climáticas nas áreas Costeiras, Defesa de ações globais e coordenação inter-agências para oceanos e costas na Rio + 20, (UNESCO189 EX/15, 2012). Os programas das áreas de Ciências Humanas e Sociais também foram afetados pelo aviltamento financeiro em 31%, como também os programas relacionados à Cultura que foram reduzidos em cerca de 30%, o que implicou na restrição das inúmeras ações a serem executadas por essas áreas principais.

De maneira esquemática temos:

**Quadro 1:** Impacto decorrente da Redução Orçamentária

Área de Atuação	Recursos disponíveis em 2011 em dólares (US)	Recursos disponíveis em 2012 em dólares (US)	Redução em percentual
Educação	\$ 115,4 milhões	\$ 79,3 milhões	31%
Ciências Naturais	\$40,4 milhões	\$ 27, 9 milhões	31%
Ciências Sociais e Humanas	\$29,1 milhões	\$20,1 milhões	31%
Cultura	\$51,9 milhões	\$36,3 milhões	30%
Informação e Comunicação	\$31,9 milhões	\$22 milhões	31%

\*Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados em UNESCO 189 EX/15, 2012.

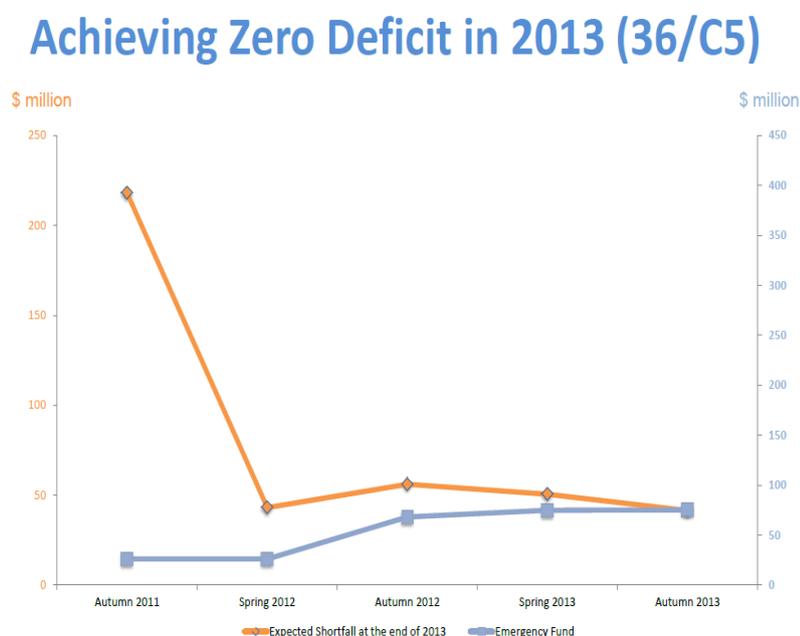
O que se observa, portanto, em função da atual crise financeira é uma redução geral dos custos da organização seja com as questões administrativas, seja com os projetos a serem difundidos ao redor do mundo. Nesse tocante, a proposta da UNESCO

de ser uma difusora de princípios e políticas sociais se torna limitada, e muitos dos países membros passam a não receber apoio e incentivos para coordenação de ações no nível local. Nas Ciências Humanas e Sociais, por exemplo, em função das dificuldades orçamentárias algumas prioridades foram estabelecidas. Nesse sentido, no atual biênio, as demandas da África têm sido contempladas as quais têm buscado centralizar os esforços na promoção e desenvolvimento de mulheres e jovens com vistas à inovação social, democracia e a prevenção de violência que atinge grande parte das mulheres desse continente.

### *A situação da UNESCO em 2013*

Como mencionado na seção anterior o posicionamento contrário dos Estados Unidos em relação ao reconhecimento da Autoridade Palestina na instituição resultou em um significativo impacto nas finanças da UNESCO. Como se observa no Gráfico 1, esboçado a baixo desde 2011 a instituição trabalha com menos do que o capital previsto para a execução de suas ações prevendo a chegada a um déficit zero no ano de 2013.

**Gráfico 1:** Atingindo o Déficit Zero em 2013(36/C5)



**Fonte:** Facts and Figures UNESCO's Response to the Financial Crisis, UNESCO 2013<[http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/BPI/EPA/images/media\\_services/Director-General/response-financial-crisis.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/BPI/EPA/images/media_services/Director-General/response-financial-crisis.pdf)>.

Como demonstrado pelo gráfico 1, os recursos provenientes do orçamento regular vêm assumindo uma curva descendente como pode ser visto pela curva de cor laranja, enquanto o fundo de emergência, representado pela linha azul, têm sido recorrido para preencher a lacuna existente no orçamento atual. Além da ativação do fundo de emergência, Irina Bokova adotou inúmeras medidas relacionadas à distribuição de recursos. Conforme disposto pelo documento 191 EX/26 de 2013, a Diretora Geral Irina Bokova, propôs inúmeras medidas com a finalidade de aprovisionar as finanças. Dentre elas:

\*a introdução de medidas de redução de custos para o final de 2011 (o que gerou cerca de US \$ 31 milhões em poupança);  
\*a criação de um Fundo Especial de Emergência, que, como em 21 de fevereiro de 2013 totalizaram 74,9 milhões dolares em fundos recebidos e 0,07 milhões de dólares em compromissos adicionais,  
\*o estabelecimento de um limite reduzido de 465,000 mil dólares para os 5 planos de trabalho do documento elaborado pela 36 C, a fim reter em conta 22% das contribuições que foram previstas para 2012-2013 e restaurar o déficit de 42 milhões de dólares que ocorreu no último biênio, devido à falta de pagamento desde 2011<sup>14</sup> (UNESCO, 191 EX/26, 2013, p.2).

Toda essa situação financeira se relaciona à suspensão de donativos provenientes da representação estadunidense, um dos maiores contribuintes da instituição. Desse modo no que tange à situação financeira, ao se comparar com o documento 36C/5 aprovado em meados de 2011, se esperava um orçamento que somasse cerca de \$ 653.000.000, em contrapartida, o teto financeiro atual se consolida em 465 milhões dólares o que representa uma redução de 29% ou \$188 milhões dólares (UNESCO, 191EX/26, 2013). Ademais, é possível mencionar a contração de orçamentos liberados para 2013 em cerca de 20%, e a redução das taxas de consultoria em 20% (UNESCO, 191EX/26, 2013).

Assim, devido aos constrangimentos financeiros os Principais Programas têm seguido abordagens multifacetadas, isto é buscando concentrar as ações nas áreas em

---

<sup>14</sup> Tradução própria do trecho: *As outlined in document 190 EX/34, the Director-General undertook a multifaceted approach to dealing with the ongoing financial situation, including: • introducing cost saving measures towards the end of 2011 (which generated some \$31 million in savings); • establishing a Special Emergency Fund, which as at 21 February 2013 totalled \$74.9 million in funds received and \$0.07 million in additional pledges, and; • setting a reduced ceiling of \$465 million for the 36 C/5 work-plans, to take into account the 22% of anticipated withheld contributions for 2012-2013 and to restore the \$42 million deficit which occurred last biennium due to the non-payment of 2011 dues (UNESCO, 191EX/26, 2013, p.2)*

que a organização assume um papel de liderança internacional. Se os dados em relação a 2011 e 2012 não eram muito animadores, os dados referentes ao ano de 2013 evidenciam o enfraquecimento da instituição e a limitação no desenvolvimento dos projetos.

Na *educação*, por exemplo, inúmeras instituições de ensino que recebiam recursos da agência para executar seus programas estão enfrentando dificuldades para cobrir as despesas financeiras, dessa maneira, a fim de manter muitas das pequenas atividades, o financiamento passou a ser agrupado para escritórios sub-regionais, visando atender vários países ao mesmo tempo o que por um lado pode assegurar a manutenção de projetos e por outro pode significar a redução ou ainda a perda de influência no nível nacional nos vários países em que a UNESCO tem representações (UNESCO, 191EX/26, 2013).

No tocante às *Ciências naturais*, várias atividades sofreram com o grande impacto da redução orçamentária. As atividades referentes à política científica por exemplo, as quais se relacionam à construção da paz por meio da diplomacia e cooperação em um domínio científico e tecnológico estão sem financiamento. Ou seja, muitas ações relacionadas ao intercâmbio científico e ampliação do conhecimento no cenário internacional foram canceladas ou definitivamente adiadas em função da Crise Financeira iniciada em 2011. Em meio a essas ações, tem-se o adiamento de ações estratégicas para o desenvolvimento sustentável no Haiti, e a suspensão dos programas relacionados às políticas de alterações climáticas na África (UNESCO, 191EX/26, 2013).

No que concerne às *Ciências Humanas e Sociais*, a Diretora Geral declara que vários projetos serão prejudicadas, dentre eles se incluem as demandas para se formar comitês nacionais de Bioética que dificilmente serão cumpridos em sua integralidade. Ademais as ações que buscam combater atos de discriminação e racismo não estarão mais na pauta de programas financiados pelo orçamento regular e passarão a ser subsidiados pelos recursos extra-orçamentários, o que os torna mais vulneráveis à não efetivação de programas já que os recursos extra-orçamentários são dependentes de doadores e parceiros e conseqüentemente mais oscilantes (UNESCO, 191EX/26, 2013).

Em relação à grande área *Cultura*, registrou-se um elevado impacto representado pelo corte de 76% no orçamento das atividades no ano de 2013, o que comprometeu grande parte das ações do Setor Cultural. Emobora o setor de programas culturais tenham sido fortemente afetados Irina Bokova afirma que as prioridades desse

campo tem sido atendidas devido à utilização de recursos do Fundo de Emergência. Contudo, quando se fala da contratação de pessoal, tem-se um cenário menos auspicioso, uma vez que se tem buscado desenvolver as atividades com as equipes existentes, limitando a contratação de consultores e pessoal especializado (UNESCO, 191EX/26, 2013).

Como demonstrado, portanto, todas as grandes áreas evidenciam problemas na difusão e implementação de políticas globais estabelecidas pela UNESCO. O que se depreende em função desse contexto é a existência de problemas na estrutura multilateral, sobretudo acerca da participação dos Estados Unidos enquanto membro de agências multilaterais. É nesse sentido que se utiliza a teoria de Hirschman para as Instituições Internacionais, e se reavalia o comportamento de grandes Estados, como Estados Unidos, dentro de Organizações intergovernamentais como a UNESCO.

## **UNESCO, UMA INSTITUIÇÃO EM DECLÍNIO?**

A partir dos dados acima apresentados se reconhece uma grande fragilidade da UNESCO em relação aos eventos internacionais e às contribuições de seus Estados-Membro. Como interpretar essa debilidade à luz das teorias que estudam as organizações internacionais? Pode-se dizer que existe uma lacuna nessa linha de estudo sobre instituições e ainda não se consegue responder plenamente porque as agências internacionais entram em declínio, no entanto, se busca aqui argumentos a partir da Teoria de Hirschman para explicar o enfraquecimento da UNESCO desde 2011.

Assim, ao se fazer referência ao Declínio Institucional atribui-se tal expressão a instituições que por algum motivo não conseguem executar as ações para as quais foram criadas, sendo caracterizadas sobretudo, pela sua inabilidade, e limitação de ações no ambiente internacional. A utilização desse termo é geralmente associada à Liga das Nações, criada logo após a Primeira Grande Guerra Mundial, e se mostra um exemplo clássico de que instituições podem vir a desmoronar e se tornarem obsoletas. A Liga das Nações serve como exemplo empírico, pois, dentre outras razões não contava com países que poderiam lhe assegurar poderio material, nem representavam a realidade dos países nela inseridos, (BORGES, 2004). A capacidade de fornecer recursos por parte

de grandes países como Estados Unidos e Alemanha acentuou a ineficiência da Liga das Nações.

Embora se faça a discussão em um outro contexto, século XXI, e se trace uma discussão acerca da UNESCO, conforme destacado nas seções anteriores o peso da ausência de um Estado com ampla capacidade de fornecer recursos à instituição é elevado. Utiliza-se então, a teoria do economista Albert Hirschman (1970) para explicar tal evento. De acordo essa teoria muitos economistas por vezes não percebiam que a economia não atingia um nível ótimo em função de falhas na produção, implicando em um declínio na qualidade do produto ofertado. Dessa maneira o consumidor poderia assumir três comportamentos, sendo eles, a Saída, a Voz, e a Lealdade (BORGES, 2004).

A *Saída*, seria nessa perspectiva teórica a alternativa mercadológica mais simples, representada pela troca de um produto por outro, ou seja, em outras palavras, seria a interrupção ou abandono do uso de um produto de baixa qualidade. A *Voz*, seria a forma de o consumidor expressar sua insatisfação em relação à marca ou ao produto utilizado. A *Lealdade* implica uma aceitação passiva da decadência do produto, sem manifestar interesse de reivindicação por melhoras ou ainda abandonar a marca em questão (BORGES, 2004).

Essa teoria, quando transposta para o caso acima estudado se mostra um pertinente arcabouço teórico, pois, coloca em evidencia a atuação do comportamento estadunidense dentro da UNESCO. Como demonstrado, a insatisfação dos EUA com as decisões adotadas pela agência internacional implicaram em suspensão de donativos à OI. Embora no evento de 2011 os EUA não tenham chegado à uma saída de fato, a ausência de contribuições demonstram a insatisfação desse ator com a instituição o que tem causado inúmeros danos à agência multilateral. Cabe ainda ressaltar, que a lógica da teoria econômica de Hirschman assume conotações distintas quando relacionada às instituições internacionais. E ainda, de acordo com Borges, 2004:

Nas instituições internacionais, cada alternativa apresenta um custo diferente dependendo do poder. Por exemplo, contrariando o modelo de Hirschman, a opção de saída traz custos muito elevados para todos os envolvidos em instituições internacionais. A saída pode ser extremamente danosa e detém conotações diferentes das de uma interpretação econômica. Alguns países, todavia, podem ter a capacidade de sair. Dada a posição de poder que os Estados ocupem dentro das instituições (...) (BORGES, 2004, p.252-253).

Como observado, Estados Unidos podem ser classificados como um país influente dentro da UNESCO, não se pode negligenciar a influência política e

ideológica dessa representação norte-americana sobre a organização internacional, no entanto, se atribui maior destaque para a representação estadunidense nesse contexto em função dos recursos financeiros que esses destinam a agência intergovernamental.

Ao se analisar comparativamente, os Estados- Membros da UNESCO poderiam ser classificados como Países Fortes, Intermediários e Fracos. Os primeiros seriam países como Estados Unidos e Reino Unido, membros do Grupo Executivo I<sup>15</sup>, dentre outros que têm autonomia para deixar a instituição caso às políticas traçadas pela OI assumam direções antagônicas às estabelecidas por esses países.

Os países intermediários seriam países como Brasil, Venezuela, Uruguai, componentes do Grupo Executivo III da UNESCO, que teriam possibilidades de Voz dentro da instituição, não obstante o impacto das ações desses membros não seria capaz de provocar elevados danos à instituição caso viessem a deixá-las. Por fim, os países Fracos, representados por aqueles países que suas tentativas de reivindicações dificilmente seriam ouvidas ou acarretariam grandes impactos dentro da instituição, e por esse motivo se esperaria desses maior Lealdade quando comparado aos demais Estados- Membros. Países como Liberia, Zimbábue e Ruanda, integrantes do Grupo Executivo de número V(a) podem ser tratados nesse contexto.

O que se almeja demonstrar, portanto, é que o tratamento e o comportamento dos Estados dentro das instituições se manifestam de maneiras distintas. Nessa ótica, Estados Fortes ou hegemônicos tendem a investir mais em recursos e normalmente são esses atores que assumem com a maior parte dos custos que mantêm a instituição. Ademais, a teoria prevê que esses Estados “possuem ‘espaço de manobra’, o que significa que detêm o poder de impor custos e distribuir recompensas”, (BORGES, 2004, p. 261). Como estudado no caso da oposição estadunidense ao reconhecimento da Palestina como Estado-Membro se avultou a imposição de custos dos Estados Unidos às medidas adotadas pela UNESCO.

Importante destacar que a UNESCO representa um caso turbulento na relação com os Estados Unidos, pelo fato de em determinados contextos adotar políticas que refutam os interesses dos seus maiores contribuintes como no caso dos Estados Unidos. Por priorizar as reformas democráticas na África e Oriente Médio justificou-se a entrada

---

<sup>15</sup> A UNESCO divide seus países membros em V Grupos utilizando o critério regional.No link indicado pode-se encontrar UNESCO a composição dos Grupos Executivos: Composition of the executive board for 2013/2015 by electoral group – Fonte

<[http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/GBS/SCX/pdfs/Table\\_2013-2015.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/GBS/SCX/pdfs/Table_2013-2015.pdf)>

Acesso 08/07/2014

da Autoridade Palestina que convergem com os valores defendidos pela organização internacional, porém vão à contramão dos anseios da representação Estadunidense. E por esse motivo a instituição tem sofrido com a Crise o que representa um atual declínio.

Não se buscou fazer um histórico da UNESCO, não obstante, ao se fazer um retrospecto identifica-se a baixa lealdade do Estado norte-americano à instituição. Em 1983, a representação estadunidense deixa à instituição sob a acusação de que a UNESCO poderia privilegiar ideais comunistas dentro da instituição. Importante salientar que o contexto de Guerra Fria e a aproximação da agência internacional com a extinta URSS fomentaram a Saída da década de 80 que implicou em sérias reformas no nível institucional. Somente em 2003, vinte anos após a saída, EUA retornam a instituição sob a alegação de que as reformas da UNESCO poderiam contemplar os interesses por eles reivindicados. O episódio de 2011, só reafirma o poderio dos Estados Unidos sobre a instituição e reafirma a dependência institucional dessa representação Estatal o que vêm sinalizando problemas na estrutura da organização e, conseqüentemente, o declínio Institucional.

À guisa de conclusão, pode-se dizer que esse estudo de caso traz insumos para se repensar a participação dos Estados Unidos na estrutura multilateral, devido ao fato de que tal representação tem grande poder de influência sobre a instituição. Como demonstrado a relação País Forte, Intermediário e Fraco revela uma curiosa relação com a Saída, Voz, e Lealdade. Por meio dessa relação é possível se caracterizar os Países Fortes, como Estados Unidos, por exemplo, como um país menos Leal às instituições, pois, quando suas reivindicações ou preferências não são contempladas a decisão tomada é a Saída da instituição, enquanto países fracos teriam maior lealdade às instituições das quais fazem parte, já que suas vozes e os recursos destinados às Organizações Internacionais não teriam força suficiente para causar impactos as mesmas.

## REFERÊNCIAS

**BORGES, B.** (2004)- **Uma Teoria de Instituições em Declínio: Reavaliando Saída, Voz Lealdade de Hirschman para as Instituições Internacionais.** Contexto Internacional, Rio de Janeiro- pp 249-286, vol 26, nº 2 jul/dez. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292004000200001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292004000200001&script=sci_arttext)>

**COATE, R.**( 1988)- **Unilateralis, Ideology and Foreign Policy- The United States In and Out of UNESCO-** Lynne Rienner Publishers.

**CONSTITUIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO CIÊNCIA E CULTURA**, (1945)- Adotada em Londres, em 16 de novembro de 1945, e emendada pela Conferência Geral nas suas 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª, 7ª, 8ª, 9ª, 10ª, 12ª, 15ª, 17ª, 19ª, 20ª, 21ª, 24ª, 25ª, 26ª, 27ª, 28ª e 29ª sessões.- Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001472/147273por.pdf> Acesso: 20/08/2013

**FRAU-MEIGS, D.**(2011)- The US's Return to UNESCO: Relaxation or Hardening Before the Ghost of MacBride? Quaderns del CAC: Issue 21-.

**HAWKINS, D G.; LAKE, A. D.; NIELSON, D. L.; TIERNEY, M.**(2006) .- **Delegation and agency in international organizations-** University Press, Cambridge .

**LIMA, J.**(2012) - **ONU Reconhece Palestina como Estado observador. O que isso muda?** <http://www.cartacapital.com.br/internacional/onu-reconhece-a-palestina-como-estado-observador-o-que-isso-muda/> 29/11/2012- Último acesso: 14/07/2014

**SCHAEFER, B.D.**( 2011) - **What Palestinian Membership Means for UNESCO and the rest of the United Nations-** Published by the Heritage Foundation- N 2633 December 12.

**UNESCO-** UNESCO Executive Board- <http://www.unesco.org/new/en/executive-board/members/> (Último acesso: 06/07/2014)  
\_\_\_\_\_2003, Approved Programme and Budget 2004- 2005- General Conference 32th Session Paris, 32C/5.

\_\_\_\_\_ 2003, Approved Programme and Budget 2010- 2011- General Conference 35th Session Paris, 35 C/5.

\_\_\_\_\_ 2013, Financial Report Audited and Consolidated For the Year Ended in 31 December 2012.

\_\_\_\_\_ 2012, 189 EX/15- Part 1-Financial Situation of the Organization and its Implications for the implementation of the Document 36 C/5, Paris, February.

\_\_\_\_\_ 2011,65 Ações da UNESCO em favor de Todos os Países do Mundo, UNESCO, Paris.

\_\_\_\_\_ 2013 Programa da UNESCO no Brasil 2013-2015, UNESCO, Brasília.

\_\_\_\_\_ 2013 Facts and Figures Facts and Figures UNESCO's Response to the Financial Crisis, UNESCO  
<[http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/BPI/EPA/images/media\\_services/Director-General/response-financial-crisis.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/BPI/EPA/images/media_services/Director-General/response-financial-crisis.pdf)>. Acesso: 01/09/2014

\_\_\_\_\_ 2013 191 EX/26 -Financial Situation of the Organization and its Implications for the implementation of the Document 36 C/5, Paris, March, 2013.

**RFI- EUA e Israel perdem direito de voto na UNESCO-**  
(2013)<http://www.portugues.rfi.fr/cultura/20131108-eua-e-israel-perdem-direito-de-voto-na-unesco>- Último acesso: 14/07/2014

**WASHINGTON POST- UNESCO votes to admit Palestine; U.S cuts off funds** (2011)-  
31 outubro de 2011- [http://www.washingtonpost.com/world/national-security/unesco-votes-to-admit-palestine-over-us-objections/2011/10/31/gIQAMleYZM\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/national-security/unesco-votes-to-admit-palestine-over-us-objections/2011/10/31/gIQAMleYZM_story.html)