

O Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento — PNUD

Cel R-1 Eng Com

JOSE MARIA NOGUEIRA RAMOS

PRÓLOGO

Em princípios de 1976, encontravam-se no Brasil, a serviço do PNUD, 292 peritos internacionais, em mais de 100 projetos em implementação pelas agências executivas da ONU, juntamente com organismos nacionais, ao mesmo tempo em que 62 peritos brasileiros se achavam no exterior, trabalhando em outras nações em desenvolvimento, financiados pelo PNUD. Os 108 escritórios do PNUD, espalhados por todos continentes, constituem a maior rede mundial de assistência ao desenvolvimento.

O presente artigo tentará dar uma idéia do que é o PNUD, sua origem, estruturas, atividades, sucessos e dificuldades. O articulista trabalhou durante 3 anos (1970-1973) como engenheiro de projetos (do PNUD) no Departamento de Cooperação Técnica da União Internacional de Telecomunicações, em Genebra (Suíça).

ORIGEM E FINALIDADE

A ONU criou, em 1949, o Programa Ampliado de Assistência Técnica, e, em 1959, o Fundo Especial das Nações Unidas, ambos destinados a incentivar o desenvolvimento nos países menos avançados. Da fusão destes 2 programas surgiu, em 1965, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), hoje considerado como a alavanca da assistência técnica do sistema das Nações Unidas.

ATIVIDADES

Com sede em Nova Iorque e 108 escritórios no mundo inteiro, chefiados pelos Representantes-Residentes, o PNUD trabalha com quase todos os governos do mundo, com 22 agências executivas, financiando milhares de projetos em 147 países e territórios.

Embora esses projetos envolvam um largo espectro de atividades, têm todos um alvo básico que é o melhor uso dos recursos naturais e humanos disponíveis nesses países.

O PNUD opera em quase todos os setores do campo sócio-econômico, sobressaindo a agricultura com 30% dos projetos, a indústria com 15%, transporte e comunicações com 11% e a educação com 10%.

A nova ordem econômica ora em gestação não poderá prescindir, no futuro, dos serviços do PNUD.

Em princípios deste ano, estavam sendo financiados pelo PNUD, aproximadamente, 11 mil 500 peritos, dos quais 1 mil 500, 1 mil 373 e 1 mil 150 eram de nacionalidade inglesa, norte-americana e francesa, respectivamente. As nações em desenvolvimento conseguem fornecer 30% dos peritos do PNUD, estando em evidência a Índia, com 538; Chile, 256; Argentina, 252; Egito, 238. O Brasil figura em 10º lugar, com 62 peritos.

ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO

A direção do PNUD compete ao Administrador, que é responsável perante o Conselho de Governadores, de 48 membros, por todos os aspectos das operações. O Conselho de Governadores tem representantes das principais regiões do mundo e depende da Assembléia Geral da ONU, através do Conselho Econômico e Social.

Os 48 membros são eleitos pelo ECOSOC, sendo 27 de países em desenvolvimento e 21 de países industrializados.

Existem 4 escritórios regionais relativos à América Latina, África, Ásia e Europa (Mediterrâneo e Oriente Médio), que constituem os principais canais de informações do Administrador.

Os Representantes-Residentes, chefes dos escritórios do PNUD em 108 países, são responsáveis pela eficiência dos projetos do PNUD nesses países e constituem o elo de ligação entre as autoridades governamentais e as agências executoras (FAO, UNESCO, OMS, UIT etc...).

Embora com sede em Nova Iorque, inúmeras reuniões do PNUD realizam-se em Genebra na Suíça.

O Administrador do PNUD é também responsável pelos 4 programas associados seguintes:

Fundo das Nações Unidas para Desenvolvimento da Capitalização

Este Fundo proporciona capital gerador em zonas muito pobres, deixadas de lado por projetos anteriores. Os projetos do Fundo podem classificar-se como de infra-estrutura social: habitações de baixo custo, abastecimento d'água em zonas secas, escolas e hospitais rurais, etc.

Até meados de 1975, 58 países já haviam contribuído com 18 milhões de dólares para este Fundo, que se destina principalmente aos países menos desenvolvidos.

Fundo Rotativo para a Exploração dos Recursos Naturais

Criado em 1973 pela Assembléia Geral da ONU, este Fundo financia a pesquisa de minerais por solicitação dos países em desenvolvimento, que pagarão somente quando as pesquisas resultarem em produção de

novos minerais. Mais de 20 países já foram visitados e os recursos deste Fundo atingem US\$ 11,2 milhões atualmente.

Em junho de 1975, foram aprovados 2 projetos no âmbito do Fundo Rotativo para serem executados na Bolívia e no Sudão.

Fundo para as Atividades Populacionais (FNUAP)

Em operação desde 1969, o FNUAP apóia os esforços das nações em desenvolvimento para formular e realizar a política de planejamento familiar. Este programa já envolve 1.200 projetos e a previsão de gastos no corrente ano é de 90 milhões de dólares.

O financiamento de projetos, neste programa, pode ser multilateral, isto é, assegurado conjuntamente pelo PNUD e por país industrializado.

Não há projetos do FNUAP no Brasil; recentemente foram aprovados um projeto na Bolívia e outro no Equador, os quais deverão ser executados pela Organização Mundial da Saúde (OMS).

O projeto na Bolívia durará 5 anos, com financiamento de 9 milhões de dólares, pela Bolívia, e 1 mil 520, pelo PNUD.

No Equador, o projeto terá a duração de 4 anos, com 18 milhões de dólares financiados pelo próprio país e 1 milhão 340 mil, pelo PNUD.

O FNUAP parece estar sendo encarado com desconfiança por parte de nações que não aceitam o controle da natalidade, pois temem que esse Fundo venha a se tornar, no futuro, elemento primordial de pressão das nações industrializadas sobre os países em desenvolvimento, para forçá-los a aceitar o controle da natalidade.

Voluntários das Nações Unidas

Este programa, iniciado em 1970, possibilita a cidadãos de qualquer país participar no desenvolvimento de países menos adiantados. Existem, atualmente, 500 voluntários em países subdesenvolvidos.

PLANEJAMENTO, PROGRAMAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO

Os próprios países em desenvolvimento desempenham o principal papel no planejamento e programação da assistência técnica do PNUD. Faz-se inicialmente a estimativa dos recursos financeiros disponíveis no PNUD, num período quinquenal. O chamado primeiro ciclo de planejamento está vigorando desde 1972 e encerra no fim do corrente ano.

A cada país-recebedor (subdesenvolvido) é atribuída uma Cifra Indicativa de Planejamento (CIP), isto é, o montante dos recursos financeiros provenientes do PNUD a serem aplicados nesse país, no período quinquenal.

O Conselho de Governadores do PNUD aprova as CIP e as ajusta para cada quinquênio. As CIP para 1977-1981 (2.º ciclo) foram discutidas e aprovadas em junho de 1976.

A CIP do Brasil no 1.º ciclo (1972-1976) é de US\$ 30 milhões e será mantido o mesmo montante para o 2.º ciclo.

Cada país-recebedor deve preparar a "programação por país" (*country-programme*), que é um trabalho realizado pelo Representante-Residente juntamente com os organismos governamentais de planificação.

O *Country-programme* deve esboçar os planos de desenvolvimento, os recursos próprios e aqueles que o país espera de outras fontes externas que não o PNUD e conter a ordem de prioridade para a assistência do PNUD.

Aprovado o *country-programme* pelo Conselho de Governadores, inicia-se a preparação da requisição de cada pro-

jeto previsto, discriminando-se os objetivos, duração e custo. Os projetos de custo mais elevado devem ser aprovados pelo Conselho de Governadores, podendo o Representante-Residente aprovar os menos custosos.

A implementação dos projetos no terreno fica a cargo das agências especializadas da ONU e de bancos, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco Asiático de Desenvolvimento, o Banco Africano de Desenvolvimento e o Fundo Monetário Internacional.

As agências especializadas da ONU funcionam como bancos de dados de sua especialidade, cooperam com os governos na programação da assistência do PNUD, recrutam os peritos internacionais, programam as bolsas de estudo e compram os equipamentos necessários à execução dos projetos.

O progresso dos trabalhos do projeto é verificado periodicamente por reuniões tripartites do PNUD, governos e agências.

Cada projeto compõem-se de 4 componentes principais: peritos, bolsa de estudo, equipamento e subcontratos, cujos gastos, em 1974, foram, respectivamente, de US\$ 167 milhões — (60%); US\$ 26 milhões — (10%); US\$ 46 milhões — (16%) e US\$ 38 milhões — (14%).

As agências executivas (UNESCO, FAO, ILO, UIT, IDB, etc.) recebem, do PNUD, 14% dos gastos de cada projeto que executam, pelos serviços administrativos prestados.

FINANCIAMENTO

O financiamento do PNUD provém parcialmente dos próprios países em desenvolvimento, que custeiam mais de 50% dos projetos, isto é, os salários do pessoal nacional, construção de prédio e compra de suprimento no local. A outra parcela do financiamento provém da contribuição voluntária de todos os países membros da ONU, mas sobretudo das nações mais industrializadas, o que totalizou 3 bilhões 250 milhões

de dólares de 1959 a 1975. Os maiores contribuintes são: os Estados Unidos, US\$ 1,083 bilhão (32%); Suécia, US\$ 300 milhões; Grã-Bretanha, US\$ 226 milhões; Dinamarca, US\$ 220 milhões; Alemanha Ocidental, US\$ 200 milhões; Canadá, US\$ 192 milhões; Holanda, US\$ 138 milhões; Noruega, US\$ 102 milhões; Japão, US\$ 90 milhões e França, US\$ 78 milhões. A contribuição do Brasil nesse período foi de US\$ 15 milhões.

Os Estados Unidos nos últimos anos baixaram a percentagem de sua contribuição de 32% para 18,5%. A previsão dos gastos do PNUD para o ciclo 1977-1981 é de 3 bilhões 462 milhões de dólares, dos quais 352 milhões irão para as agências executivas. Os gastos em relação aos peritos são feitos à base de 3.500 dólares o homem-mês.

PNUD E AS NAÇÕES INDUSTRIALIZADAS

Os países industrializados são os maiores contribuintes do PNUD, sobressaindo entre eles os países escandinavos (vide Financiamento). Convém salientar a contribuição norte-americana de 1083 milhões de dólares, desde 1959, mormente comparada à da União Soviética, de 60 milhões no mesmo período.

É verdade que as nações industrializadas são as mais beneficiadas pela venda de equipamentos e por subcontratos do PNUD. Por exemplo, em 1974, para uma contribuição total de 362 milhões de dólares, os países desenvolvidos desembolsaram 337 milhões, isto é, 93%.

Nesse mesmo ano, porém, o PNUD despendeu US\$ 79 milhões em equipamentos e subcontratos e pagou US\$ 105 milhões em salários de peritos originários de países desenvolvidos.

A exposição desses números nem de longe pode invalidar o enorme benefício feito aos países subdesenvolvidos pela criação do PNUD, idéia e realização das nações mais avançadas.

O PNUD E OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

O PNUD é considerado o programa dos países em desenvolvimento e procura atualmente reforçar a cooperação técnica entre esses países, atualmente em número de 108. Razão por que o Conselho de Governadores pediu, recentemente, ao Administrador, que realize a integração da cooperação técnica entre os países subdesenvolvidos no quadro normal do PNUD e que favoreça a utilização de fundos para esse fim. Essa política irá ressaltar, entre os subdesenvolvidos, o papel de fornecedores e não somente de beneficiários da assistência técnica. As agências executoras de projetos foram solicitadas a contratar de mais a mais peritos e consultores, comprar equipamentos e enviar bolsistas nesses países. Tal política permitiria aos países em desenvolvimento identificar suas capacidades mútuas, fornecendo informações sobre diversos tipos de institutos de formação, instituições de pesquisas e desenvolvimento, serviços de consultoria e fontes de peritos.

Os 28 países menos desenvolvidos designados pela Assembleia Geral da ONU, com renda por habitante inferior a 100 dólares e com uma população total de 150 milhões de habitantes, passarão a contar com 31% dos gastos do PNUD no 2.º ciclo de programação (1977-1981) em vez dos 22% ora em aplicação no 1.º ciclo (1972-1976).

A metade dos gastos do PNUD no 2.º ciclo irá para os países com renda por habitante inferior a 150 dólares por ano.

REALIZAÇÕES DO PNUD

O PNUD é a maior fonte mundial de cooperação técnica multilateral. Fornece o PNUD eficiente acesso a todas as fontes de conhecimento no mundo, mormente sobre ciência e tecnologia, de que são carentes os países subdesenvolvidos. Prestando assistência técnica, procura o PNUD desenvolver a capacidade dos países menos adiantados para prover suas próprias necessidades em recursos humanos. A cooperação

técnica dispensada pelo PNUD é de natureza catalítica, estimulando a ótima utilização dos recursos existentes nos países onde opera e não se reveste do caráter mais comercial que tende a predominar na cooperação bilateral. Além dos projetos normais, há os programas de urgência que são adotados por ocasião das grandes catástrofes, como o terremoto do Peru em 1971 e a grande seca nos 7 países africanos da região Sahel, nos últimos anos.

Em 25 anos, o PNUD e suas organizações precedentes concederam mais de 90 mil bolsas de estudo e financiaram quase 75 mil peritos-anos de assistência técnica prestada.

Absorvendo mais de 85% dos recursos da ONU, tornou-se o PNUD verdadeira mola propulsora de progresso nos países em desenvolvimento, o que pode ser aferido pelo enorme interesse que continuam despertando seus projetos.

Como toda organização humana, o PNUD tem seus pequenos defeitos que, em absoluto, não anulam o imenso lastro positivo do trabalho desenvolvido em favor dos países subdesenvolvidos. Entre outros senões, convém citar a luta surda entre países doadores, quando as agências especializadas propõem o nome de um diretor de projeto, talvez porque a nacionalidade deste influa na compra de equipamentos e adjudicação de subcontratos.

Há um reduzido número de projetos inacabados e outros de certo porte, em que não se concedem bolsas de estudo. Por outro lado, a concessão das bolsas é um processo lento, talvez dificultada pelos próprios países que as concedem, devido ao contínuo crescimento das mesmas. A escolha dos peritos é demorada, o que seja talvez provocado pelas sucessivas consultas e triagens na seleção de novos peritos.

A ATUAL CRISE FINANCEIRA DO PNUD

Precisamente por causa de sua universalidade, o PNUD tornou-se sujeito, como as nações a que serve às mesmas dificuldades que atingem a economia mundial.

Na 21.^a sessão do Conselho de Administração do PNUD, realizada em janeiro deste ano, adotaram-se várias medidas para resolver os problemas financeiros. A dificuldade imediata é que existe um déficit de 40 milhões de dólares entre as despesas previstas em 1976 e a liquidez disponível. Na origem deste déficit estão, um aumento de 13% na assistência prestada em 1975 em relação à de 1974, a inflação mundial, 72 milhões de dólares em contribuição prometida mas não realizada, uma baixa de US\$ 42 milhões na contribuição norte-americana em relação à que era esperada e um acúmulo de 30 milhões de dólares em moedas não conversíveis.

O Administrador quer que, neste ano, as despesas totais não ultrapassem US\$ 370 milhões e, para tanto, a compressão de gastos atinge todos os escalões do PNUD.

Importante reunião do Conselho de Administração será realizada brevemente e nela se tratará principalmente da crise financeira, das CIP dos países e estudará a possibilidade de empréstimo ao PNUD a curto prazo. A crise atual está permitindo uma larga reformulação das atividades do PNUD e é de prever-se que dela emergirá o PNUD mais prestigiado e fortalecido.

O BRASIL E O PNUD

No Brasil, atualmente, o PNUD é a principal fonte de cooperação técnica internacional em termos qualitativos e quantitativos. De 1959 a 1975, o Brasil contribuiu com US\$ 15 milhões para o PNUD, mas foi beneficiado, somente no 1.^o ciclo de planejamento (1972 a 1976), com uma Cifra Indicativa de Planejamento no montante de US\$ 30 milhões que se constitui na mais elevada da América Latina e a 3.^a do mundo, somente inferior à da Índia (US\$ 50 milhões) e à da Indonésia (US\$ 35 milhões). Já para o 2.^o ciclo (1977 a 1981), a previsão é de que a CIP do Brasil se manterá em US\$ 30 milhões, passando a ser a 15.^a em valor, subindo a Índia para US\$ 97 milhões e a Indonésia para US\$ 69 milhões. Talvez, tendo em vista o crescimento econômico bra-

sileiro, a tendência seja de levar o Brasil a ser somente contribuinte doador e não receptor do PNUD. É o que está acontecendo com Espanha e Israel, que voluntariamente deixarão de ser receptores a partir de 1977.

Há igualmente forte tendência para que o número de países beneficiários seja progressivamente reduzido, o que é da competência do Conselho de Administração.

A prevalecer esse ponto de vista, tem-se a impressão que dificilmente o Brasil continuará como receptor, no PNUD, além do 2.º ciclo de planejamento, isto é, além de 1981. A contribuição do Brasil para o PNUD orça anualmente em 1 milhão 300 mil dólares.

Em cada projeto do PNUD no Brasil a contribuição nacional em cruzeiros tem sido numa média de 5 para 1 em relação à do PNUD, durante o quinquênio 1972-1976. Para o próximo quinquênio prevê-se que essa relação atingirá 8,5 para 1.

Até setembro de 1975, as percentagens dos gastos financeiros em projetos no Brasil eram: peritos, 68%; treinamento (bolsas de estudo), 13%; equipamento, 17%; miscelânea, 2%. A orientação brasileira nos projetos procura maximizar a transferência de tecnologia e minimizar a componente "equipamento".

CONCLUSÃO

A cooperação externa contribui eventualmente para o progresso econômico-social dos países, embora nada possa jamais substituir a vontade própria de desenvolvimento, os esforços e os sacrifícios de uma nação.

FONTES DE CONSULTA

1. ONU, Chronicle, Fev/Mar 1976
2. PNUD, Informe del Administrador, 1974
3. The UNDP, A Graphic Picture of its Operation, 1974
4. The UNDP, Questions and Answers, Revised Edition, September, 1975.