

GOVERNANÇA GLOBAL E AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COM AS NAÇÕES UNIDAS: EXPLORANDO CARACTERÍSTICAS E DIRETRIZES

Global Governance and the Public-Private Partnerships with the United Nations: Exploring Characteristics and Guidelines

*Bruna Teixeira Baungarten¹
Daniel Carvalho²*

Introdução

O presente artigo se dedica ao estudo das Parcerias Público-Privadas (PPPs) com a Organização das Nações Unidas (ONU), com foco o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) por suas questões estratégicas, expertise e de sua priorização na divisão de recursos entre os programas de parcerias da Organização das Nações Unidas (ONU). Tendo como questão central a estruturação dessas parcerias, o trabalho irá analisar a inserção delas no contexto da governança global, suas particularidades, princípios e diretrizes bem como os tipos de atores envolvidos.

Através de uma análise analítico descritiva foram identificadas e descritas as formas institucionais, características e diretrizes das PPPs, evidenciando uma visão sistemática do fenômeno ainda pouco explorado na literatura. Além da identificação do quadro dessas parcerias foi realizada uma análise teórica de seu contexto histórico e de sua inserção no cenário internacional. As fontes utilizadas apresentam caráter secundário e foram obtidas em sites e guias oficiais, livros, artigos científicos e periódicos. Com caráter qualitativo, o exame de características do fenômeno em estudo se dá sem o compromisso com a quantificação de valores, de modo que dados quantitativos são analisados qualitativamente (MINAYO, 1993). Assim, será possível responder ao seguinte problema de pesquisa: Sob quais características se estruturam as Parcerias Público-Privadas com as Nações Unidas?

A abordagem teórica deste artigo cerceia o Neoliberalismo das Relações Internacionais. Esta escola atribui um tratamento mais otimista dos fenômenos cooperativos entre diferentes atores nas Relações Internacionais e se afasta das noções de equilíbrio de poder, criando conceitos e estabelecendo uma lógica

¹ Mestranda em Economia Aplicada na Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). (bru.baungarten@hotmail.com).

² Professor de Relações Internacionais da UFPEL. Doutorando em Relações Internacionais pelo IRI-USP. Mestre em Relações Internacionais pelo PPGRI San Tiago Dantas UNESP/UNICAMP/PUC-SP. (ddfcavalho@gmail.com).

receptiva a esse estudo com ênfase na institucionalização e na cooperação. Considerando também as contribuições pós-modernas e as teorias da governança, uma análise dessas relações sob esta ótica possibilitará o alcance de uma visão mais precisa e sistemática do caráter dessas parcerias, suas questões institucionais e benefícios para a sociedade global; atendendo, assim, ao problema da pesquisa.

As contribuições acadêmicas acerca das parcerias do setor privado com a ONU são escassas; e, pode-se citar “*Development Issues in Global Governance: Public-Private Partnerships and Market Multilateralism*” (BULL, McNEIL, 2006) como um dos principais trabalhos da temática. Bull e McNeil trazem uma descrição empírica e teórica das parcerias de organizações multilaterais com o setor privado, com foco no impacto de suas práticas como um novo fenômeno nas relações internacionais evidenciando os papéis, a legitimidade e a autoridade desses atores no sistema. O conceito de “Multilateralismo de Mercado” é empregado para evidenciar essa nova forma institucional onde não se pode descartar o papel das corporações privadas nas questões políticas e de desenvolvimento multilaterais; as questões empíricas estão presentes para que seja construído um arcabouço teórico da temática para as relações internacionais.

Já o presente artigo explora as diretrizes e características das parcerias do setor privado com a ONU especificamente de maneira descritiva, trazendo à tona questões sistemáticas e institucionais ainda não tratadas na literatura. Assim sendo, o artigo não se atém em questões críticas em torno das motivações e dos objetivos das PPPs com a ONU; é visado apenas um mapeamento geral dessas relações e sua inserção no contexto de governança global de modo a evidenciar seus principais aspectos. Havendo uma lacuna de conhecimento científico na área esse estudo inova trazendo essas questões à tona. O foco nas parcerias dentro do UNICEF possibilita uma visão mais clara, objetiva e tangível da estrutura das parcerias e suas diretrizes. O trabalho se estruturará da seguinte maneira: A segunda seção, referente ao desenvolvimento, “Parcerias Público-Privadas e a Governança Global” introduz o contexto da temática e discorre acerca das teorias de Governança Global com foco nas Parcerias Público-Privadas, seus conceitos e especificidades; a segunda seção “A ONU e o Setor Privado” trata das parcerias da Organização das Nações Unidas com entidades do Setor Privado e suas características; a terceira seção “As Parcerias Público-Privadas no Âmbito do UNICEF” se dedica a examinar o caráter das parcerias público-privadas no contexto do UNICEF e suas diretrizes formais. A última seção corresponde a considerações finais da pesquisa realizada e dos resultados obtidos acerca de sua estruturação, características comuns e inserção no âmbito global.

Parcerias Público-Privadas e a Governança Global

A conjuntura posta na década de 1990, caracterizada por uma série de mudanças no cenário internacional, possibilitou a emergência dessas parcerias. O declínio da bipolaridade gerou alterações na localização da legitimidade e autoridade, de modo que se tornou indispensável uma nova análise sobre os governos e a governança (ROSENAU, 1992). Já o fenômeno da globalização, que intensificou os fluxos de capital, bens e serviços, com os mercados capitalistas desregulados; ao passo que mudou a compreensão da relação entre espaço e tempo “diminuindo as distâncias”, acelerando a interação social globalmente; a

transformação do Estado-nação, bem como a inserção de novos atores nas Relações Internacionais (HELD, MCGREW, 2001).

Contudo, as peculiaridades do processo de globalização levam não somente a uma geração de eficiência econômica e riqueza adicional, mas também a “males públicos globais”. Esses efeitos “maléficos” do processo que se estabeleceu na década de 1990 como, por exemplo, o tráfico internacional de drogas, as pandemias, os problemas ecológicos, a distribuição desigual da riqueza e a financeirização da economia trazem a necessidade de uma governança mundial, como destaca o autor (KAZANCIGIL, 2002).

Portanto, pode-se considerar que a globalização acabou por restringir o poder de ação do Estado, limitando a sua competência para tratar de temas que não estavam vinculados somente à sua esfera territorial e de poder. Consequentemente, de acordo com Pierik esse fenômeno abriu espaço para que outros atores preenchessem o “vácuo de poder” deixado pelos Estados e fez com que se visse a emergência de “valores globais” de comprometimento com a humanidade (PIERIK, 2003).

Outra questão de destaque é a presença da interdependência como dependência mútua entre os atores (KEOHANE, NYE, 1977). Desse modo, com problemas e desafios globais viu-se a necessidade de lidar com as questões postas em conjunto, incluindo novos atores nessas dinâmicas que não os Estados, como os entes privados e as organizações multilaterais governamentais ou não governamentais. Tais características corroboram com a teoria Neoliberal das Relações Internacionais, também conhecida como Interdependência Complexa; de acordo com seus teóricos, com a ascensão do pluralismo (desafiando a noção de Estado como único ator relevante nas relações internacionais) há um movimento em direção à interdependência entre os atores, no qual as noções do que é doméstico e internacional se misturam, não sendo possível desconectar uma esfera da outra.

Houve, assim, a emergência de temas relacionados com a relevância desses novos atores nas Relações Internacionais – Organizações Internacionais Governamentais e Não-Governamentais, Sociedade Civil, Setor Privado. Como também ganharam destaque as questões do desenvolvimento de redes transnacionais e da necessidade de uma maior institucionalização em nível internacional que possibilite o estabelecimento de mecanismos para lidar com temas pertinentes, fortalecendo os regimes internacionais e promovendo a governança global.

O conceito de governança global se origina nos estudos sobre governança, que constitui um objeto mais abrangente e, utilizado para descrever processos de gestão com objetivos que gerem retorno para a sociedade, mas em nível menor e mais restrito que o global. De acordo com o Banco Mundial, governança é o “exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo [...] maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento.”³ (WORLD BANK, 1992). Para Rosenau governança é mais amplo que governo, abrangendo não só as instituições governamentais como as não governamentais, apresentando mecanismos informais e se relacionando com a ordem global como um todo (ROSENAU, 1992).

³ Tradução nossa.

Outra característica imprescindível atrelada à governança global é a da intencionalidade; deve-se diferenciar a provisão de bens e serviços coletivos como uma consequência da atividade desenvolvida, para a provisão desses bens e serviços coletivos de maneira intencional, com uma finalidade determinada. Somente com a característica da intencionalidade pode-se conceber a existência de governança (RISSE, 2010). Assim, mesmo que uma corporação privada acabe por prover algum bem para uma comunidade através de suas práticas, se esse bem não foi estabelecido como um objetivo e propósito dessa atividade não é relevante para o presente estudo.

Os mecanismos de governança global podem ser diferenciados tanto por seu processo de criação, quanto pelo seu financiamento. São indicadas duas rotas gerais de criação desses mecanismos: “Uma rota é direta, de cima para baixo onde os Estados criam novas estruturas e as impõem no curso dos eventos. A segunda é muito mais sinuosa e envolve um processo indireto de baixo para cima [...]”⁴ (ROSENAU, 2003, p. 187). Quanto a seus financiamentos, o autor evidencia canais como os Estados, os atores não estatais e as parcerias entre os dois (ROSENAU, 2003).

Mesmo com uma “ascensão da autoridade privada” nas relações internacionais (BULL; McNEIL, 2007) os Estados constituem a principal fonte de legitimidade e autoridade no cenário global: “...a sombra de hierarquia do Estado Moderno nunca está em dúvida, mesmo na era de profunda privatização e desregulação.”⁵ (RISSE, 2011, p. 10). Por conseguinte, o setor privado busca em suas parcerias com as entidades públicas uma apropriação dessas características (autoridade e legitimidade) intrínsecas aos Estados e às Organizações Multilaterais que constituem. (RISSE, 2011). Essas parcerias constituem “ferramentas” da própria governança. Assim, as relações com os atores privados vêm se tornando mais do que possíveis e, sim, desejáveis; desse modo, ganham espaço no sistema internacional e desempenham papéis de maior relevância nas questões de enfrentamento de desafios como a pobreza, as desigualdades, a falta de acesso à educação e à saúde (LINDER; ROSENAU, 2000).

Outro foco da teoria neoliberal é a institucionalização, com um conjunto de regras reguladoras dos comportamentos em determinadas áreas políticas. Visto a queda dos poderes hegemônicos da bipolaridade, Keohane (1984) defende a teoria da estabilidade hegemônica que consiste em uma relação simbiótica entre os atores que é garantida através da eficácia das normas e dos estímulos à cooperação. De acordo com o autor a institucionalização possibilita a cooperação a partir do estabelecimento de regras ou diretrizes de coordenação política que influenciam o comportamento dos atores do sistema através desse contato e interação. A partir dessa lógica, justificam-se a emergência das organizações internacionais, dos regimes e dos processos cooperativos que incluem as parcerias com o Setor Privado.

Esclarecendo a natureza dos atores que constituem o que se assume neste artigo como o Setor Privado, a definição da ONU é utilizada por ser ela a peça fundamental do estudo. O conceito dado pelas Nações Unidas se aproxima de uma visão formal, atribuindo ao setor privado tudo aquilo que se está conectado a organizações que buscam o lucro. Então, de acordo com a ONU, que adota a denominação de Business Sector para ilustrar os entes privados, considera-se que ele consista em:

⁴Tradução nossa.

⁵Tradução nossa.

- a) Empresas e negócios pró-lucro e comercio;
- b) Associações e coalizões corporativas (entre indústrias; grupos de projetos diversos; iniciativas de projetos pontuais; iniciativas focadas nas empresas); incluindo, mas não limitado a corporações filantrópicas e fundações⁶ (UN, 2009).

A inclusão nesta definição tanto das fundações filantrópicas quanto das associações do setor privado gera uma série de questionamentos. Alguns autores discordam de as fundações filantrópicas estarem inseridas na esfera privada por sua falta de interesse na geração de ganhos. Outros consideram as associações do setor privado como constituintes da sociedade civil, por suas características políticas (BULL, McNEIL, 2007). Entretanto, ambas estão fortemente conectadas às entidades que visam ao lucro e, por essa razão estão estabelecidas na esfera do setor privado por esta conceituação e assim serão consideradas neste estudo.

Isto posto, inicialmente, consideram-se seus estímulos e motivações explícitos: As motivações das organizações multilaterais (OM) em se engajarem em iniciativas conjuntas com o setor privado passam pela pressão dos seus Estados Partes, à convicção dos líderes dessas organizações e até ao desejo das organizações em alcançarem uma maior legitimidade no mundo “orientado para o mercado”. Outras questões que incentivam a formação dessas parcerias são a busca das OM pelos recursos e conhecimentos que encontram no setor privado. Quanto às entidades privadas, o maior estímulo concerne à utilização da legitimidade das OM para a realização de seus programas; além de considerarem que o trabalho das Nações Unidas é relevante para o desenvolvimento do Setor Corporativo de modo a criar um ambiente internacional estável e favorável aos negócios, promovendo a paz e a segurança, bem como a criação de normas técnicas.

Com essas motivações se estabelecem as Parcerias Público-Privadas com Organizações Multilaterais, que, nas palavras de Bull e Mcneil consistem em:

[...] relacionamento colaborativo entre uma organização multilateral e o setor privado (companhias e/ou fundações), as quais podem incluir outros (governos, organizações não governamentais), e nas quais todos os participantes concordam em trabalharem juntos para atingir um objetivo comum ou empreender uma tarefa específica⁷ (BULL, McNEIL, 2007, p. 104).

A ONU e o Setor Privado

As parcerias do setor privado com a Organização das Nações Unidas remontam à criação da Organização. Na Conferência de São Francisco, que fundou a ONU, viu-se a existência de interesses privados, onde muitas associações de empresas defendiam seu direito de participar da Organização. Através do pedido formal da Câmara de Comércio Internacional (ICC) é que a participação dos atores não estatais foi formalmente incorporada à ONU (BULL; McNEIL, 2007):

O Conselho Econômico e Social poderá entrar nos entendimentos convenientes para a consulta com organizações não governamentais, encarregadas de questões que estiverem dentro da sua própria competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando for o

⁶ Tradução nossa.

⁷ Tradução nossa.

caso, com organizações nacionais, depois de efetuadas consultas com o Membro das Nações Unidas no caso.8 (UN, 1945, art. 71).

Entretanto, durante o período tenso e conflituoso da Guerra Fria, a postura da Organização se tornou anti-business tendo o congelamento das iniciativas de aliar o setor privado nas dinâmicas da organização e o fracasso dos programas prévios em andamento; como exemplo, a falha em desenvolver um código de regras de conduta para as empresas multinacionais da Conferência de Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) (BULL; McNEIL, 2007).

Mesmo que desde a sua formação a Organização das Nações Unidas promova ações cooperativas com o Setor Privado é evidente o incremento dessas relações a partir do final do século XX. Isso é resultado desse cenário de globalização e interdependência posto na década de 1990 e da tomada de consciência para a necessidade de enfrentamento dos problemas globais de maneira conjunta. Com Koffi Annan como Secretário Geral, a partir de 1997, a realidade da cooperação da ONU com o Setor Privado começou a se desenvolver e intensificar. Annan trouxe para a Organização a consciência da nova fase que se instalou no sistema internacional com a importância de incorporar atores não estatais às dinâmicas da política internacional com o intuito de tornar a Organização mais efetiva. Para Annan os mercados devem ser incluídos em práticas que gerem benefícios para a sociedade, que enfrentem os desafios da globalização e que compartilhem valores e contribuam para o desenvolvimento sustentável em conjunto com os demais atores do cenário internacional (UN).

No mesmo ano da eleição de Kofi Annan ocorreu a doação histórica à ONU de Ted Turner, empresário ligado ao setor midiático que fundou o canal “CNN” (Cable News Network) além de ser um dos maiores sócios do grupo “Time Warner”. O valor doado possibilitou a criação da Fundação das Nações Unidas (UNF) e, posteriormente, do Fundo das Nações Unidas para Parcerias Internacionais (UNFIP). A iniciativa de Ted Turner também foi fundamental para incentivar o interesse de companhias e fundações privadas pelas causas das Nações Unidas. Ambos esses órgãos serão examinados posteriormente (UN, 2013).

Outro marco do relacionamento das Nações Unidas com o setor privado é o lançamento do UN Global Compact, no ano de 1999, pelo Secretário Geral Kofi Annan (BULL; McNEIL, 2007). O Global Compact tem como objetivos a centralização de dez princípios para as atividades corporativas e o estímulo de ações em conformidade com as metas da Organização (RISSE, 2011). É uma estrutura que incentiva o setor empresarial no desenvolvimento sustentável de suas atividades através do estabelecimento de práticas e políticas em conformidade com os valores estabelecidos. Os princípios do Global Compact se relacionam com as seguintes áreas: direitos humanos, trabalho, meio-ambiente e anticorrupção (UN GLOBAL COMPACT, 2014).

Já em 2002 a conferência “Financing for Development”, em Monterrey, iniciou uma maior consulta entre as Nações Unidas e o setor empresarial para o financiamento de projetos relacionados ao desenvolvimento. Concluiu-se que um maior engajamento do setor privado e da sociedade civil é indispensável para a consecução dos objetivos da Organização.

⁸ Tradução nossa.

A criação do Escritório das Nações Unidas para Parcerias (UNOP) no ano de 2006 é um passo adiante na institucionalização das PPPs com a Organização. O Escritório incentiva e viabiliza parcerias do setor privado com órgãos e agências das Nações Unidas e vem desenvolvendo um papel fundamental no estreitamento e promoção dessas relações cooperativas.

Escritório das Nações Unidas para Parcerias (UNOP)

A origem do Escritório remonta à criação da Fundação das Nações Unidas (UNF) e do Fundo Internacional para Parcerias (UNFIP), em 1997 e 1998, respectivamente. A Fundação das Nações Unidas (UNF) tem como objetivo a mobilização conjunta de recursos e expertise do setor privado e dos atores não governamentais para se engajarem com a Organização das Unidas em suas causas, incluindo as questões de mudanças climáticas, saúde global, paz e segurança, empoderamento das mulheres, pobreza e desenvolvimento. Em 1998, um acordo entre as Nações Unidas e a Fundação das Nações Unidas criou o Fundo Internacional para parcerias das Nações Unidas, um fundo autônomo que se relaciona com a Fundação de modo a tornar possíveis suas ações. Esse fundo é a origem do Escritório das Nações Unidas para Parcerias que, estabelecido em 2006, serve como um meio para facilitar a parceria de atores não estatais com as entidades das Nações Unidas (UNOP, 2010).

Atualmente, o escritório trabalha de maneira colaborativa com a Fundação e promove a cooperação, novas alianças e dá suporte a iniciativas que vão de encontro com as Metas de Desenvolvimento do Milênio. O escritório também supervisiona três áreas (UNOP, 2012):

- a) Fundo das Nações Unidas para Parcerias Internacionais (UNFIP): interface entre a Fundação das Nações Unidas e o Sistema ONU. Até o ano de 2012 um total de 534 projetos foram implementados por entidades das Nações Unidas através desse fundo em 124 diferentes países; esses programas cercam as áreas de: “Saúde Global com ênfase em saúde das crianças”, “Energia sustentável e mudanças climáticas”, “Mulheres, meninas e População” e “Advocacia e Comunicação”.
- b) Fundo da Democracia das Nações Unidas (UNDEF): criado em 2005, o fundo dá suporte a iniciativas de democratização como a promoção dos direitos humanos e o aumento da participação social nos processos democráticos. Grande parte do financiamento de projetos é destinado a organizações da sociedade civil em países em fase de transição e consolidação da democracia. Mais de 400 projetos em 150 países foram realizados com o financiamento desse fundo até o ano de 2012.
- c) Serviços de Consultoria e Divulgação de Parcerias (UNAOS): órgão que investe em programas de alto impacto e inovação, assistindo desde instituições acadêmicas a até agências do governo; incentivando a melhoria das práticas da ONU e, o desenvolvimento de programas e projetos.

Parceiros, Princípios e Tipos de PPP's

Para que haja o estabelecimento de parcerias da ONU com entidades do Setor Privado, estas devem se enquadrar em normativas especificadas pela própria Organização. As Nações Unidas estão afeitas a realizar parcerias com entidades que demonstrem responsabilidade social, estejam comprometidas com os valores da ONU estando de acordo com seus tratados e convenções e que demonstrem envolvimento com os princípios do UN Global Compact. A cooperação não deverá ocorrer com entes que estejam envolvidos em casos de abuso aos direitos humanos, trabalho forçado ou compulsório, que violem sanções estabelecidas pelo Conselho de Segurança, ou comprometidos com a venda ou produção de bombas cluster e minas terrestres; em suma, que estejam em contrariedade com os princípios da Organização (UN, 2009).

Os arranjos estabelecidos, além de terem como parceiros entidades do setor privado que atendam aos critérios anteriormente estabelecidos pela ONU, de conformidade com seus princípios e respeito a seus tratados e convenções, ainda devem ser estipulados em compatibilidade com série de preceitos e valores destacados pela Organização. Os princípios destacados no Guia de Cooperação da ONU com o Setor Privado são (UN, 2009):

- a) Atingir as metas das Nações Unidas: trabalhar em direção às metas dispostas na Carta das Nações Unidas como a manutenção da paz e da segurança internacional; solucionar problemas sociais, culturais e econômicos globais; promover os direitos humanos.
- b) Valores e Princípios Compartilhados: compartilhamento de valores e princípios internacionalmente reconhecidos relativos ao trabalho, direitos humanos, meio-ambiente e anticorrupção.
- c) Definição clara de responsabilidades: arranjos da ONU com o Setor Privado devem ser estabelecidos de maneira formal em acordo com as regulações da Organização e deve delinear os papéis e responsabilidades das partes envolvidas.
- d) Manutenção da integridade e Independência: os arranjos devem respeitar a integridade, independência e imparcialidade da ONU.
- e) Nenhuma vantagem injusta: Os acordos de cooperação não devem pregar a exclusividade na cooperação ou acarretar em preferência de uma entidade e de seus produtos.
- f) Transparência: as informações relativas às parcerias devem estar disponíveis ao público geral.

Dessa maneira, em conformidade com os princípios, valores e critérios da ONU essas PPPs são firmadas. Não há uma contagem precisa do número dessas parcerias, entretanto, elas podem ser organizadas genericamente por seu perfil, sendo que uma mesma parceria pode ser incluída em mais de uma categoria (BULL, McNEIL, 2007). Os autores da área divergem em categorizar suas tipologias, assim, a classificação a seguir é a da própria Organização das Nações Unidas (UN, 2009) (BULL, McNEIL, 2007):

- a) Parcerias de investimentos sociais e filantropia: Abrangem diferentes formas de mobilização de recursos (direta ou indireta), sejam esses recursos financeiros, serviços, competências, voluntariado, expertise técnica e qualquer outro tipo de apoio como promover o investimento

externo direto. Como exemplos o UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) e a OMS (Organização Mundial da Saúde).

- b) Advocacia e diálogo político: Têm como objetivo a promoção de causas específicas sobre questões globais pontuadas pela ONU ou sobre questões a serem incluídas na agenda global; o incentivo ao diálogo entre diferentes atores das Relações Internacionais; a disseminação do conceito de responsabilidade corporativa; a troca de conhecimentos entre a ONU e o setor empresarial; e o desenvolvimento de normas e padrões. Como exemplos o The Central American Handwashing Initiative⁹ e os dias e prêmios internacionais como o LOREAL's Women in Science Prizes¹⁰.
- c) Operações Comerciais e Cadeia de Valores: Incluem as parcerias para superar desafios como as falhas de mercado e de informação; compra e venda de produtos entre empresas e agências da ONU; mobilização de inovações de tecnologias, processos, mecanismos de financiamento, produtos, serviços e habilidades do Setor Privado para a promoção do bem-estar, do emprego e do desenvolvimento. Pregam a inserção de valores nos negócios e o desenvolvimento de projetos sustentáveis.

AS PPP's no Âmbito do UNICEF

De acordo com o relatório do Escritório das Nações Unidas para Parcerias do ano de 2012, ao UNICEF é destinado cerca de 34% dos fundos recebidos da Fundação das Nações Unidas, tendo essa porcentagem se mantido em torno desse nível também nos anos anteriores (UNOP, 2013). Por essa razão, além da alta credibilidade atribuída ao fundo, da grande quantidade de projetos desenvolvidos conjuntamente com o setor privado e seus impactos é que as parcerias inseridas no contexto desse fundo serão analisadas.

O Fundo das Nações Unidas para a Infância foi criado em 1946 através de uma decisão da Assembleia Geral com o intuito de assistir às crianças que sofriam com as consequências da Segunda Guerra Mundial. Contudo, em 1953, o Fundo foi incorporado permanentemente ao sistema ONU com o objetivo de atender às crianças do mundo em desenvolvimento. O UNICEF se estrutura com uma sede central em Nova Iorque, oito escritórios regionais e 126 escritórios ao redor do mundo, contando também com Comitês Nacionais nos países desenvolvidos; assim, o Fundo tem alcance em 191 países e territórios (UNICEF, 2012). Desse modo, o UNICEF trabalha em torno de cinco áreas prioritárias: Sobrevivência e desenvolvimento de neonatal; Educação básica e igualdade de gênero; HIV/AIDS e crianças; Proteção contra a violência, exploração e abusos; Advocacia Política e Parcerias pelo Direito das Crianças (ECOSOC, 2009).

O Fundo acompanha as mudanças sociais que modificaram o entendimento de como o setor dos negócios pode impactar nas dinâmicas globais. Assim, considera que deve haver uma atenção das corporações ao papel das crianças de modo que elas são impactadas pelos negócios em questões desde o

⁹Iniciativa Público-Privada de promover a higiene adequada das mãos com sabonete de modo a evitar mortes por doenças como a diarreia.

¹⁰ Prêmio de destaque a mulheres na ciência.

desenvolvimento e propaganda dos produtos, o comportamento dos funcionários, a exploração do trabalho infantil até à incorporação de valores que defendam o direito das crianças. Com isso, o UNICEF se empenha em diminuir o impacto negativo do setor privado sobre as crianças e promove ações que promovem os direitos das crianças em conjunto com entes privados.

As parcerias público-privadas no UNICEF são realizadas em direção às “Metas de Desenvolvimento do Milênio” e são consideradas essenciais para se avançar na difusão dos direitos das crianças. Essas PPPs acontecem em todos os níveis da organização incluindo desde a sede internacional até os escritórios nacionais e regionais bem como os Comitês Nacionais (ECOSOC, 2009). O UNICEF é escolhido por muitas entidades privadas para a formação de parcerias por possuir objetivos claros, ter uma boa reputação e credibilidade bem como um fácil acesso aos governos. Com esse direcionamento se estabelecem parcerias de diversas naturezas, o UNICEF as enumera da seguinte maneira (UNICEF, 2004):

- a) Marketing e Captação de Recursos: as empresas podem oferecer aos consumidores a oportunidade de ajudar o UNICEF ao comprar seus produtos de modo que o Fundo recebe uma porcentagem das vendas ou um valor previamente negociado com a empresa; outra opção é uma captação de recursos do consumidor através do incentivo das corporações a doações.
- b) Eventos: ao realizar eventos de caridade as corporações podem designar o UNICEF como beneficiário ou ainda patrocinar os eventos do próprio Fundo.
- c) Cartões: as entidades privadas podem colaborar com a compra, venda ou distribuição dos cartões do UNICEF e de outros produtos de maneira a comunicar sua aliança com a causa a seus consumidores e clientes.
- d) Apelações Emergenciais: muitos parceiros corporativos do UNICEF atendem aos pedidos emergenciais do Fundo em casos de desastre natural ou conflitos.

Tendo em vista os tipos de parcerias a serem realizadas com o UNICEF, para que haja a formalização e institucionalização desses arranjos com objetivos em direção a beneficiar as crianças ao redor do globo, devem ser observadas algumas diretrizes (ECOSOC, 2009):

- a) As parcerias devem se formar com acordos escritos onde estejam delimitadas as responsabilidades dos envolvidos e suas competências. Os objetivos do arranjo devem ser claros, os alvos das atividades explícitos e o monitoramento, avaliação e accountability da operação públicos.
- b) Deve haver relatórios periódicos sobre o monitoramento e desenvolvimento das atividades.
- c) Os parceiros do UNICEF devem se enquadrar aos guias e regras da instituição bem como das Nações Unidas.
- d) A duração pretendida do acordo e as condições em que ele deve ser abandonado precisam estar explícitas.
- e) Em caso de o arranjo não progredir ou não atingir seus objetivos o UNICEF deve cessar a sua participação bem como em caso de violação dos princípios do próprio fundo e das Nações Unidas.

O engajamento do Fundo em parcerias colaborativas é bem diverso e pode ocorrer tanto para questões locais quanto globais. No caso de atender a demandas globais referentes à promoção e proteção dos direitos das crianças e de perseguição das Metas de desenvolvimento do Milênio, têm-se as “Parcerias de Programa Global” (CPP). Essas parcerias envolvem diferentes atores internacionais estatais ou não que trabalham para a consecução de seus objetivos em modalidades de médio e longo prazo. As CPPs se organizam ao redor de temas direcionados como meio-ambiente, HIV/AIDS e direitos humanos e, elas podem ter funções de advocacia, transferência de conhecimento, provisão de recursos, assistência técnica dentre outras (ECOSOC, 2009).

Nessas CPPs o UNICEF desempenha diferentes funções. Podem ser elas de parceiro fundador, como no exemplo da “Aliança Global para Vacinas e Imunização” (GAVI); sediando o secretariado, provendo suporte técnico ou sendo o próprio secretariado da PPG, como ocorre com a “Iniciativa para a Educação de Meninas das Nações Unidas” que tem seu secretariado sediado pelo fundo; parceiro de implementação, quando recebe fundos para a implementação de projetos, como o fornecimento de cerca de 11 milhões de dólares do “Fundo Nacional de Combate a AIDS, Tuberculose e Malária”; e, também, de membro da direção de PPGs como no caso da “Active Learning Network for Accountability and Performance” (ECOSOC, 2009).

Um marco da incorporação do setor privado nas dinâmicas internacionais relativas ao direito das crianças ligada ao UNICEF é o estabelecimento dos “Direito das Crianças e Princípios dos Negócios”. Desenvolvidos pelo UNICEF, Global Compact e pela Organização não governamental “Save the Children” são uma série de princípios que devem guiar a conduta dos atores privados em suas ações de modo a evidenciar as responsabilidades corporativas sobre o respeito ao direito das crianças e, principalmente de sua promoção. Os princípios se constituem em torno do respeito e promoção ao direito das crianças contribuindo para a eliminação do trabalho infantil e garantindo a segurança dos jovens trabalhadores.

Apesar de não ser possível contabilizar o número de parcerias existentes no âmbito do UNICEF, um relatório do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) estima que 628 empresas colaborem com o Fundo seja de maneira institucionalizada ou não (ECOSOC, 2009). O UNICEF elenca seus maiores parceiros corporativos, considerando-os como aqueles cujas alianças contribuem com 100 mil dólares ou mais para os programas do fundo. No ano de 2013, dentre as maiores alianças multinacionais encontram-se o “Check Out For Children” (Starwood Hotels & Resorts), o “Change for Good” (que inclui linhas aéreas da Irlanda, Itália, Japão, Estados Unidos e República da Coreia), a “Gucci”, a “MSC Crociere S.A.”, e a “Procter & Gamble”.

A experiência do UNICEF em se aliar ao setor privado é extensa e, para viabilizar essas parcerias de modo a maximizar seus impactos o fundo conta com uma equipe especial com a função de gerenciar essas alianças. O “Time de Aliança Corporativa” destina a cada aliança um gerente de conta, esses gerentes possuem experiência em áreas vitais para que as parcerias prosperem, como: marketing, relações públicas, pesquisa de mercado e filantropia corporativa (UNICEF). Dessa maneira o UNICEF constitui uma referência em alianças com o Setor Privado e principalmente na captação de recursos.

Considerações Finais

Destarte, pode-se perceber um incremento das parcerias da Organização das Nações Unidas com o Setor Privado a partir do final do século XX com o intuito de aliar os conhecimentos e recursos do mercado, trabalhando de modo a tornar a organização mais efetiva em suas práticas. Este fenômeno ocorre devido à dinâmica ascendente no cenário internacional de aumento de influência, poder e legitimidade de novos atores nas relações internacionais devido ao fenômeno da globalização e seus efeitos deletérios. Assim, houve a inserção do setor privado em questões de governança global de modo a prover benefícios à sociedade através de programas e iniciativas conjuntas com os entes públicos. Considerando que, tais fenômenos vão de encontro aos princípios da institucionalização e da interdependência da teoria Neoliberal das Relações Internacionais.

Com os efeitos da globalização e a emergência de questões globais que ultrapassam as fronteiras dos Estados e a jurisdição dos governos o Setor Privado ganhou espaço nas dinâmicas da política internacional e, assim, os mecanismos de se fazer política com esses novos atores foram se institucionalizando. No âmbito da ONU uma série de órgãos e agências foram instituídas para coordenar essas atividades; como exemplo tem-se o “Escritório das Nações Unidas para Parcerias” e a “Fundação das Nações Unidas”. As PPPs não se restringem à doação de dinheiro, elas incluem atividades de advocacia de causas globais, marketing, compra e venda, investimentos, eventos e outras.

Também no âmbito do UNICEF pode ser vista uma institucionalização desses mecanismos de cooperação entre os entes públicos e privados acompanhando a lógica que se estabelece no cenário internacional. Assim, desenvolveram-se parcerias que possibilitaram o suporte a milhões de crianças em situação de vulnerabilidade nos países em desenvolvimento em conformidade com os valores e princípios da ONU e do UN Global Compact.

Com o presente trabalho, através de um exame dos aspectos gerais das parcerias no âmbito da ONU e de suas especificidades no UNICEF é possível evidenciar uma série de características comuns às parcerias das Nações Unidas com o Setor Privado. A primeira delas é o compromisso com os valores e princípios da ONU para a manutenção da paz e segurança internacionais, respeito e promoção dos direitos humanos e auxílio ao desenvolvimento; destacam-se também a necessidade de os acordos serem firmados por escrito, terem presente a definição clara das responsabilidades das partes, manutenção da integridade e da independência da ONU (mantendo-a imparcial quanto aos parceiros comerciais), a importância de transparência e accountability e, a existência de monitoramento das atividades e confecção de relatórios periódicos.

Entretanto, como visto, não existem somente parcerias formais e continuadas no contexto das Nações Unidas. Há muitos parceiros colaborativos do Setor Privado que se engajam de maneira ad hoc, seja em caso de apelações emergenciais (desastres naturais e conflitos armados), com simples doações de dinheiro a projetos já existentes desenvolvidos somente pela Organização ou com a compra de produtos que assistem a órgãos da Organização, como no caso da compra de cartões do UNICEF.

Os tipos de parcerias descritos no trabalho, tanto no âmbito geral da ONU, quanto no contexto do UNICEF estabelecem que somente a captação de recursos é apenas uma categoria dentre outras e, que, de acordo com Risse, constituem uma forma limitada de aliança público-privada (RISSE, 2011). As PPP's vêm se desenvolvendo cada vez mais através da ação conjunta entre os órgãos e agências da ONU com as corporações e fundações, onde há a troca de conhecimento e uma verdadeira parceria quanto ao trabalho para a obtenção de um objetivo comum. Dessa maneira, tendo visto as categorias definidas tanto pela ONU quanto pelo UNICEF bem como as sete tipologias utilizadas no trabalho de Bull e McNeil (2006) este trabalho sugere uma classificação alternativa, mais ampla e geral, mas que engloba as PPPs como descritas:

- a) Investimentos: Categoria que se relaciona com recursos físicos; às formas de captação de recursos e às operações comerciais. Inclui a filantropia com doações diretas, o incentivo a doações de terceiros, estipulação de porcentagens sobre a venda de produtos e o comércio de produtos com os órgãos e agências da Organização.
- b) Políticas: Categoria que se refere à mobilização de recursos políticos como a advocacia de causas globais, troca de conhecimentos, marketing de campanhas da organização, promoção do diálogo entre diferentes atores, fixação de normas e regras de conduta para o setor privado, estabelecimento de valores e princípios globais.

Nota-se que para o desenvolvimento das atividades de parcerias políticas a utilização de recursos materiais se faz necessária; Isso faz com que essa classificação não seja dicotômica. Como exemplo, a “GAVI Alliance” alia os investimentos materiais de captação de recursos com o desenvolvimento de atividades políticas de troca de conhecimentos, diálogo, conscientização de atores e comunidades sobre a necessidade da imunização de crianças.

Visto a escassez de estudos sobre a temática que visem um panorama geral e sistemático sobre as PPPs com a ONU esta classificação se faz útil de modo a caracterizar essas parcerias de uma maneira nova e abrangente e que traduz a essência e finalidade dessas parcerias. A classificação das PPPs entre as de “Política” e as de “Investimento” resumem o quadro apresentado nesse artigo explicitando os dois principais grupos de parcerias existentes e que diferem em sua essência tanto por suas formas institucionais quanto por seus objetivos; assim, essa classificação geral é apresentada à literatura com o intuito de contribuir para o entendimento sistêmico dessas relações do setor privado e da ONU no contexto da governança global.

É possível notar que mesmo que essas parcerias trabalhem com objetivos pontuais seus impactos ajudam a modificar a vida de milhões de pessoas possibilitando o acesso a serviços, bens ou informação; aspectos esses em que os atores tradicionais das relações internacionais deixam uma lacuna de ação.

Dessa maneira é evidenciado o papel crucial que o setor privado vem desempenhando no contexto internacional, sendo as PPPs uma “ferramenta” da governança global, um dos mecanismos de controle e implementação de projetos a nível global que inclui diferentes atores, regras e procedimentos adequados a seus objetivos. Por conseguinte, esse mecanismo da governança global que pode se estabelecer das mais

variadas formas se inclui num espectro da política internacional onde os entes privados têm acesso às dinâmicas da política internacional para a consecução de objetivos que visem o “bem-público global”.

A visão estrutural dada pelo artigo à questão das Parcerias Público-Privadas com a ONU evidenciando suas características, principais órgãos envolvidos, princípios e categorias ajuda na formação de uma visão ampla do que são essas PPPs, a maneira que se desenvolvem e sob quais diretrizes. Esses aspectos são cruciais para o entendimento do fenômeno e abre espaço para outros questionamentos que poderão ser explorados em pesquisas posteriores como, por exemplo: os impactos das PPPs no contexto da Governança Global; e uma análise dos fluxos de capital, origem e destino desses programas e parcerias.

REFERÊNCIAS

- BULL, Benedicte; McNEIL, Desmond. **Development Issues in Global Governance**. New York: Warrwick Studies in Globalization. 2007.
- BUSINESS CALL TO ACTION. **About Us**. BcTA. Disponível em: <<http://www.businesscalltoaction.org/about/about-us/>> Acesso em: 15/11/2014.
- CHECK OUT FOR CHILDREN. **Check out for Children**. Disponível em: <<http://checkoutforchildren.org/checkout-for-children>> Acesso em: 15/11/2014.
- ECOSOC. **UNICEF Strategic Framework for Partnerships and Collaborative Relationships**. 2009. Disponível em < <http://www.unicef.org/about/execboard/files/N0928210.pdf> > Acesso em: 15/11/2014.
- ECOSOC. **Mapping of UNICEF partnerships and collaborative relationships**. 2009. Disponível em: <[http://www.unicef.org/about/execboard/files/09-11-Corr1-Partnerships_mapping-sent_to_UN13May-SS\(1\).pdf](http://www.unicef.org/about/execboard/files/09-11-Corr1-Partnerships_mapping-sent_to_UN13May-SS(1).pdf)> Acesso em: 15/11/2014.
- GAVI. **About GAVI**. Disponível em <<http://www.gavi.org/about/>> Acesso em: 15/11/2014.
- GAVI. **Mission Indicators**. 2014. Disponível em: <<http://www.gavi.org/about/>> Acesso em 15/11/2014.
- GENERAL ASSEMBLY. United Nations Office for Partnerships. **Report of the Secretary-General**. 2013. Disponível em: < <http://www.un.org/partnerships/Docs/A68186.pdf>> Acesso em: 15/11/2014
- GENERAL ASSEMBLY. United Nations Office for Partnerships. **Report of the Secretary General**. 2012. Disponível em: <<http://www.un.org/partnerships/Docs/A67165.pdf>> Acesso em: 29/11/2014.
- GENERAL ASSEMBLY. United Nations Office for Partnerships. **Report of the Secretary General**. 2011. Disponível em: <http://www.un.org/partnerships/Docs/A_66_188.pdf> Acesso em: 29/11/2014.
- GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- HELD, David; McGrew, Anthony. **Prós e Contras da Globalização**. Tradução, Vera Ribeiro. Rio de Janeiro; Jorge Zahar. 2001.
- HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa Ribeiro. **Organizações Internacionais: história e práticas**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Campus – Elsevier, 2004.
- HERZ, Monica. **Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria**. Rio de Janeiro, 1997.
- KAZANCIGIL, Ali. A regulação social e a governança democrática da mundialização. In MILANI, C.; ARTURI, C.; SOLINÍS, G. (Org.). **Democracia e Governança Mundial: que regulações para o século XXI?**

Porto Alegre: Ed. UFRGS: UNESCO, P. 47-62, 2002. Disponível em: <http://www.unesco.org/most/demgov_port.htm> Acesso em: 29/11/2014.

KEOHANE, Robert. **After hegemony**: Cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Interdependence**: World Politics in Transition. Boston, Little, Brown and Company, 1977.

KRASNER, Stephen D., (Org.). **International Regimes**. Cornell, NY: Cornell University Press, 1983.

LINDER, S. H., ROSENAU, P.V. (2000). Mapping terrain of the public-private policy partnership. In P. V. Rosenau (Ed), **Public-private policy partnerships**. Cambridge, MA: MIT Press.

MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Germán (Org.). **Democracia e Governança Mundial**: Que Regulações para o Século XXI? Editora da Universidade/UFRGS, 2002.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 22. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

PIERIK, Roland. Globalization and Global Governance: A Conceptual Analysis. 2003. **Hague Joint Conference**. pp. 454-462.

NELSON, Jane. **Framework for Business Engagement with the United Nations**. UNDP/IBLF, 2003.

RISSE, Thomas (Ed.). **Governance Without a State?** New York. Columbia University Press. 2011.

ROSENAU, JAMES, N. Governance in a globalizing world. In HELD, David; McGrew, Anthony. **The Global Transformation Reader**. 2003.

ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernest-Otto (Org.). **Governance without government**: order and change in world politics. Cambridge University Press, 1992.

UN GLOBAL COMPACT. **About Us**. UN Global Compact. Disponível em: <<https://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/index.html>> Acesso em: 15/11/2014.

UNITED NATIONS. **Guidelines on Cooperation between the United Nations and the Business Sector**. 2009. Disponível em: <http://www.un.int/wcm/webdav/site/portal/shared/documents/un_business_guidelines.pdf> Acesso em: 15/11/2014

UNITED NATIONS. **Former Secretary General**. Disponível em: <<http://www.un.org/sg/formersg/annan.shtml>> Acesso em: 29/11/2014.

UNITED NATIONS. **Un Charter**. 1945. Disponível em: <<http://www.un.org/en/documents/charter/index.shtml>> Acesso em: 29/11/2014.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **A World of Development Experience**. UNDP. Disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/about_us.html> Acesso em 15/11/2014.

UNITED NATIONS OFFICE FOR PARTNERSHIPS. Disponível em: <<http://www.un.org/partnerships/about.html>> Acesso em 15/11/201.

UNICEF. **About UNICEF**: Who we are. Disponível em: <http://www.unicef.org/about/who/index_introduction.html> Acesso em: 15/11/2014.

UNICEF. **UNICEF's Corporate Partnerships**. Disponível em: <http://www.unicef.org/corporate_partners/> Acesso em: 15/11/11.

WORLD COMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Our Common Future**. Oxford University Press, 198

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **About Us**. UNDP. Disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/about_us.html> Acesso em: 29/11/2011.

WORLD BANK. **Governance and Development**. International Bank for Reconstruction and Development. 1992. Disponível em: <http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/sotsubo/Governance_and_Development_1992.pdf> Acesso em: 15/11/2014.

Recebido em 15 de novembro de 2015.

Aprovado em 29 de fevereiro de 2016.

Resumo

O presente estudo se dedica às parcerias do Setor Privado com a Organização das Nações Unidas, tendo foco nas alianças do Fundo das Nações Unidas para a Infância [UNICEF]. Através de um método analítico-descritivo é realizado um mapeamento institucional que possibilita caracterizar a natureza dessas parcerias, percebendo a existência de princípios e valores gerais compartilhados e distinguindo-as em duas tipologias gerais: as PPPs de Investimento e as de Política.

Palavras-chave: governança global; parcerias público-privadas; UNICEF

Abstract

This study is dedicated to the partnerships of the Private Sector with the United Nations, focusing on the alliances of UNICEF. Via a descriptive analytical method an institutional mapping is performed and it allows to characterize the nature of these partnerships, noticing that there are shared values and principles distinguishing them in two general typologies: the PPPs of Investment and the ones of Politics.

Key-Words: global governance; public-private partnerships; UNICEF.