

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Ciência Política

Jéssica Silva Fernandes

**A PROJEÇÃO DE PODER ESTATAL E A TRANSNACIONALIZAÇÃO
DE INTERESSES:
Uma análise da atuação dos Estados Unidos na UNESCO**

Belo Horizonte
2015

Jéssica Silva Fernandes

**A PROJEÇÃO DE PODER ESTATAL E A TRANSNACIONALIZAÇÃO
DE INTERESSES:
Uma análise da atuação dos Estados Unidos na UNESCO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Política Internacional e Comparada

Orientador: Prof. Dr. Dawisson Belém Lopes

Belo Horizonte

2015

320
F363p
2015

Fernandes, Jéssica Silva

A projeção de poder estatal e a transnacionalização de interesses [manuscrito] : uma análise da atuação dos Estados Unidos na UNESCO / Jéssica Silva Fernandes. - 2015.

161 f.

Orientador: Dawisson Belém Lopes.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia.

1. Unesco – Teses. 2. Ciência política – Teses.
3. Organizações internacionais - Teses. I. Lopes, Dawisson E. Belém. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Jéssica Silva Fernandes

**A PROJEÇÃO DE PODER ESTATAL E A TRANSNACIONALIZAÇÃO
DE INTERESSES:
Uma análise da atuação dos Estados Unidos na UNESCO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós
Graduação em Ciência Política da Universidade
Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Prof. Dr. Dawisson Belém Lopes (Orientador) UFMG

Prof. Dr. Alexsandro Eugenio Pereira (Examinador) UFPR

Prof. Dr. José Angelo Machado (Examinador) UFMG

Profa. Dra. Eleonora Schettini Martins Cunha (Suplente) UFMG

Belo Horizonte, 03 de junho de 2015

À minha família, pelo incentivo e carinho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por permitir que meus planos se tornem conquistas reais. Ao meu pai Toninho e a minha mãe Marília, pela serenidade e pelos esforços empregados na construção da minha trajetória. Ao meu irmão Matheus por todo carinho e companheirismo mesmo a longos quilômetros de distância. À vó Luia exemplo de sabedoria e humildade e à tia Vera pelo acolhimento em Belo Horizonte, solidariedade e assistência na convivência diária. Ao meu namorado, Leo pelo companheirismo em todos os momentos, pela paciência e pelo bom humor de sempre ao lidar com as minhas aflições. A todos os familiares e amigos de Belo Horizonte pela compreensão com a minha ausência. Aos meus amigos e familiares queridos de Araguari pelas recepções sempre calorosas.

Por todos os professores e colegas que direta ou indiretamente participaram dessa formação. Em especial, agradeço ao prof. Dawisson, orientador da dissertação, por todo incentivo, pela disponibilidade e dedicação nesse processo de amadurecimento intelectual.

Aos professores e professoras que pude assitir no estágio de docência: Eleonora, Marcus Abílio, e Geralda, e ao professor Ricardo Fabrino, coordenador das minhas atividades no CICH, agradeço a todos e todas pelos ensinamentos sobre a docência.

Ao professor Alexsandro Eugenio do PPGCP da UFPR, ao professor José Angelo do DCP UFMG, convidados para a banca agradeço pela disponibilidade e por poderem contribuir com o enriquecimento dessa dissertação.

Ao Secretário da Pós Graduação Alessandro Magno, agradeço pelo auxílio e atenção costumeira na solução de questões burocráticas.

A todos os colegas do PPGCP da minha turma de mestrado, com os quais muito pude aprender. Em especial agradeço a Juliana, Maria Alice, Débora, Aline e Thai, pelo coleguismo, amizade e pelas boas conversas compartilhadas.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, vinculado ao Departamento de Ciência Política da UFMG, pela imensurável oportunidade de aprendizado, e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal, CAPES, pelo financiamento destinado à pesquisa.

(...)“*uma Paz baseada exclusivamente em arranjos políticos e econômicos dos governos não seria capaz de garantir o apoio unânime, duradouro e sincero dos povos do mundo, a paz, portanto, para não falhar precisa ser fundamentada na solidariedade intelectual e moral da humanidade*” (CONSTITUIÇÃO DA UNESCO, 1945, p.2).

RESUMO

Esta dissertação realizou uma investigação acerca da atuação dos Estados Unidos na UNESCO. O objetivo traçado consistiu em compreender de que maneira os Estados Unidos projetam seus interesses na instituição e quais os canais institucionais frequentemente afetados nesta relação analisada. Para a construção da pesquisa realizou-se um estudo de caso a partir da análise da relação construída entre a UNESCO e seu maior contribuinte, a qual foi elaborada, predominantemente, a partir da utilização de métodos e técnicas de pesquisas qualitativas como, por exemplo: a análise histórica acerca da criação da UNESCO, o rastreamento de processo que privilegiou a reconstrução da história dos Estados Unidos na UNESCO por meio da análise dos Diretores Gerais (DGs). Essa última foi estruturada na análise documental de discursos proferidos por DGs e relatórios financeiros produzidos pela instituição. A utilização dessas ferramentas de pesquisas foi de utilidade para corroborar a hipótese de que os Estados Unidos têm uma forte representação, financeira e discursiva, dentro da UNESCO e baixa lealdade à instituição. Ao perscrutar esse caminho, percebeu-se que a política externa estadunidense busca assegurar o direito de projetar ideais no cenário internacional por diferentes formas. Nesse tocante, identificou-se que o setor de Comunicação e Informação (C&I) tem sido nos últimos anos um importante alvo de atuação dos Estados Unidos dentro da UNESCO. Observou-se por consequência, que muitos atritos existentes na relação desses atores estiveram relacionados ao dissenso acerca da projeção de ideias e valores estadunidenses no meio internacional. A resultante da divergência de posicionamento entre Estados Unidos e UNESCO, em pelo menos dois momentos distintos da história, implicou na ruptura de doações norteamericanas para a instituição levando ao enfraquecimento de muitos projetos e programas. Apesar da fragilidade orçamentária com a ausência dos Estados Unidos, identificou-se que esta organização internacional busca maneiras alternativas para manter um equilíbrio financeiro como, por exemplo, por meio de programas para ampliar o número de doadores não estatais a fim de avolumar os recursos extra-orçamentários. Por fim, foi identificado também, que a UNESCO, por meio dos Diretores Gerais, tenta resistir às pressões da delegação dos Estados Unidos, buscando impedir que as elites estatais recebam benefícios superiores aos demais Estados, assumindo, desse modo, um caráter relativamente democrático no processo decisório institucional.

Palavras-chave: Organizações Internacionais, política externa, UNESCO, Estados Unidos, transnacionalização de interesses

ABSTRACT

This dissertation realized an investigation about the United States performance in UNESCO. The objective proposed was to comprehend how the United States project out their interests in this institution and what institutional channels are often affected in this relation. To achieve this main goal the case study were used and this analysis was constructed between UNESCO and its biggest contributor. Therefore qualitative methods and tools were predominantly used, such as historical analysis about UNESCO creation and the process tracing used to reconstruct the history about US and UNESCO. In this respect, to reach a good reconstruction, the process tracing was principally directed to investigate the government of each Directors Generals (DGs), structured in documental analysis, discourses delivered by DGs and financial reports published by UNESCO. These tools were very useful to support the hypothesis that US has a powerful finance and discursive representation, but despite of the strong character of this representation, they were not equally faithful to this international organization. The scrutiny of some documents and historical moments allowed identifying that American foreign policy try to reach their interests in international politics using different channels. Wherefore were found that Communication and Information sector (C&I) has been in the last years an important target in US UNESCO relations. Consequently many disagreements among Americans and UNESCO's Executive bodies could be justified by the absence of compliance about the values and ideas that could be projected in world politics. As a result of this divergence of positioning between this state and this International Organization, in at least two different moments in the history was found that American foreign aid destined to UNESCO was suspended generating budgetary weakness and affecting the implementation of many programs and projects. Notwithstanding, the organization have searching for different manners to balance the finances, for example, with campaigns to enlarge the number of non states contributors in order to amplify the extra budgetary resources. Furthermore, were found that UNESCO is inclined to resist the pressures made from richer states revealing a relatively democratic character in institutional decision making.

Keywords: International Organizations, Foreign Policy, UNESCO, United States, transnationalization of interests

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Modelo de Análise da atuação dos Estados Unidos na transformação da Ordem Internacional	26
Figura 2 – O aumento da participação de Estados na UNESCO de 1946-2010.....	67
Figura 3 – Estrutura organizacional da UNESCO	76
Figura 4 – Distribuição do orçamento regular por área de atuação da UNESCO	78
Figura 5 – Distribuição do Orçamento Regular e dos Recursos Extraorçamentários por Atividades (2002-2003).....	117
Figura 6 – Distribuição do Orçamento Regular e dos Recursos Extraorçamentários (2006-2007)	118
Figura 7 – Variação do Orçamento Regular relacionado à grande área da Educação (2002-2011)	119
Figura 8 – Composição do Financiamento e Orçamento Regular da UNESCO até 2011	125
Figura 9 – Impacto decorrente da Redução Orçamentária em 2011.....	127
Figura 10 – Atingindo o Déficit Zero em 2013(36/C5).....	128

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Síntese das possibilidades de ação estatal na construção da ordem internacional	39
Quadro 2- Os três tipos de poder	41
Quadro 3 – Diretores Gerais da UNESCO (1945-2014)	71
Quadro 4 – Institutos e Centros Especializados no Setor Educacional	72
Quadro 5 – Instrumentos normativos criados na pauta de Cultura.....	74
Quadro 6: Estados Membros da UNESCO	149
Quadro 7: Países que compõe o Conselho Executivo da UNESCO (2013-2017).....	158

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ANP	Autoridade Nacional Palestina
APEC	Cooperação Econômica Ásia Pacífico
BM	Banco Mundial
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul
C&I	Comunicação e Informação
CMAE	Conferência dos Ministros Aliados para a Educação
DG	Diretor Geral
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPC	Foreign Policy Centre
GATT	Acordo Geral de Tarifas e do Comércio
HIV	Vírus da Imunodeficiência Humana
IICI	Instituto Internacional para a Cooperação Intelectual
NAFTA	Acordo de Livre Comércio da América do Norte
NOMIC	Nova Ordem Mundial para Informação e Comunicação
NSS	Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos
ODM	Objetivos Do Milênio
OECD	Organização Econômica para Cooperação e Desenvolvimento
OI	Organização Internacional
OIGS	Organizações Internacionais Governamentais
OINGs	Organizações Internacionais Não Governamentais
OIs	Organizações Internacionais
OLP	Organização para a Libertação Palestina
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUREC	Organização das Nações Unidas para Reconstrução Educativa e Cultural
OTAN	Organização do Tratado Atlântico Norte
PA	Principal-Agent
SICC	Serviço Internacional de Cooperação Cultural

UNDP	United Nations Development Programme
UNECO	Organização das Nações Unidas para Educação e Cultura
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação Ciência e Cultura
UNICEF	United Nations Children's Fund
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1. As Organizações Internacionais	14
1.2. A UNESCO enquanto objeto de pesquisa.....	15
1.3. Por que estudar a atuação dos Estados Unidos na UNESCO? ...	18
1.4. A importância da UNESCO para os Estados Unidos	21
1.5. Lapidando o objeto de pesquisa.....	23
<i>1.5.1. As ferramentas de pesquisa.....</i>	<i>24</i>
<i>1.5.2. A estrutura da dissertação</i>	<i>26</i>
2. O SURGIMENTO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E DE UMA ORDEM INSTITUCIONAL.....	30
2.1. Os cenários pós-guerras	31
<i>2.1.1. O fim da Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria.....</i>	<i>33</i>
<i>2.1.2. O pós-Guerra Fria e a consolidação de uma nova ordem</i>	<i>37</i>
2.2. As Instituições e a formação de uma ordem institucional.....	39
<i>2.2.1. Por que as OIs poderiam ser vistas como atores autônomos?.....</i>	<i>42</i>
2.3. A relação Estado-OI	45
<i>2.3.1. Algumas razões para a delegação de tarefas às OIs.....</i>	<i>47</i>
2.4. Conclusão.....	52
3. A CONSTRUÇÃO DE UMA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA FOMENTAR A DEFESA DA PAZ	54
3.1. Antecedentes do surgimento de uma organização voltada para a Educação, Ciência e Cultura	54
3.2. A consolidação da UNESCO	65
3.3. A UNESCO enquanto estrutura e agência	67
3.4. As pautas de atuação da UNESCO.....	71
<i>3.4.1. Educação.....</i>	<i>71</i>

3.4.2.	<i>Ciências</i>	72
3.4.3.	<i>Cultura</i>	73
3.4.4.	<i>Comunicação e Informação (C&I)</i>	74
3.4.5.	<i>Estrutura organizacional da UNESCO</i>	75
3.4.6.	<i>Orçamento</i>	76
3.5.	Conclusão	79
4.	A ATUAÇÃO DOS DIRETORES GERAIS E O IMPASSE ACERCA DA INTERNACIONALIZAÇÃO DA AUTORIDADE POLÍTICA DA UNESCO	81
4.1.	Os primeiros anos da UNESCO	81
4.1.1.	<i>Sob a coordenação dos Diretores Gerais estadunidenses</i>	85
4.2.	As contribuições de Veronese	88
4.3.	A direção de Maheu nos anos 1960 e 1970	89
4.4.	A gestão de M’Bow	91
4.4.1.	<i>Em defesa de muitas vozes em um só mundo</i>	93
4.5.	A saída dos Estados Unidos da UNESCO (1981-1985)	98
4.6.	A gestão de Frederico Mayor	101
4.7.	Conclusão	103
5.	QUESTÕES CONTEMPORÂNEAS: um possível recomeço?	106
5.1.	O período de 2000	111
5.1.1.	<i>A agenda do terrorismo na UNESCO</i>	112
5.1.2.	<i>Alteração da composição orçamentária com a reinserção dos EUA</i>	116
5.2.	Um novo retrocesso	121
5.3.	O cenário atual da UNESCO e os problemas financeiros	125
5.3.1.	<i>A situação da UNESCO em 2013</i>	127
5.4.	Conclusão	130
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	133
7.	REFERÊNCIAS	139

8.	ANEXOs :.....	149
-----------	----------------------	------------

1. INTRODUÇÃO

1.1. As Organizações Internacionais

As Organizações Internacionais (OIs), em sua maioria, ascenderam no cenário internacional no contexto que remonta às grandes guerras mundiais. Desde o final do século XIX, observa-se a significativa ampliação do número de Organizações Internacionais que surgem para atuar em competências distintas e passam a ser novos atores no ambiente internacional. Esta configuração do meio internacional na contemporaneidade traz consigo a ideia de que as OIs podem ser objetos de análise profícuos para se compreender a dinâmica da política internacional. As Organizações Internacionais podem ser OIs governamentais, OIGs, ou OIs não governamentais, OINGs. As OIGs surgem por meio de acordos formais para representar o interesse dos respectivos Estados membros do acordo estabelecido. As OINGs, em contrapartida, surgem a partir do estabelecimento de associações realizadas entre indivíduos ou grupos (IRIYE, 2002).

A UNESCO se insere no escopo de Organizações Internacionais Governamentais, OIGs. Por questão de definição, utiliza-se ao longo do texto a sigla OI e a expressão “instituição internacional” para fazer referência a esse tipo de ator internacional. Cumpre destacar que, com o surgimento desses atores não estatais, os Estados passaram a delegar responsabilidades às OIs que assumiram o status de representante dos Estados em temas e áreas específicas de atuação (HAWKINS, 2006). Como exemplo, a Organização das Nações Unidas, ONU, criada em 1945, surgiu com a finalidade de solucionar os dilemas de segurança internacional do período e representar as reivindicações estatais relacionadas a esse aspecto. Nesse mesmo período, inúmeras agências especializadas, que integram o sistema ONU, foram criadas a fim de se constituírem como órgãos capazes de representar, discutir e buscar soluções para os impasses mundiais.

Um pressuposto de relevância a ser considerado no que concerne às Organizações Internacionais e que subjaz a relação entre os Estados se baseia nas atividades estatais que buscam reforçar seus interesses e sustentar uma imagem de poder por meio do engajamento nas negociações multilaterais (IRIYE, 2002). O ambiente das organizações internacionais se mostra, portanto, um complexo a ser analisado em função da multiplicidade de interesses identificados e do inerente conflito entre a soberania estatal e o meio internacional, revelando que nem sempre as normas criadas pelas OIs serão bem aceitas, e que os grandes contribuintes possuem uma capacidade maior para moldar a agenda por meio de negociações

bilaterais ou por mecanismos não oficiais que pressionam as políticas institucionais, (KOZYMKA, 2014).

A complexidade dessa questão é também observada na Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura, UNESCO. Como será demonstrado nas próximas seções, a UNESCO é a principal representante da ideia de um intercâmbio entre a comunicação, a informação e a transnacionalização cultural como peças essenciais para garantir uma ordem mundial estável (IRIYE, 2002). A provocação percebida nesse cenário perpassa, portanto, pela capacidade de atores estatais mais ricos afetarem a agenda institucional tentando projetar um modelo de cultura exportado no meio internacional pela mídia, pela ciência e por programas educacionais.

1.2.A UNESCO enquanto objeto de pesquisa

No período em que são criadas, as iniciativas para se buscar a paz a partir da cooperação moral e intelectual sugerem uma reestruturação da política internacional. Isto é, a visibilidade dada à Educação, à Ciência e à Cultura passaria a ser compreendida como uma alternativa fortemente capaz de instigar a paz na humanidade. Desde o final da Primeira Guerra Mundial, surgiram esforços na França voltados para a criação de uma cooperação intelectual. Como será demonstrado no capítulo três, essa iniciativa começava a dar impulsos para um projeto amplo que anos mais tarde viria a se concretizar como Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura no cenário internacional. De acordo com IRYIE (2002)

[...] nenhuma organização internacional consegue exemplificar tão bem quanto a UNESCO a fé renovada na cooperação mundial. Ela retomou as tarefas que a Organização de Cooperação Intelectual da Liga tinha realizado tão corajosamente, mesmo nos anos sombrios da Década de 1930 [...] (IRYIE, 2002, p.44)¹.

Essa OI surgiria, por conseguinte, como uma instituição internacional para atender aos dilemas educacionais, culturais e científicos, e seria destinada a criar normas capazes de fomentar ações pacíficas no ambiente internacional. De acordo com Singh (2011), a UNESCO se consolidaria no ambiente internacional como uma instituição que incorpora aspirações idealistas, o que poderia ser visto a partir das tentativas de superar problemas

¹ Tradução nossa: no international organization better exemplified the renewed faith in worldwide cooperation than the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO). It resumed the tasks that the League's Intellectual Cooperation Organization had carried out so valiantly even during the dark years of the 1930s (IRYIE, 2002, p 44).

internacionais por meio de diálogos culturais – mesmo em meio a grande diversidade cultural –, iniciativas científicas, alfabetização e comunicação, dentre outras ações (SINGH, 2011).

No que tange à estrutura burocrática, no entanto, na Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura, UNESCO, tem-se um espaço em que os Estados recebem condições igualitárias de participar do processo decisório. Assim, a igualdade entre os Estados-Membros é um dos princípios que regem a participação estatal na UNESCO. Essa condição, no entanto, não garante que políticas de poder entre os Estados serão suprimidas e, ao mesmo tempo, não revela uma otimização gerencial (*ibidem*).

A recorrência à investigação conceitual acerca do funcionamento da instituição é justificada pelo fato de que ela apresenta um diferencial entre as organizações internacionais, isto é, na grande maioria das OIs, Estados que destinam maiores investimentos recebem alguns benefícios como direito de voto ou de veto em políticas específicas, situação que não se configura na UNESCO, uma vez que todos os Estados-Membros recebem iguais direitos de participação. Desse modo, mesmo os Estados Unidos que contribuem com 22% do orçamento terão igual direito de voto quando comparados ao Kiribati², Estado-Membro que contribui com 0,001% do orçamento da UNESCO (KOZYMKA, 2014).

As características acima enunciadas revelam que existe, dentro da UNESCO, uma tendência à democratização do processo decisório, contrariando a lógica operacional que subsiste em grande parte das organizações internacionais. De acordo com Moravick (2004), as OIs tendem a incorporar um grande viés na sua estrutura interna de modo a favorecer países mais ricos ou maiores contribuintes das OIs por meio de direito de voto ou, ainda, por meio da concessão da possibilidade de influenciar ou decidir sobre políticas, direito esse que, em algumas instituições internacionais, não seria concedido aos países mais pobres. Em OIs como OMC e FMI, por exemplo, os Estados que geralmente destinam os maiores donativos recebem direito de créditos e maiores incentivos para permanecerem dentro da instituição (MORAVICK, 2004).

Da mesma maneira, Dahl (1999) destaca seu ceticismo ao discutir a possibilidade das OIs serem democráticas, ao evidenciar que “elites” teriam mais opções e mais alternativas para agirem dentro dessas instituições. Assim, chega a propor que as Organizações Internacionais sejam entendidas como sistemas burocráticos de negociação³, em que

² O Kiribati é um país com uma pequena área terrestre, mas com ampla área no Oceano pacífico, localizado na Polinésia. É uma região que se tornou independente do Reino Unido no final da década de 1970. Atualmente é uma república parlamentarista. É membro da UNESCO desde 24/10/1989 e compõe o grupo regional IV junto aos Estados da Oceania.

³ Tradução nossa do termo proposto por Dahl: *bureaucratic bargaining systems* in DAHL, 2007.

representantes de Estados-Membros mais poderosos tenham um predomínio nas decisões institucionais, mas sejam, de certo modo, sensíveis aos desejos de seus subordinados (DAHL, 1999).

Imerso nesse debate acerca da existência de um sistema democrático nas organizações internacionais, Archibugi (2008) também levanta questões acerca da democracia no plano internacional. O autor elenca uma série de características que ajudam a qualificar os sistemas institucionais internacionais enquanto democracias ou não democracias. Dentre as características por ele apresentadas, destaca-se que a promoção da democracia transnacional, por meio de OIs globais, pode ser avaliada a partir de parâmetros como:

- (1) Englobar todas as regiões do mundo, (2) Fortalecer organismos supranacionais auxiliando a tomar decisões sobre diversas questões de relevância mundial, (3) Garantir que os membros poderão participar de órgãos representativos, através de mecanismos eleitorais e em relações transparentes, (4) Permitir a promoção da igualdade de representação de todos os cidadãos do mundo, em conjunto com outros princípios a partir de uma representação equilibrada das unidades territoriais, (5) Possibilitar que organismos supranacionais tomem decisões embasadas em uma variedade de regras de decisão, garantido que pequenas minorias não terão direito de veto, com exceções de casos que representem interesses vitais dessas minorias, (6) Incluir mecanismos robustos para o cumprimento de decisões e sentenças (ARCHIBUGI, 2008, p.5).

Além dessas características elencadas por Archibugi (2008), Belém Lopes (2011), por sua vez, considera que “as OIs multilaterais de vocação universal podem ser arenas propícias para a gestão colegiada – tão aberta à contestação pública e à participação quanto é razoável esperar – dos problemas globais” (BELÉM LOPES, 2011, p.5). Destarte, tem-se observado o crescimento de estudos na linha de política internacional que têm buscado discutir uma nova forma de se pensar a democracia nas OIs, conferindo-lhe um caráter transnacional como demonstrado acima. Sob essa perspectiva, Held (1999) propõe que a democracia no futuro deve ser pensada a partir de um escopo global podendo, desse modo, ser um meio mais apropriado para se compreender as associações políticas contemporâneas (HELD, 1999 *apud* SHAPIRO et. al, 2006).

A partir dessas considerações e estabelecendo a UNESCO como foco de análise do presente trabalho, identificamos que esta Organização não segue uma estrutura de justiça proporcional como acontece em grande parte das Organizações Internacionais⁴: os 195 Estados-Membros e os 9 membros associados são alocados em subgrupos regionais dentro da

⁴ Justiça Proporcional: Em OIs como FMI, OMC e Banco Mundial pode se falar em princípio da proporcionalidade o que garante a ampliação de direitos aos maiores contribuintes, caracterizando um tipo de justiça proporcional (KOZYMKA, 2014).

organização⁵, destacando a preocupação da OI em abarcar todas as regiões do globo. Todos os Estados-Membros podem participar de órgãos representativos por meio de eleições periódicas; existe uma preocupação institucional com a transparência e com a prestação de contas e grande parte das decisões tomadas pela Organização são disponibilizadas no site oficial (en.unesco.org); a UNESCO incentiva a promoção da igualdade de representação dos cidadãos a despeito dos conflitos políticos existentes entre Estados mais ricos e mais pobres – a aceitação da Palestina em 2011 é um exemplo disso.

Todas as decisões são tomadas a partir das regras previstas pela Constituição da UNESCO de 1945 e de documentos que regem a instituição. E uma das características de grande relevância para essa dissertação se relaciona ao aspecto de que os maiores doadores não têm o direito de vetar políticas, revelando que as elites recebem o mesmo tratamento dos Estados mais pobres, o que, em muitos casos, pode ser a justificativa de muitos problemas para organismos internacionais. As características supracitadas seriam possíveis indícios da existência, na UNESCO, de um sistema decisório relativamente mais inclusivo entre os Estados-Membros. Todavia, essas características podem, concomitantemente, revelar problemas da instituição com seus maiores contribuintes.

1.3. Por que estudar a atuação dos Estados Unidos na UNESCO?

Embora os Estados recebam direitos iguais e elites e países mais pobres recebam igual tratamento dentro da UNESCO, percebe-se que alguns atores podem receber privilégios em determinados contextos, seja pela coerção financeira, seja pela persuasão política. Os Estados Unidos aparecem como um bom exemplo, pois são um dos maiores doadores de recursos em diversas organizações internacionais, dentre elas a UNESCO.

A atuação dos EUA nas organizações internacionais assume formas distintas. Ainda que esse Estado seja o grande contribuinte de agências especializadas do sistema ONU, as agências possuem formas díspares para tratar seus atores e para receber a ajuda externa. A UNESCO, por exemplo, não concede aos EUA benefícios pelas grandes doações recebidas, ainda que essa delegação seja a maior doadora de recursos. No entanto, quanto mais créditos destinados, maior a tendência de uma representação estatal controlar as ações institucionais. Desde a criação da UNESCO em 1945, o referido país norte-americano é destaque nas doações institucionais. Em 1947, por exemplo, foi registrada uma contribuição de 89% de

⁵ A lista completa dos 195 Estados-Membros e 9 membros associados pode ser encontrada em: <http://www.unesco.org/new/en/member-states/countries/> Acesso: 23/10/14

doações estadunidenses destinadas ao orçamento regular da UNESCO o que, a princípio, poderia sugerir a existência de um acordo tácito por meio do qual a UNESCO seria levada a cooperar com os Estados Unidos na ofensiva contra o comunismo (ARCHIBALD, 1993).

Ainda que pesem as doações dos demais Estados-Membros e dos contribuintes que compõem os recursos extraorçamentários, desde o início, essa delegação norte-americana se destaca pela proeminência no que tange à contribuição financeira e, possivelmente, no que se relaciona à projeção do poderio estatal. O que se diz, portanto, é que o percentual investido pelos Estados Unidos se destaca sobremaneira das demais contribuições. Contudo, essa ajuda externa sofreria uma significativa redução na década de 1980, no período em que se identifica uma gestão de origem africana que buscava dar voz a Estados menores, o que seria compreendido como uma ameaça aos interesses nacionais estadunidenses. Como será demonstrado no capítulo quatro, o conflito ideológico que ganhava espaço na UNESCO por volta de 1983 tem como desfecho a saída dos EUA- um de seus maiores doadores-, fato que resulta em um enfraquecimento financeiro que duraria aproximadamente vinte anos.

Somente a partir dos anos 2000, a UNESCO passaria a ser, novamente, alvo de interesse da política externa do Estado em questão. Diante dos atentados terroristas e da necessidade de se projetar aspirações capazes de convencer os atores internacionais de uma ameaça terrorista, a UNESCO volta a ser vista pelos EUA como plataforma para se transnacionalizar interesses. Nesse ínterim, nota-se a retomada das vultosas contribuições para a Organização. Até o ano de 2011, a representação estatal enviava cerca de 22% do total da receita de doações obtidas, o que representaria um montante de aproximadamente 84 milhões de dólares por ano fiscal (BLANCHFIELD; BROWNE, 2013). O ano de 2011 recebeu significativa atenção por marcar a admissão da Palestina enquanto Estado-Membro da UNESCO.

Cumprido destacar que nos termos da Constituição de 1945 da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura, UNESCO, os Estados não membros da Organização das Nações Unidas, ONU, podem vir a se tornar membros da UNESCO. A Constituição prevê que a “adesão de novos Membros pode ocorrer mediante recomendação do Conselho Executivo, pelo voto de dois terços da maioria dos Estados-Membros presentes e votantes na Conferência Geral”⁶ (SCHAEFFER, 2011, p 3). Isto significa que, a despeito de a UNESCO ser uma agência especializada do sistema ONU, ela tem um aparato burocrático

⁶ Adaptação e tradução nossa do trecho: “states not members of the United Nations Organization may be admitted to membership of the Organization, upon recommendation of the Executive Board, by a two-thirds majority vote [of members present and voting] of the General Conference” (SCHAEFFER, 2011, p 3).

próprio e independente da Organização das Nações Unidas. Em função dessa estrutura decisória, os Estados Unidos não possuem poder de veto para obstar a entrada de um novo membro, como foi o caso da Autoridade Palestina, aceita em setembro de 2011 como o 195º Estado-Membro da instituição.

De acordo com Mahmoud Abbas, presidente da Autoridade Palestina, a admissão da Palestina na UNESCO seria símbolo da vitória diplomática de direitos, justiça e liberdade (WEISS; AHMED, 2011). Se, por um lado, notava-se a expansão de poder palestino no cenário internacional, em outro extremo, se observava a insatisfação estadunidense com a entrada do novo membro, fato observado desde o processo de votação.

A administração Obama e muitos membros do Congresso estadunidense se opuseram à entrada dessa delegação sob a justificativa de que o novo Membro poderia prejudicar os esforços relacionados à construção da paz no Oriente Médio. De acordo com Schaeffer (2011), os Estados Unidos definiram a adesão da Palestina à UNESCO como algo lamentável, prematuro e responsável por minar as possibilidades de consolidação de uma paz duradoura no Oriente Médio, o que levaria o Estado norte-americano a se abster das contribuições que seriam destinadas à instituição – tendo em vista as restrições legislativas dos Estados Unidos no que se refere à participação dos Estados Unidos em OIs que tenham a Palestina como Membro. De acordo com a Lei 101-246 de 1990, está previsto que “nenhum fundo será autorizado para a Organização das Nações Unidas ou qualquer outra agência especializada que aceite a Palestina e conceda a essa o respaldo de um Estado-Membro”⁷ (SCHAEFFER, 2011, p.5).

Desde o evento decorrente da adesão da Autoridade Palestina, a UNESCO parece enfrentar um impasse semelhante ao que se desenvolvera na década de 1980. No contexto mais recente, não se observa a saída de fato dos Estados Unidos, mas a suspensão da contribuição destinada à instituição, o que tem levado a gestão administrativa – atualmente dirigida por Irina Bokova – a reestruturar o orçamento, suprimindo parte significativa dos projetos arquitetados pelas competências da UNESCO.

Mas, afinal, se a UNESCO é uma organização internacional em que os maiores contribuintes não são beneficiados pelo volume de recursos que destinam à instituição, por que os Estados Unidos estariam interessados em permanecer nessa organização como um dos principais contribuintes da referida OI? Essa questão será discutida na sequência.

⁷ Tradução e adaptação nossa: “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.” Adopted as Public Law 101-246 in 1990 (In SCHAEFFER, 2011, p.5).

1.4.A importância da UNESCO para os Estados Unidos

Por que interessaria aos Estados Unidos participar de uma instituição internacional da qual são um dos maiores contribuintes se não recebem privilégios ou incentivos formais por isso? De que maneira a UNESCO seria, portanto, relevante à política externa estadunidense?

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos vêm construindo sua identidade internacional por meio de diferentes vias de poder. Além dos incentivos destinados ao poderio militar e à ampliação do poder econômico, o país investe maciçamente em uma liderança tecnológica, científica e cultural como *inputs* essenciais para a projeção de poder internacional, produzindo padrões de consumo, agendas ideológicas e expandindo modelos de cultura. De acordo com Krige (2011), os padrões criados pelos Estados Unidos muitas vezes são capazes de agir como um instrumento capaz de moldar um consenso internacional e transformar agendas.

Talvez possa se afirmar a existência de uma crença estadunidense que se pautaria na missão dos Estados Unidos em solucionar questões com base no conhecimento científico e tecnológico de modo a servir de modelo para toda a humanidade. Quando se observa a história desse país norte-americano, identificam-se muitos momentos em que o governo se autoproclama como responsável por cumprir uma missão internacional de transposição de valores, ideologias e culturas. No tocante a esse aspecto, a UNESCO se mostra uma interessante plataforma a ser utilizada pelos Estados Unidos. Ainda que a equidade de direitos e deveres institucionais entre os maiores e os menores contribuintes seja relevante, Nye (2008) enfatiza a necessidade de se utilizar formas tradicionais de poder que ele denomina de poder duro, aliadas a uma forma distinta de poder, por ele chamada de poder brando, a qual pode ser referida, nesse contexto, como poder cultural, científico, tecnológico e ideológico que, por sua vez, pode ser exportado para outras culturas, de modos distintos, inclusive pela via institucional (NYE, 2008).

O poder de coação brando assume a mesma relevância do poder duro ou *hard power*. Isto é, por meio de um poder brando ou *soft power*, uma ação pode se tornar legítima aos olhos de outras nações e, nesse aspecto, a participação dos Estados Unidos dentro da UNESCO pode ganhar maior visibilidade internacional, devido ao fato de que uma instituição poderá canalizar ou limitar atividades desejadas por um grande Estado como os Estados Unidos (KRIGER *apud* PARMAR; COX, 2010).

O *Foreign Policy Centre (FPC)*, *Think Tank* dos Estados Unidos caracterizou ainda que a utilização do *soft power* na política externa pode também ser compreendida como uma nova forma de diplomacia, denominada de Diplomacia Pública. Essa estaria destinada a assegurar interesses nacionais a partir do intercâmbio de informações com governos distintos e organizações intergovernamentais, podendo também ser compreendida como um tipo multilateral de diplomacia. A sua finalidade seria construir uma imagem e reputação do Estado no cenário internacional capazes de influenciar a opinião de audiências externas, como Estados Internacionais (LEONARD, 2002). De maneira sucinta, Edmund Gullion⁸ (1966), diplomata dos Estados Unidos, definiu que: “Por diplomacia pública entendemos o meio pelo qual os governos, grupos privados e indivíduos influenciam as atitudes e opiniões dos outros povos e governos, de tal forma a exercer influência sobre as decisões de política externa”⁹.

Desde a Guerra Fria, nota-se a recorrência da política externa dos Estados Unidos a esse tipo de Diplomacia (ver capítulo quatro), fato que seria marcado, sobretudo, pela explosão da mídia e ascensão de Organizações Internacionais globais e movimentos que ascenderam no contexto bipolar, mudando cada vez mais a natureza do poder utilizado pelos Estados no ambiente internacional. A recorrência a esse tipo de estratégia política serviria como instrumento fundamental para os Estados Unidos após os atentados de 11 de Setembro de 2001. Nesse contexto, se identifica a elaboração de planos voltados para ampliação de direitos de televisão, cinema e rádio e o investimento no ensino de inglês para estrangeiros, procedimentos que poderiam servir como difusores dos valores nacionais estadunidenses (*ibidem*).

Desse modo, pode-se dizer que os Estados Unidos vêm utilizando formas de poder difusas, buscando legitimar a liderança em situações específicas. Nye (2008) *apud* Parmar; Cox (2010) caracteriza essa estratégia como um modo de se fazer política recorrendo ao *smart power*, que combina a aplicação de diferentes modos de se pensar a utilização de poder na política internacional. Por meio da recorrência a esse poder brando, representada por vias ideológicas e subjetivas, os Estados Unidos seriam capazes de alcançar resultados e, ainda que sua capacidade material fosse abalada, sua legitimidade e importância internacionais poderiam prevalecer por outras vias que não as financeiras, econômicas ou militares.

⁸ Edmund Gullion em <<http://www.nytimes.com/1998/03/31/world/edmund-asbury-gullion-85-wide-ranging-career-envoy.html>> Último acesso: 27 de março de 2015

⁹ Tradução nossa: By public diplomacy we understand the means by which governments, private groups and individuals influence the attitudes and opinions of other peoples and governments in such a way as to exercise influence on their foreign policy decisions (EDMUND GULLION, 1966).

Assim, a UNESCO poderia ser vista como uma plataforma de diplomacia pública, utilizada pelos Estados Unidos como instrumento de política externa para mobilizar recursos de comunicação, atrair nações distintas e controlar ou ainda moldar regras internacionais que estejam relacionadas aos interesses e valores praticados pelo país como meios para se alcançar objetivos na política externa (TAYLOR *apud* PARMAR; COX, 2010). O que se tem observado em relação aos Estados Unidos, desde a criação da UNESCO, é que este país tem se esforçado no sentido de “utilizar a UNESCO como uma plataforma, tanto para a promoção de sua ideologia política, quanto para a canalização de ajuda técnica para os países subdesenvolvidos”¹⁰ (SATHYAMURTHY, 1964, p. 92). A partir dos pontos previamente enunciados, a dissertação buscou, portanto, investigar *de que modo os Estados Unidos atuam na UNESCO a fim de transnacionalizar seus interesses estatais. Ou, ainda, assumindo que os Estados Unidos utilizam a UNESCO como instrumento de política externa, buscou se entender de que maneira essa relação vem sendo construída ao longo dos anos.*

1.5.Lapidando o objeto de pesquisa

No cenário da Guerra Fria, a criação de organizações internacionais simbolizou para os EUA uma via para ampliar seu poderio ideológico no cenário internacional, principalmente com relação aos países em desenvolvimento. A expansão da lógica capitalista e consumista defendida pelos EUA aliada à difusão dos ideais do *American way of life* na esfera internacional, reforçavam os interesses do Estado norte-americano em expandir seu poderio às diversas Organizações Internacionais.

Se o cenário estava, então, permeado pelo conflito entre EUA e URSS e ideologias capitalistas e socialistas, a inserção dos EUA em uma instituição como a UNESCO possibilitaria o avanço dos ideais liberais democráticos e capitalistas em escala global. Como será mencionado no capítulo três, desde a gênese organizacional da UNESCO, questões relacionadas à preservação e ao incentivo da diversidade por meio da agenda cultural foram fomentadas. Nesse sentido, os filmes de Hollywood e as músicas estadunidenses sendo vistos e ouvidas, respectivamente, pelo mundo todo foram protagonistas dessa transnacionalização de interesses (SCHAEFER, 2011).

Ademais, a década de 1980 é de grande relevância, pois, nesse período, se registra a saída (momentânea) dos EUA da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e

¹⁰ Tradução nossa: “The United States, for example, has sought to use the UNESCO platform both for the promotion of her political ideology, and for the channeling of technical and educational AID to under-developed countries” (SATHYAMURTHY, 1964, p.92).

Cultura. Cumpre sublinhar que a saída estadunidense é marcada pelas concepções ideológicas do período, isto é, o cenário da Guerra Fria justificou tanto o interesse dos EUA na consolidação da UNESCO em 1945 como também reuniu razões para a saída desse Estado em 1984.

O que se observa, portanto, é que, desde o início da instituição, nota-se a transferência de interesses nacionais, sobretudo estadunidenses, suggestionando o curso das ações e medidas que seriam estabelecidas pela UNESCO. Destarte, propõe-se como *hipótese principal* que os EUA têm uma forte representação discursiva em organismos internacionais e que a capacidade de vocalizar os interesses não é igualmente proporcional à lealdade desse ator aos preceitos institucionais. Em outras palavras, ainda que todos os Estados-Membros tenham iguais direitos de manifestar seus interesses, as preferências dos Estados Unidos, a princípio, parecem sobrepor-se às demais vozes que integram esse ambiente. A prevalência da voz estadunidense, contudo, não significa que esse ator estará sempre disposto a permanecer na instituição, podendo abandoná-la a qualquer momento caso seus interesses e sua “voz” não sejam considerados.

A partir disso, enunciam-se como hipóteses auxiliares:

- Hipótese auxiliar 1: os EUA têm um relacionamento com a UNESCO definido a partir de seus interesses e dos discursos relativos à sua política externa.
- Hipótese auxiliar 2: A UNESCO tem forte dependência financeira dos EUA para a viabilização de seus projetos. Em consequência, a atuação da UNESCO é fortemente constrangida pela posição política e ideológica dos EUA.

1.5.1. As ferramentas de pesquisa

No desígnio de perscrutar o objetivo geral proposto, foram utilizadas ferramentas qualitativas de pesquisa, que serão explicitadas em sequência, que não almejam mensurar questões relacionadas ao fenômeno, mas, sim, compreender o evento ou unidade em análise. Por ser associado ao tipo de pesquisa que é geralmente utilizado para investigações com um número pequeno de casos para se inquirir, o estudo de caso se mostrou mais viável no caso da UNESCO.

Ao se definir a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura como objeto a ser estudado se encontra um espaço em que 195 Estados-Membros poderiam servir como unidades de análise (KING; KEOHANE; VERBA, 1994). A escolha por realizar um estudo de caso único considerou a interação da UNESCO com o seu maior contribuinte e

a possibilidade de se realizar um estudo mais aprofundado acerca da atuação desse importante ator.

O estudo de caso é considerado apropriado para responder questões explicativas e estudar fenômenos de elevada complexidade; é um bom método na execução de uma avaliação, ainda que de maneira descritiva; ou pode servir para investigar fatos ou situações das quais não se tem clareza dos resultados (GERRING, 2007). É principalmente pelas características acima apresentadas que se utiliza o estudo de caso para se realizar uma análise intensa acerca da projeção de interesses dos Estados Unidos na UNESCO ao longo do tempo.

De acordo com George, Bennet (2005), existem subtipos de estudos de casos que podem auxiliar em uma pesquisa como, por exemplo, os métodos comparativos, o *process tracing*, dentre outros. O *process tracing* se mostra uma boa ferramenta para o caso a ser estudado, pois auxilia na produção de inferências que visam constituir uma explicação sobre o caso (GEORGE; BENNET, 2005).

O *process tracing* ou rastreamento de processo oferece um meio termo comum para os pesquisadores interessados em explicação histórica e política que, ao mesmo tempo, são sensíveis às complexidades de eventos históricos (GEORGE; BENNET, 2005). Esse método pode contribuir significativamente na análise de dados qualitativos, na compreensão de um fenômeno social e na avaliação de questões causais uma vez que é definido como uma “ferramenta analítica para fazer inferências descritivas e causais a partir de pedaços de diagnósticos extraídos de um processo, que muitas vezes podem ser compreendidos como parte de uma seqüência temporal de eventos ou fenômenos”¹¹ (COLLIER, 2011, p. 824).

De acordo com George, Bennet (2005), o *process tracing* pode assumir formas distintas¹². Dentre as formas propostas por esses autores, privilegiou-se o uso do *process tracing* ateórico, um tipo mais modesto de *process tracing* que consiste na descrição dos fatos e não requer explicitamente o uso de teoria ou a relação dessa última com as variáveis (GEORGE; BENNETT, 2005). Por se tratar de um objeto pouco estudado e com referências exíguas, optou-se por esse tipo de *process tracing* tendo em vista a possibilidade de melhor compreender as questões que se referem ao processo causal, por meio de uma descrição com detalhamento de eventos específicos. Essa variante permite identificar fatores causais e padrões históricos, possibilitando a identificação de variáveis nesse objeto de análise.

¹¹ Tradução nossa: Process tracing is an analytical tool for drawing descriptive and causal inferences from diagnostic pieces of evidence often understood as part of a temporal sequence of events or phenomena (COLLIER, 2011, p. 824).

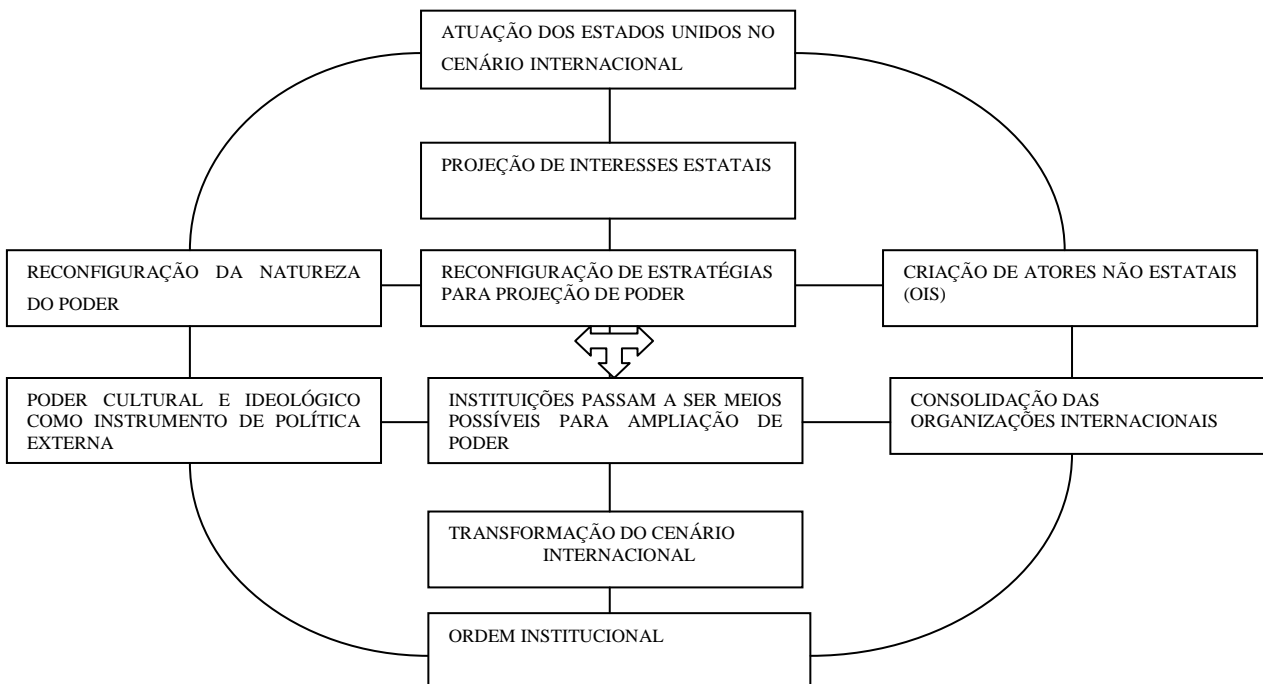
¹² George, Bennett (2005) apresentam como variantes do *process tracing* a narrativa detalhada (*process tracing* ateórico), o uso de hipóteses para generalizações, a análise explicativa causal e a explicação generalizada. (GEORGE; BENNETT, 2005, p. 211).

1.5.2. A estrutura da dissertação

Com o propósito de responder à questão sobre o modo como os Estados Unidos atuam na UNESCO, buscando transnacionalizar interesses estatais, foi estabelecido como objetivo analisar a relação dos EUA com a UNESCO, procurando compreender de que maneira os EUA projetam seus interesses no interior da organização e almejando identificar quais os canais institucionais podem ser afetados nessa relação transnacional.

Inicialmente realizou-se a revisão de literatura destinada a construir um arcabouço teórico capaz de explicar o papel das Organizações Internacionais no cenário internacional e as razões pelas quais os Estados transferem a autoridade às OIs para tratarem de temas específicos. Por último, buscou-se traçar um panorama de como poderia ser construída a relação entre Estados e OIs. Nesse domínio, identificou-se que a delegação de responsabilidades às OIs seria compreendida como uma alternativa mais viável aos Estados quando comparada às ações unilaterais ou bilaterais, por permitir a ampliação do escopo das ações Estatais no meio internacional para os diversos Estados-Membros das OIs, assumindo um caráter transnacional. Chegou-se, desse modo, ao modelo de análise esquematizado na Figura 1, que foi utilizado na construção dos capítulos seguintes.

Figura 1- Modelo de Análise da atuação dos Estados Unidos na transformação da Ordem Internacional



Fonte: Elaboração nossa a partir da tese de IKENBERRY, 2001

Com a utilização desse modelo, foi possível traçar um caminho para se realizar a análise histórica a qual teve como finalidade investigar de que modo a Educação e a Cultura, a princípio, se tonaram pautas de discussão na política internacional. Além disso, buscou-se encontrar indícios capazes de explicar a criação de uma instituição internacional voltada para Educação, Ciência e Cultura, bem como entender o envolvimento dos Estados Unidos nesse processo de criação e consolidação institucional. Para explicar o contexto de criação da UNESCO, foram investigados os antecedentes que propiciaram a criação dessa plataforma de diplomacia pública. Recorreu-se ao início do século XX e aos desdobramentos da Primeira Guerra Mundial que fomentaram a criação de institutos voltados para o fim educacional, intelectual e moral. Como poderá ser visto no capítulo dois, os cenários pós-guerras propiciaram o surgimento de uma nova ordem internacional, por meio da qual as Organizações Internacionais se consolidaram como atores internacionais.

Do mesmo modo que se identificam iniciativas para a criação da Organização das Nações Unidas, ONU, ao final da Primeira Guerra Mundial, de forma semelhante, é possível identificar ações relacionadas à criação da UNESCO nas primeiras décadas do século XX, como poderá ser observado no capítulo três. Ainda no capítulo três, após a apresentação da contextualização histórica que deu origem à UNESCO em 1945, apresenta-se uma breve descrição acerca do funcionamento da UNESCO que se destina a explicar, de maneira sucinta, a estrutura burocrática da instituição, apresentando as instâncias decisórias e as pautas de atuação da instituição enquanto agente no ambiente internacional. A partir da descrição da OI enquanto estrutura e agência, foram identificados alguns canais institucionais em que a atuação dos Estados Unidos pode afetar a dinâmica institucional. Dentre eles estão a Conferência Geral, o Conselho Executivo e a Secretaria Geral, essa última coordenada por um Diretor ou Diretora Geral. Na Conferência Geral, todos os Estados-Membros recebem o direito igualitário para votar nas decisões institucionais, que são estabelecidas a partir da maioria dos votos obtidos em determinado contexto. O Conselho Executivo, por sua vez, atua como uma ponte entre a plenária da Conferência Geral e a Secretaria, assumindo a responsabilidade de implantar as políticas votadas pelos Estados-Membros institucionais (SATHYAMURTHY, 1964).

Conforme mencionado anteriormente, a Secretaria Geral é composta por Diretor¹³ Geral e pelo pessoal indicado por esse representante. Por meio de sua coordenação, é possível

¹³ Tendo em vista que a grande maioria dos representantes que conduziram a UNESCO desde sua criação era do sexo masculino e, somente em 2009, assumiu a diretoria a primeira Diretora Geral, Irina Bokova, utilizou-se

identificar os objetivos e funções que serão traçados pela UNESCO. De acordo com Sathyamurthy (1964): “o Diretor é a principal figura nesta estrutura administrativa institucional [...] está diretamente conectado com as operações do dia-a dia da instituição, e está em uma posição de vital influência e autoridade dentro da UNESCO”¹⁴ (SATHYAMURTHY, 1964, p. 94). Por se tratar de uma personalidade chave no funcionamento da OI em questão, a investigação foi delimitada ao estudo dos Diretores Gerais que conduziram a UNESCO desde sua origem.

Dessa maneira, no capítulo seguinte foi realizada a análise por meio do rastreamento de processo estabelecendo como foco a atuação dos Diretores Gerais na UNESCO e a atuação dos Estados Unidos ao redor de cada gestão, buscando identificar a permeabilidade da delegação estadunidense nas diversas vias organizacionais – sejam elas de estrutura política ou de programas e projetos institucionais – e os interesses estatais em jogo. Observou-se, por conseguinte, que, de fato, os Estados Unidos assumiram a proeminência sobre muitas vezes institucionais que integravam o quadro de Estados-Membros da UNESCO nos primeiros anos. Nesse cenário, identificou-se a saída dos Estados Unidos, episódio que sugeriu, ainda que parcialmente, a possibilidade de validação da hipótese proposta para esse trabalho.

O último capítulo foi destinado a inquirir sobre a reentrada dos Estados Unidos na UNESCO em 2003 e sobre a suspensão de doações anos mais tarde, com a aceitação da Palestina como novo Estado dentro da UNESCO. Esse capítulo tem como finalidade apresentar os impactos decorrentes da atuação dos EUA enquanto maior contribuinte da organização e enquanto observador das ações traçadas. Para isso, foram utilizados documentos institucionais disponibilizados pela UNESCO entre os anos 2000 e 2013, que permitiram avaliar a mudança de discurso propagada pela UNESCO no início dos anos 2000 e o impacto nos programas elaborados por essa OI.

Ao final do trabalho, identificamos que, desde o final da Primeira Guerra Mundial, os Estados Unidos se mostraram interessados em investir na Educação e na Cultura como vias para expandir o poder e globalizar valores da identidade nacional. A proposta incipiente que teve início nas primeiras décadas do século XX se torna, de fato, um projeto concreto ao final da Segunda Guerra Mundial. A transformação para uma ordem institucional permitiria aos EUA maior eficiência para tratar de debates específicos do cenário internacional àquela

predominantemente ao longo do texto o termo Diretores para fazer referência à totalidade de representantes analisados, Diretores e Diretora.

¹⁴ Tradução e adaptação nossa: He is the chief figure in the administrative structure of UNESCO. [...] As the one person most directly and intimately concerned with the entire day-to-day operation of UNESCO, the Director-General is in a vital position of influence and authority (SATHYAMURTHY, 1964, p. 94).

época. Inicialmente, o surgimento de instituições voltadas para o equilíbrio da economia e dos desajustes financeiros internacionais se mostrava como via direta para se alcançar novos mercados internacionais. A visão liberal, aplicada à lógica econômica, também adquiria relevância no que concernia às questões Educacionais, Culturais e Científicas. Do mesmo modo que as Organizações Internacionais econômicas poderiam auxiliar o projeto estadunidense de expansão mercadológica, uma OI como a UNESCO seria capaz de transnacionalizar valores, ideologias, sobretudo, como forma de interesse defendido pela política externa dos Estados Unidos. Notou-se, no entanto, que a estrutura da UNESCO não se mostrava totalmente permeável aos anseios reivindicados pela política estadunidense, não obstante, o fato de, desde o início, o país ser um dos maiores contribuintes cria o impasse acerca da participação desse ator, de notável relevância dentro da instituição. Concluiu-se, portanto, que existe uma grande projeção de interesse dos Estados Unidos na UNESCO a qual se manifesta, sobretudo, por meio dos discursos culturais que são elaborados na instituição e incorporados a outras pautas. O setor de comunicação e informação, desde os anos 1960, se tornou alvo direto para a projeção da propaganda estadunidense e a razão de muitos problemas debatidos no âmbito interno institucional.

Evidenciou-se que o orçamento regular da UNESCO se mostra bastante dependente das doações estadunidenses. Contudo, os recursos extrorçamentários adquirem relevância quando este ator interrompe o compromisso financeiro assumido com a instituição, o que permite que, mesmo a despeito do grande corte de recursos, inúmeros projetos continuem em andamento. Por fim, percebeu-se que, no caso da UNESCO, a contribuição financeira não é fator que assegura privilégios institucionais, e a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura se mostrou predisposta, nos últimos quatro anos, a fazer reformas para dar continuidade aos projetos, ainda que sem seu maior doador como participante da OI.

2. O SURGIMENTO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E DE UMA ORDEM INSTITUCIONAL

The United States needed to represent itself as an attractive culture, and not simply as a dominant geopolitical power, in order to reach out to an international audience curius about the country (CANNING, 2009, p. 3).

O presente capítulo tem como finalidade analisar os contextos construídos após as principais guerras do século XX e as motivações para se criarem as diversas Organizações Internacionais em 1945 como, por exemplo, a Organização das Nações Unidas e a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura, UNESCO. Depois de contemplado esse cenário, busca-se discutir a nova ordem estabelecida com a criação de instituições bem como abordar o papel que estas assumem no cenário internacional, apresentando também uma visão acerca da relação Estado-Organização Internacional. Antes de dar início à discussão, busca-se fundamentar o conceito de ordem internacional.

“A ordem internacional¹⁵ deve ser entendida como um padrão de atividades que sustentam os objetivos elementares ou primários da sociedade dos Estados, ou da sociedade internacional” (BULL, 1977, p. 13). Considerando que se pretende discutir o estabelecimento de padrões e regularidades sustentados pelos Estados, a definição de ordem internacional se torna um conceito de relevância a ser considerado, pois auxilia a compreender quais as medidas utilizadas pelos Estados quando os objetivos são, sobretudo, o fomento de iniciativas para instaurar a paz e garantir a autonomia estatal internacionalmente (BULL, 1977).

De acordo com Ikenberry (2001), as grandes potências assumiriam um papel de relevância no estabelecimento e na manutenção da ordem internacional em função do comportamento e das diretrizes políticas adotadas. Ao se observar os contextos pós-guerras, nota-se o surgimento de iniciativas visando restabelecer a ordem na política internacional por meio de diferentes articulações como, por exemplo, pelo compartilhamento de normas, interesses, pela construção de Organizações Internacionais, ou pelo papel desempenhado pelas grandes potências.

Nesse sentido, pode-se dizer que os Estados poderosos moldam o caráter da ordem. Em outras palavras, o incentivo ao compartilhamento de valores, interesses, ou a criação de instituições é fortemente influenciado pelas ações políticas de uma grande potência no cenário internacional (IKENBERRY, 2001). Sob essa perspectiva de análise, quando se investiga os

¹⁵ Nesse contexto, utiliza-se a definição semântica de ‘ordem internacional’, mas não toda a perspectiva teórica de Bull (1977). Em outras palavras, o termo proposto não deve ser associado à linha de pensamento da Escola Inglesa.

cenários criados nos pós-guerras, observa-se que esforços destinados à institucionalização da ordem são notáveis, sendo, sobretudo, o contexto pós 1945 o período em que maiores incentivos para o estabelecimento da ordem institucional são observados. Essa breve discussão referente à ordem internacional será de utilidade para as seções posteriores desse capítulo, pois, por meio da contextualização dos cenários pós-guerras, busca-se compreender o surgimento das Organizações Internacionais, bem como explorar a relação desses novos atores com os Estados internacionais.

2.1.Os cenários pós-guerras

O período relacionado ao pós Primeira Guerra Mundial (1914- 1919) se distingue dos pós-guerras que se estabeleceram no século XIX por apresentar um deslocamento do equilíbrio de poder. Nesse período, a Europa, tradicional centro de poder, sofreu abalos que possibilitaram a ascensão dos Estados Unidos como um novo ator dotado de grandes poderes estatais. Desde o término da guerra e com a falência do concerto europeu, o liberalismo estadunidense começa a ganhar notoriedade por meio da voz de Woodrow Wilson, que almejava expressar seu interesse pela criação de uma ordem internacional mais “igualitária, justa, e pacífica”, a partir de uma organização internacional, (NASSER, 2010). Em 1919, Woodrow Wilson chega à Conferência de Paz em Paris com um projeto que almejava transpor os princípios do liberalismo político para o nível internacional (BARACUHY, 2006).

Em decorrência da emergência estadunidense, nota-se o deslocamento do equilíbrio de poder para os Estados Unidos e a reconfiguração da geopolítica europeia expressa, sobretudo, por meio da delimitação de novas fronteiras na parte central e oriental da Europa e nas áreas sob posse colonial europeia. O plano wilsoniano estava baseado na construção de um organismo internacional por ele denominado Liga das Nações que seria destinado a garantir a soberania dos países no meio internacional e, concomitantemente, a arbitrar sobre as disputas internacionais (WRIGHT, 2008).

A proposta de Wilson se baseava na alteração de um equilíbrio de poder para uma comunidade de poder. Em outras palavras, a proposta do presidente estadunidense pretendia criar uma ordem em que todos pudessem governar e não somente as grandes potências (IKENBERRY, 2001). Dentre os preceitos defendidos pelo projeto wilsoniano dois pontos principais merecem ser destacados: a resolução pacífica de disputas e a mudança pacífica. Essas propostas destacavam uma nova percepção acerca da promoção do equilíbrio de poder. No que tange à resolução pacífica de disputas, Wilson apontou a ausência de mecanismos para arbitrar guerras como um fator capaz de inviabilizar a resolução pacífica de muitos

dilemas internacionais. No que tange à mudança pacífica, Wilson propunha que acordos e tratados deveriam ser revistos e atualizados de maneira pacífica. Em outras palavras, a obsolescência de um tratado não deveria ser entendida como motivação para novos conflitos, mas negociada de maneira pacífica (WIGHT, 2002). Visava-se, com esse projeto, a criação de uma doutrina de segurança coletiva, pois considerava-se a segurança uma responsabilidade coletiva em que coalizões entre diferentes Estados poderiam ser fomentadas para coibir a excessiva recorrência ao uso da força (NYE, 2009).

Esse conjunto de propostas dava sinais para a reconfiguração da ordem no meio internacional. A Liga das Nações seria, por conseguinte, uma tentativa de institucionalização do equilíbrio de poder, que deveria funcionar com racionalidade e eficiência, buscando impedir a ocorrência de novas guerras no cenário internacional. Wilson considerava as políticas de equilíbrio de poder imorais pelo fato de infringirem os princípios democráticos e a autodeterminação dos povos. Dessa forma, as Organizações Internacionais seriam pensadas para agir nas relações entre os Estados (NASSER, 2008).

A despeito da criação de mecanismos institucionais, o anseio wilsoniano de consolidar uma aliança formalizada entre Estados Unidos e Europa, capaz de permitir a estabilidade, não foi bem-sucedido nesse primeiro momento. Dentre as explicações para esse cenário, Ikenberry (2001) defende que talvez Wilson não tenha utilizado o poder alcançado pelos EUA para cooptar aliados e constituir um acordo de paz. As iniciativas destinadas a inibir os princípios de agressão e gerar a segurança coletiva entre os Estados evidenciavam fragilidades. A necessidade de se alcançar um elevado número de Estados concordantes com o Pacto da Liga das Nações para se estabelecer um acordo de não agressão se mostrava um grande desafio nesse contexto (IKENBERRY, 2001).

É importante mencionar que os Estados Unidos nunca aderiram ao projeto wilsoniano. Nesse primeiro momento, as ideias evocadas pelo presidente Wilson eram consideradas ingênuas até mesmo por outras nações, que se recusavam a concordar com o pacto de não agressão. A relutância estadunidense em aderir ao projeto wilsoniano evidenciava a indisposição do país para renunciar à soberania nacional e favorecer a segurança coletiva. Em outras palavras, a doutrina da segurança coletiva relacionava conceitos como soberania e legislação internacional, de modo que se estabelecia de maneira implícita, por meio do Pacto das Nações, a capacidade da legislação internacional transcender a legislação nacional, levando, em determinados casos, à violação da soberania nacional. Além desse aspecto, as ambiguidades que muitos países encontravam no Pacto das Nações contribuíram para que muitos Estados se recusassem a limitar sua soberania nacional no início do século XX. Muitos

atores, portanto, optaram por estabelecer uma associação voluntária e não obrigatória à Liga das Nações, buscando, desse modo, impedir que a soberania estatal fosse afetada pela legislação internacional daquele período, o que, por consequência, corroborou para a fragilidade da barganha institucional e para o fracasso da Liga Nações (NYE, 2009).

2.1.1. O fim da Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria

A ascensão dos Estados Unidos e a estrutura consolidada após 1945 contribuíram para reconfigurar a ordem internacional. Pode-se dizer que a Segunda Guerra Mundial por si só havia destruído a antiga ordem existente no cenário internacional. O novo contexto estava então preenchido por dois cenários que se definiriam pela doutrina de contenção ou pela Guerra Fria, e também pelo incentivo à abertura econômica e à cooperação via instituições.

Por meio dessa doutrina emergiram os conceitos e propósitos que deram clareza à política externa dos EUA, orientada para a divisão de um mundo bipolar. Além de se tratar de um conflito pautado pela questão militar, a expansão de ideologias antagônicas representadas, por um lado, pelos EUA e, por outro, pela URSS, reforçou o que se caracterizou por ordem de contenção caracterizada como Guerra Fria. Os EUA passavam a priorizar as vias institucionais, o que justifica o surgimento de inúmeras Organizações Internacionais. A própria ajuda aos países europeus fornecida por meio do Plano Marshall era a representação da transferência de recursos financeiros de forma massiva à Europa, porém com entendimentos específicos de que os Estados europeus poderiam se mover em direção à unificação político-econômica. De acordo com Kagan (2002), a união pacífico-ideológica projetada pela política externa dos Estados Unidos tinha como fim restabelecer a Europa e torná-la um terceiro centro de poder, capaz de impedir o avanço da União Soviética nos anos 1940 (KAGAN, 2002).

Os incentivos estadunidenses à consolidação de instituições europeias seriam compreendidos como estratégias de cooperação com os países europeus, uma vez que a cooperação com a URSS já começava a dar sinais de ruptura. A ideia do reordenamento europeu e da criação de uma terceira força na Europa não parecia agradar a Estados como França e Grã-Bretanha. A estratégia de utilização europeia enquanto um centro independente de poder era também entendida pelos europeus como um modo de tornar a segurança da Europa dependente dos Estados Unidos. Como afirma Kagan (2002), desde o fim da Segunda

Guerra e nos quinze anos posteriores, a Europa se tornou um centro estratégico de poder para os Estados Unidos (KAGAN, 2002, p. 22).¹⁶

Além da relação que se estabeleceu entre EUA e Europa, a política estadunidense se pautou por incentivos à organização política das relações entre democracias industriais, ou melhor, entre EUA e Estados desenvolvidos, direcionada para um processo recíproco de ligação entre diferentes atores. Essas novas articulações estavam relacionadas à abertura econômica e ao incentivo para a consolidação de uma ordem multilateral, isto é, uma ordem que incentivava a criação de relações políticas e econômicas entre as principais democracias industrializadas daquele contexto. Existia uma grande assimetria de poder entre o país protagonista da nova ordem, a saber, os Estados Unidos, e os demais Estados, fato que gerava um ambiente de incertezas nas relações que poderiam ser estabelecidas entre os diversos Estados e as Organizações Internacionais. Mesmo com as inseguranças, as frustrações provenientes da falha da Liga das Nações nos anos 1920 serviram de experiência para o contexto em questão. Notava-se a explícita pretensão entre estadunidenses e oficiais europeus de se associarem às instituições como, por exemplo, a OTAN¹⁷ na Europa, bem como também a outras instituições multilaterais que operavam visando limitar e assegurar a participação de Estados democráticos na nova ordem que se estabelecia (IKENBERRY, 2001).

O incentivo estadunidense destinado a estreitar laços com democracias industrializadas almejava a possibilidade de ampliação dos ideais propagados pelos EUA no meio internacional. A cooperação e a integração institucional passavam a ser entendidas entre as autoridades ocidentais como um arranjo alternativo para garantir a liberdade e os valores do povo ocidental. Nesse contexto, a democracia não seria somente o fim, mas também a estratégia ou o modo ao qual recorreram os Estados Unidos para expandir suas ideias e aspirações entre diversos países do cenário internacional. Em outras palavras, o objetivo estadunidense se construía por meio da promoção e da consolidação dos Estados democráticos no meio internacional, visando fortalecer o lado ocidental pela expansão dos princípios democráticos (NASSER, 2010).

Nesse sentido, o projeto estadunidense estava baseado na utilização das instituições multilaterais como mecanismos capazes de integrar novos Estados e democracias que

¹⁶ Tradução nossa: From the end of World War II and for the next fifty years, therefore, Europe fell into a state of strategic dependence on the United States (KAGAN, 2002, p. 22).

¹⁷ OTAN. A Organização do Tratado Atlântico Norte foi criada em 1949. É definida como uma aliança militar intergovernamental, que surgiu para atender, sobretudo, três propósitos como, por exemplo, dissuadir o expansionismo soviético buscando proibir um possível renascimento do militarismo nacionalista na Europa com uma forte presença dos Estados Unidos na região. Por último, a OTAN buscava também incentivar a integração política europeia. Fonte: < <http://www.nato.int/> > Acesso 16/04/2014.

emergiam internacionalmente ao mundo democrático ocidental. Acreditava-se que as Organizações Internacionais poderiam contribuir com uma ordem mundial mais estável, e que seriam vias capazes de permitir negociações entre os Estados sem revogar a autoridade e soberania estatal. Cabe lembrar que, ao final da Primeira Guerra Mundial, por meio da Liga das Nações, esforços destinados a construir um arranjo institucional foram observados, no entanto, a ameaça à soberania se mostrou um grande obstáculo naquele contexto.

Sem embargo, em 1945, os Estados Unidos perseguiram uma agenda institucional com maior alcance. Passava-se a entender que as Organizações Internacionais poderiam contribuir para as trocas benéficas entre atores distintos e arranjos institucionais favoráveis aos interesses nacionais. De acordo com Ikenberry (1998) *apud* Foot et. al. (2002), do mesmo modo que um partido político no Congresso pode tentar projetar seus interesses para formular e impor questões, na política internacional, um Estado poderoso dentro das Organizações Internacionais, buscará aprovar regras de votação que favoreçam seus próprios interesses e assegurem vantagens duradouras (IKENBERRY, 1998 *apud* FOOT et. al. 2001).

Comparativamente ao final da Primeira Guerra Mundial, nota-se que, nesse segundo momento, os Estados Unidos pareciam sugerir uma compreensão mais sofisticada acerca da atuação de novos atores internacionais como forma de endossar, por um lado, a busca de uma ordem mais estável e, por outro, uma mudança em termos de perspectiva de política externa. Em outras palavras, a política externa estadunidense passava a considerar que as OIs poderiam ser espaços para os Estados agirem de maneira autointeressada, com autonomia de políticas (autoridade e soberania) para alcançar maiores ganhos internacionais e, concomitantemente, contribuir com as negociações de ordem mundial (IKENBERRY, 1998 *apud* FOOT et. al. 2001). Passava a ser notável nesse contexto a mudança na forma de articulação da política externa dos Estados Unidos, imbuída de valores morais e culturais. Em outros termos, as políticas voltadas para o plano das ideias eram fortemente sustentadas como interesse de política externa de modo que o pensamento e as ideias poderiam, em algum momento, causar impactos mais significativos a outros povos do que influências econômicas (CHACE *apud* BERLOWITZ et al. 1993)

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, por conseguinte, os Estados Unidos despontavam como um dos principais produtores literários e de conhecimento para diversas áreas. Além da primazia sobre as questões econômicas e financeiras, nesse período, observavam-se políticas estadunidenses de incentivos maciços nas diversas áreas de conhecimento como, por exemplo, nas políticas voltadas para as propagandas e nos setores culturais. Desse modo, pode-se dizer que, desde a entrada dos EUA na Segunda Guerra

Mundial e ao longo da Guerra Fria, os Estados Unidos deram início a programas voltados a “persuadir países neutros, segurar os amigos e desmoralizar o inimigo” (WESSON, 1978, p. 137) por meio da cultura, do conhecimento e da construção de uma política externa moral (*ibidem*).

Como poderá ser observado em sequência, a ação dos Estados Unidos ao longo da Guerra Fria se destinava à internacionalização da hegemonia estadunidense por meio de um poder considerado intangível, como a cultura, a educação, a ciência e a propaganda que poderiam ser recursos expressivos para o conflito ideológico que se instaurou a partir de 1945. Destaca-se que, de 1945 a 1979, incentivos estadunidenses para a reconstrução europeia eram notáveis. Por meio do Plano Marshall, os Estados Unidos almejavam, por um lado, financiar a reconstrução dos países dizimados pela Guerra e, por outro, visavam conter o avanço comunista da URSS. De acordo com Lind (2002), a Guerra Fria se mostrava um momento oportuno para os Estados Unidos promoverem sua política externa de modo a internacionalizar a hegemonia estadunidense (LIND, 2002).

Nesse primeiro momento ainda, no que tange à ofensiva estadunidense na modulação da ordem internacional, têm-se as políticas adotadas por Eisenhower, na década de 1950, caracterizadas também como os anos dourados do capitalismo em função do crescimento econômico obtido. Nesse cenário, notava-se a continuidade das políticas que visavam impedir o avanço comunista, principalmente pela aproximação com América Latina, África, Ásia e Europa, e por meio do *American way of life*, o qual defendia, além da idolatria à pátria, o suporte ao capitalismo e ao ideal anticomunista. Essas políticas reforçavam o estreitamento de laços dos Estados Unidos com democracias industriais, fato que se tornava evidente no final da década de 1980 e início da década de 1990 com o surgimento de acordos de comércio com diferentes regiões como, por exemplo, o NAFTA – Acordo de Livre Comércio da América do Norte, estabelecido em 1994, entre Canadá, EUA e México¹⁸–, e a APEC – Cooperação Econômica Ásia-Pacífico, datada de 1989, estabelecida inicialmente por Austrália, Canadá, Indonésia, Japão, Malásia, Nova Zelândia, Filipinas, Cingapura, Tailândia e Estados Unidos¹⁹ (IKENBERRY, 2001).

¹⁸ NAFTA – *North American Free Trade Agreement*. Tratado norte-americano de livre Comércio. Bloco econômico constituído por Estados Unidos, Canadá e México, o NAFTA começou a vigorar em 1994. Desde a sua criação, estabeleceu como objetivo principal derrubar as barreiras alfandegárias a fim de incentivar o livre comércio de mercadorias e reduzir os custos comerciais entre os Estados que o integram, buscando alcançar maior competitividade em um cenário globalizado economicamente. Fonte: < <https://www.nafta-sec-alena.org/Home/Legal-Texts/North-American-Free-Trade-Agreement>> Acesso: 22/04/2015

¹⁹A APEC, Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico, surgiu em janeiro de 1989, em Seul, na Coreia, como um Fórum Econômico destinado a conectar economicamente seus Estados membros. É importante destacar que,

A ação dos Estados Unidos no cenário internacional assumia um novo estilo que Richard Nixon, em seu discurso de posse para o mandato presidencial do país em 1969, expressava como o desejo de se construir um mundo “em que aqueles que influem sobre outros o farão pela força de suas ideias e não pela força de suas armas” (NIXON 1969 *apud* WESSON, 1978, p 136). Portanto, a ordem que se configurava ao final da Segunda Guerra Mundial e durante a Guerra Fria apresentava, principalmente, duas características de grande importância, a saber, uma compreensão mais sofisticada acerca do papel das Organizações Internacionais enquanto atores dotados de agência no cenário internacional, e a reconfiguração da natureza de poder, isto é, a utilização estratégica de novos recursos que servem para obter resultados e moldar preferências da opinião pública internacional, o que Nye (2004) define como *soft power* ou poder brando (NYE, 2004).

Como define Nye (2004), existem diferentes formas para se alcançar essa nova forma de poder. Para ele, as instituições são de considerável importância na ampliação desse poder brando por principalmente duas razões: a primeira seria o fato de Estados mais poderosos incentivarem outros Estados a canalizarem ou limitarem seus interesses dentro de OIs; a segunda seria a capacidade de uma Organização Internacional criar e legitimar normas que podem atender aos interesses de muitos dos seus Estados membros. Além das instituições, Nye (2004) argumenta que a cultura – definida, nesse contexto, como todas as manifestações culturais como literatura, artes, educação, e todas as formas de entretenimento destinado às elites e às massas – pode ser recurso profícuo para se alcançar com êxito a aquisição dessa outra forma de poder considerada intangível (*ibidem*). Portanto, a definição que se faz ao se analisar a ordem consolidada após a Segunda Guerra Mundial está estruturada na reconfiguração da política externa dos Estados Unidos e na reconstrução das estratégias de projeção do interesse político, por meio de um poder brando e pelo uso de vias institucionais.

2.1.2. O pós-Guerra Fria e a consolidação de uma nova ordem

embora grande parte de seus integrantes sejam da Ásia e Pacífico, essa iniciativa não se limitou à proximidade geográfica entre os países. Em 1994, passou a ser um Bloco Econômico estabelecendo como objetivos principais: o livre comércio em todo o pacífico, a liberação comercial de investimentos e a facilitação dos negócios entre os participantes do bloco. Entre os integrantes da APEC pode-se mencionar: China, Indonésia, Rússia, Cingapura, Peru, Austrália, Vietnã, Chile, Tailândia, México, Xangai, Nova Zelândia, Malásia, Canadá, Filipinas, Indonésia, dentre outros que podem ser encontrados em: <http://www.apec.org/About-Us/About-APEC/History.aspx>> Acesso: 16/04/2014

A ordem que se estabeleceu após a Guerra Fria apresenta significativas distinções quando comparada aos períodos anteriores. A queda e desmobilização da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, URSS, sem que nenhum tiro fosse disparado representou um marco na história. A ordem bipolar foi dramaticamente suprimida, principalmente a partir dos eventos de 1989 com a queda do Muro de Berlim e, em 1991, com o fim da URSS. Quando se analisa o final da Guerra Fria, constata-se o enfraquecimento gradual dos ideais socialistas e a expansão da política externa dos EUA, bem como o avanço dos ideais ocidentais.

Em decorrência dessa mudança na ordem internacional, a literatura tenta traçar algumas teses sobre a ordem que se estabeleceu no pós Guerra Fria. De acordo com Lima (1996), algumas propostas seriam possíveis para esse novo cenário como, por exemplo, a ampliação de espaços comunitários de cooperação e a constituição de um concerto global²⁰. No que tange à ampliação de espaços comunitários de cooperação, o pressuposto seria de que as instituições poderiam reduzir as incertezas no cenário internacional ainda que as assimetrias fossem mantidas e ainda de que atores autointeressados poderiam ser motivados a aderir às organizações internacionais em seu próprio benefício, como defende Keohane (2005).

Contudo, embora o argumento racionalista consiga explicar a lógica do funcionamento institucional, Lima (1996) mostra algumas limitações para essa explicação como, por exemplo, o fato de institucionalistas tratarem o problema político pela perspectiva econômica, isto é, pensarem nas instituições como meios eficientes para solucionar as falhas de mercado, negligenciando as relações de poder entre Estados bem como as alternativas para melhor distribuir os frutos da cooperação (LIMA, 1996).

No que se relaciona a um novo concerto global, tem-se uma mudança em direção à distribuição de poder. Se até a Primeira Guerra Mundial as potências europeias eram vistas como centro de poder, no pós Guerra Fria, Estados Unidos saíam à frente e muitos Estados passavam a se conectar via instituições. Se antes poderia se pensar em um equilíbrio de poder assumido por grandes potências, nesse contexto, as pontes estabelecidas pelas instituições poderiam inserir mais atores atuantes (*ibidem*).

²⁰ Lima (1996) trabalha com cinco teses caracterizadas como teses equivocadas para explicar a ordem pós Guerra Fria. São elas: a utilidade decrescente da força militar; a ampliação dos espaços comunitários e de cooperação; a emergência de um espaço unipolar; a constituição de um concerto global; e o revigoramento das Nações Unidas, (LIMA, 1996). Não obstante, no presente trabalho, não serão utilizadas todas as teses apresentadas pela autora.

Nesse sentido, o argumento de Lima (1996) é pertinente para tal análise, pois, ainda que a ordem pós Guerra Fria tenha fomentado a institucionalização de muitas questões como maneira de canalizar preferências, Estados mais fortes tenderiam a projetar maiores interesses sobre esses novos atores internacionais. Essa nova estrutura pós-bipolaridade traz mudanças em termos institucionais, todavia, os dilemas da cooperação e dos ganhos mútuos entre Estados-Membros de instituições ainda são precariamente tratados. Os argumentos foram utilizados a fim de demonstrar que, para a literatura, o rearranjo da ordem pós Guerra Fria, pode levar a interpretações distintas. Destarte, e a partir do supracitado, destacam-se aqui o contexto em que EUA assumem grande preeminência sobre demais Estados internacionais e o momento em que as instituições adquirem agência no contexto internacional, ainda que com várias ressalvas no que tange à cooperação e aos benefícios auferidos entre os atores.

2.2.As Instituições e a formação de uma ordem institucional

A partir do breve resgate histórico dos contextos pós-guerras, tem-se, com o fim da Segunda Guerra Mundial, um fomento à consolidação de instituições internacionais, processo que se intensifica no período após a Guerra Fria, dando incentivo à cooperação via instituições. É sobre essa nova ordem que busca a resolução de dilemas mundiais via cooperação que se trata aqui. Refere-se a tal período como momento de consolidação de uma ordem institucional pelas razões brevemente apontadas e pelas demais que serão apresentadas em sequência.

Dentre as várias mudanças observadas no cenário internacional pós-guerras, três grandes perspectivas de escolhas poderiam levar à reflexão acerca da construção de uma ordem cooperativa via Organizações Internacionais como apresentado no quadro 1 abaixo, em que são demonstradas as ações adotadas pelos Estados mais fortes na reestruturação da ordem internacional.

Quadro 1- Síntese das possibilidades de ação estatal na construção da ordem internacional

Tipo de ação	Comportamento observado	Implicações no cenário internacional
1- DOMINAR	Estados mais fortes visam dominar Estados mais Fracos.	Estados mais fortes ganham e Estados mais fracos perdem.
2- DESERTAR	Estados mais fortes se mostram dispostos a criar acordos.	Estados mais fracos podem se tornar aliados dos Estados mais Fortes.
3- TRANSFORMAR	Estados buscam estabelecer regras e acordos que sejam duráveis e legítimos.	Instituições podem surgir para promover a estabilidade da Ordem e Estados Fortes podem ser beneficiados em um longo prazo.

Fonte: Elaboração nossa a partir de IKENBERRY, 2001.

Conforme apresentado pelo quadro 1, o primeiro modo de ação está baseado no uso do poder estatal para dominar Estados mais fracos. Isto é, nos contextos pós-guerras, se consolidava um pareto em que um Estado dotado de maiores capacidades²¹ poderia dominar Estados mais fracos²². No segundo aspecto, tem-se a opção de um Estado Forte, em um contexto pós-guerra, utilizar o poder adquirido com os ganhos da guerra para fazer acordos entre diferentes Estados, a fim de estabelecer novas regras e arranjos. Nesse sentido, já se observa uma nova forma de ampliação do poder do Estado líder. Se antes os Estados buscavam aumentar suas capacidades com a finalidade de assegurar maior poder e almejando dominar Estados mais fracos, nesse segundo modo de ação, o pressuposto é de que os Estados podem de algum modo estreitar laços, propor regras a fim de buscar uma ordem internacional mais estável. Nesse caso, deve-se sublinhar que não se faz referência a um contexto específico, mas de possibilidades de rearranjos no pós-guerra.

Se, no primeiro aspecto, as lentes realistas e neorrealistas buscavam dar maior sentido ao cenário, nesse segundo momento, a tendência que se cria é de ampliar o poder pelo uso de acordos e não somente da força, o que pode indicar novas vias para assegurar o poder Estatal. Talvez seja extemporâneo para se referir à constituição de uma ordem institucional, porém, mais seguro seria afirmar que, nesse contexto, ter-se ia maiores incentivos para explorar recursos de poder entre atores fortes e fracos como, por exemplo, via *bandwagoning*²³ como propõe Waltz (1979).

No terceiro tipo de ação que se aponta, demonstra-se o Estado líder utilizando poder para ganhar aquiescência e participação. Ou seja, nessa configuração, o objetivo maior seria definido pelo interesse de um Estado mais forte em legitimar normas duráveis buscando em

²¹ O termo capacidades está relacionado ao termo *Capabilities*, utilizado por Kenneth Waltz, 1979, teórico das Relações Internacionais, para se referir às capacidades dos Estados como, por exemplo, riqueza, poder político e militar.

²² Realismo e neorrealismo: correntes teóricas que buscam explicar o comportamento dos Estados no Cenário Internacional. Nessas correntes predominam o pensamento sobre o uso da força com o objetivo de se manter a segurança e o Poder Estatal. O realismo é inicialmente desenvolvido com Tucídides a partir da Guerra do Peloponeso, recebendo grande influência do pensamento hobbesiano. A partir de Morgenthau, tem-se uma caracterização do Realismo Político na Política Internacional. Na perspectiva (neo)realista de análise do contexto internacional, o poder é medido em termos de economia, riquezas e capacidades militares, visão defendida principalmente pelas correntes neorrealistas, representadas, principalmente, por Waltz e Mearshimer. Waltz defende uma perspectiva neorrealista defensiva. Em contrapartida, Mearshimer se volta para uma perspectiva ofensiva.

²³ *Bandwagoning*: termo utilizado por Waltz (1979), teórico da perspectiva neorrealista das teorias de relações internacionais, que recorre ao termo para se referir ao alinhamento entre países fortes e fracos. Nesse caso, Estados levam em conta as capacidades dos Estados, sendo definido pela literatura como uma estratégia utilizada entre Estados Fortes e Fracos, em que Estados fracos decidem se irão se aliar aos mais fortes como forma de possibilitar a manutenção de um equilíbrio e como modo de auferir novos ganhos.

um longo prazo atender aos próprios interesses da política externa²⁴ (IKENBERRY, 2001). O que se pode aventar nesse contexto é a criação de meios capazes de estabelecer ou manter uma ordem com legitimidade. Ou seja, tem-se aqui o pressuposto de uma ordem com mais regularidades, em que as instituições podem surgir como ferramenta ou estratégia para promover a estabilidade na ordem. Nesse sentido, tem-se um contexto de reconfiguração das formas de poder utilizada pelos Estados no cenário internacional para assegurar os interesses estatais. Como demonstrado no Quadro 2, abaixo, a recorrência às instituições internacionais estaria associada a um tipo diferente de poder utilizado por atores estatais para projetar poder no cenário internacional, ao qual Nye (2004) se refere como poder brando, como se observa abaixo:

Quadro 2- Os três tipos de poder

	Comportamento Estatal	Recursos utilizados pelos Estados	Políticas Governamentais adotadas
Poder Militar	Guerra para proteção do território	Ameaça ao uso da força	Diplomacia coercitiva e alianças para a guerra
Poder Econômico	Coerção indutiva	Pagamentos de Sanções	Ajuda externa
Poder Brando	Reconfiguração da Agenda para atrair atores estatais	Valores Cultura Instituições Internacionais	Diplomacia Pública Diplomacia bilateral e multilateral

Fonte: NYE, 2004, p. 31

Ainda que o objetivo não tenha sido recorrer aos contextos que configuraram os períodos após a Primeira e Segunda Guerras Mundiais, e após a Guerra Fria, percebe-se como as perspectivas de análise se aproximam dos cenários que foram estabelecidos nos contextos remetidos. No período após a Primeira Guerra Mundial, como observado anteriormente, já se buscavam meios para que um terceiro ator agisse em nome do Estado. No pós Segunda Guerra Mundial, portanto, o incentivo institucional se fortalece, e atores legalmente

²⁴ Atentamos aqui para a possibilidade de reflexão acerca do Terceiro Debate das Teorias de Relações Internacionais, o Debate Neo-Neo, o qual contrastava argumentos neorrealistas frente aos argumentos neoinstitucionalistas. Para a corrente neorrealista, a Segurança seria o foco da política e as Instituições e Regimes não seriam relevantes para auxiliar a cooperação entre atores egoístas. Tal vertente destacava a importância do poderio material e das capacidades estatais como ferramentas importantes para auferir ganhos relativos a outros atores internacionais. Em contrapartida, para a segunda vertente – Neoinstitucionalista – existe um foco político sobre o Bem-Estar Econômico e, nesse sentido, as Instituições e Regimes Internacionais poderiam auxiliar na cooperação mesmo entre atores egoístas e autointeressados. De modo distinto da primeira corrente de análise, na perspectiva neoinstitucionalista as intenções estatais – não somente as suas capacidades –, e o uso da informação a favor do Estado, passam a ser valiosas moedas de troca para se auferir ganhos absolutos na política internacional.

autorizados começam a ser criados para agir em defesa dos interesses Estatais, pois, “para Estados poderosos instituições passariam a ser vistas como estratégias atraentes para, efetivamente, regulamentar alguns resultados e interesses fundamentais e constranger outros estados no futuro”²⁵ (IKENBERRY, 2001, p. 59). Destarte, tem-se no pós-1945 um ordenamento seguindo pela via institucional como forma de Estados fortes assegurarem seus interesses por meio das instituições. Podendo-se dizer, por conseguinte, que os Estados, ao criarem as OIs passariam a transferir autoridade para esses novos atores agirem em seu nome.

2.2.1. Por que as OIs poderiam ser vistas como atores autônomos?

Existem formas distintas para se entender o funcionamento das Organizações Internacionais. Para a corrente estatista, as OIs são consideradas ferramentas que agem a partir dos interesses estatais e não são dotadas de autonomia para exercer poder internacionalmente (BARNETT; FINNEMORE, 2004). Acredita-se que, no imediato pós-1945, as instituições poderiam ser vistas como meras ferramentas Estatais. Como mencionado anteriormente, na terceira perspectiva, buscava-se um meio que assegurasse as regularidades sistêmicas e que agisse a favor dos Estados. Assim, tendo em vista esse contexto, os estatistas pareciam ter razão na defesa do argumento.

Todavia, outras visões como o institucionalismo neoliberal e o modelo agente principal analisam as Organizações Internacionais a partir da autoridade e da delegação de autoridade. Para essas perspectivas, as OIs não seriam meros instrumentos dos Estados, mas sim, atores dotados de autoridade e agência no ambiente internacional. Ainda que as OIs não sejam neutras e possam criar resultados desiguais entre seus Estados membros, nessa segunda visão, as OIs são definidas como burocracias, racionais e liberais.

O fato de serem reconhecidas como burocracias modernas é atribuído, principalmente, à questão racional-legal que as configura. Esse argumento de burocracia racional-legal relaciona quatro componentes que dão forma à organização interna das instituições e podem ser caracterizados como hierarquia, continuidade, impessoalidade e expertise. No que se relaciona ao primeiro aspecto, a hierarquização de funções e responsabilidades seria uma das características de uma burocracia. Ademais, por se esforçarem para a construção de cenários prospectivos, as OIs garantiriam a continuidade de ações e trabalhos. Seriam também impessoais, já que as regras e procedimentos estabelecidos impediriam que os encargos se

²⁵ Tradução e adaptação nossa: For the powerful state, institutions are attractive because they can effectively rule out some outcomes that would harm its fundamental interests, and constrain other states well into the future (IKENBERRY, 2001, p. 59).

guiassem de maneira arbitrária na tomada de decisões. E, por fim, as OIs poderiam ser caracterizadas pela expertise, devido ao fato de se contratar pessoal qualificado e treinado em determinadas funções para executar tarefas especializadas (BARNETT; DUVALL, 2005).

A crítica que se faz aos estatistas, portanto, é que as OIs não são meramente instrumentos que devem agir a favor dos Estados, mas que possuem também capacidade de agência internacionalmente. As características que as definem como burocracias reforçam o argumento da racionalidade institucional. Ou seja, tomando como pressuposto o argumento weberiano de racionalidade, racionalização, tem-se uma definição de um modo de ação estruturado com seus meios e fins estabelecidos. De maneira que se faz necessário “o cumprimento normal e continuado de deveres preestabelecidos, que geralmente, são assegurados por um sistema de normas” (WEBER, 1976, p. 9) e que metas e objetivos se tornariam concretos a partir da ação de uma autoridade legal na coordenação de estratégias (*ibidem*). Nota-se, assim, que o elemento racionalidade também estaria presente na estruturação das instituições internacionais, desse modo, o controle das OIs sobre os meios ou modos para se chegar a determinados objetivos daria forma e sentido ao conceito de burocracia racional como proposto por Weber (1976).

Além de serem compreendidas como organizações autônomas e burocráticas, cabe ressaltar que as OIs também são vistas como atores que ajudaram a ampliar a ordem mundial liberal. O termo liberal se relaciona aqui com uma ordem acessível a Estados diversos. Ou seja, nessa nova estrutura, a dicotomia ocidente/oriente poderia ser suprimida e diversos Estados poderiam ser convidados a integrar as organizações internacionais. É importante sublinhar que as OIs fizeram parte de um amplo projeto liberal que buscava emancipar os ideais do ocidente e do capitalismo compostos, por exemplo, pela modernidade, pelo progresso e pela paz (BARNETT; DUVALL, 2005).

Nesse contexto, muitas OIs que se identificaram com os ideais liberais se destacaram por projetar o poder dos EUA e construir uma ordem liberal internacional. Como argumenta Ruggie (1982), a nova ordem pautada pelo multilateralismo poderia ser praticada para além do intervencionismo político. Assim, a defesa da não discriminação com relação a todos os Estados, a redução de barreiras comerciais e o princípio da reciprocidade²⁶ levaram a uma

²⁶ “Princípio da reciprocidade. A lógica da reciprocidade pode constituir um motor da produção – e de uma produção de excedentes – tão poderoso como aquele da lógica da troca para a acumulação do lucro. Contudo, as relações de reciprocidade geram valores humanos que garantem modos de regulação capazes de estabelecer justiça e contra-poderes, podendo limitar os excessos, assim como foram propostas modalidades de regulação dos excessos do livre mercado. A diferença é que, na hipótese da troca, esses valores humanos ideais são supostamente constituídos entre os homens (teoria da justiça de Rawls). Na perspectiva da teoria da

configuração distinta da ordem, que a literatura trata como liberalismo incrustado. O termo se refere a um conjunto de ideias que tinha como objetivo maior evitar que as inúmeras falhas na economia ocorressem novamente. A fim de contextualizar, cabe destacar que esses princípios surgem no fim da Segunda Grande Guerra Mundial e dão origem a três instituições que surgiram com o objetivo de resolver ou diminuir as falhas na economia: o Fundo Monetário Internacional, FMI²⁷, o Banco Mundial, BM²⁸, e o Acordo Geral de Tarifas do Comércio, GATT, que posteriormente daria origem à Organização Mundial do Comércio, OMC²⁹ (RUGGIE, 1982).

Tem-se a criação de um regime definido por Ruggie (1982) como liberalismo incrustado. As OIs só conseguem dar significado à gramática gerativa proposta em função da internacionalização da autoridade econômica. Se os Estados possuem autoridade para agir no ambiente internacional, os atores que passam a agir em nome da responsabilidade estatal também são dotados de autoridade, porém esta é transferida de um Estado a uma OI, podendo-se dizer que há uma internacionalização da autoridade, no caso específico referido aqui, autoridade econômica. O argumento de Ruggie (1982) acerca da internacionalização da autoridade também pode ser deslocado para outras esferas que não somente a econômica. Existem atualmente inúmeras instituições com diferentes fins agindo em nome do interesse estatal e que representam atores autônomos dotados de autoridade e legitimidade internacional.

No que tange à autoridade ou internacionalização desta, alguns elementos podem ser destacados como, por exemplo, o fato de que a autoridade parte das relações sociais e, por se

reciprocidade, esses valores não preexistem entre os indivíduos; eles devem ser constituídos, precisamente, por meio de relações estruturadas de reciprocidade simétrica” (SABOURIN, p. 5, 2011).

²⁷ FMI – O Fundo Monetário Internacional, FMI, foi criado em julho de 1944 com a finalidade de construir um quadro de cooperação econômica e garantir a estabilidade do sistema monetário internacional. Atualmente 188 Estados integram a instituição e trabalham para promover a cooperação monetária internacional, facilitar o comércio internacional, favorecer o crescimento econômico e reduzir a desigualdade social em todo o mundo. Fonte: <<http://www.imf.org/external/about.htm>> Acesso: 22/04/2015

²⁸ BIRD – Fundado em 1944, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, também chamado de Banco Mundial, atuou como facilitador da reconstrução no pós-guerra, buscando reduzir a pobreza entre os povos. Desde então, o Banco Mundial expandiu seus propósitos traçados em sua criação e tem sido uma fonte de assistência técnica para os países em desenvolvimento que buscam operar de modo a diminuir as assimetrias sociais e incentivar políticas voltadas para o desenvolvimento.

Fonte: <<http://www.worldbank.org/en/about/what-we-do>> Acesso: 22/04/2015

²⁹ GATT – O Acordo Geral de Tarifas do Comércio, *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*, foi planejado em 1944 e começou a vigorar em 1948. Seu propósito principal era de preencher o espaço existente na cooperação de comércio no nível internacional. Passou a funcionar a partir das Rodadas do GATT que buscavam traçar objetivos na área comercial. Em 1994, na Rodada do Uruguai, o GATT passaria a ser denominado Organização Mundial do Comércio, instância que seria destinada a dar continuidade aos esforços de cooperação comercial que há alguns anos vinham sendo desenvolvidos pelo Acordo Geral de Tarifas do Comércio. Fonte: <http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/who_we_are_e.htm> Acesso: 22/04/15

tratar de uma construção social, envolve um grau de consentimento. Além disso, quando atores consentem autoridade a outros, conquistam o direito de falar, de serem ouvidos e reconhecidos. Considerando esse “direito adquirido”, têm-se efeitos decorrentes da fala do ator que a produziu. Assim, a autoridade está frequentemente relacionada ao estabelecimento de parâmetros que podem ser certos e errados (BARNETT; DUVALL, 2005).

Por fim, as OIs seriam vistas como atores dotados de agência, autoridade e legitimidade para agirem internacionalmente e seus discursos seriam capazes de produzir efeitos globais. Demonstrou-se uma visão sobre a constituição de uma ordem institucional e da importância das OIs na política internacional. Pretende-se, em sequência, discutir a relação Estado-OI por meio da delegação de autoridade utilizando o modelo agente principal.

2.3.A relação Estado-OI

A reconfiguração do ordenamento internacional e a ascensão das organizações internacionais como atores capazes de estabelecer acordos dotados de autoridade internacional trazem mudanças à forma de interpretação da relação de poder dos Estados frente às instituições em ascensão. O que se tem, portanto, são atores que passam a agir em nome dos Estados para tratar dos problemas internacionais que ascendem na contemporaneidade³⁰.

Essa discussão propõe, *a priori*, o estreitamento da questão da legalização com as políticas mundiais, isto é, pensar como a legalização pode ser entendida como uma forma de institucionalização caracterizada por três componentes – a obrigação, a precisão e a delegação – que serão explicados em sequência. E, *a posteriori*, decorrente dessa interação Estado e terceira-parte, e da legalização dessa autoridade na esfera internacional, se apresenta uma situação estudada por meio do Modelo do Agente-Principal, ou seja, situação em que os Estados são os atores principais e delegam a autoridade aos agentes, nesse caso as organizações internacionais.

Cada uma das dimensões apontadas seria um indicativo do grau da legalização no ambiente internacional, e seria um indício de que a legalização assume variações internacionalmente (SNIDAL et. al. 2000). A proposta que se faz é caracterizar a legalização em termos de aspectos chave, de regras e procedimentos e não em termos dos efeitos que a legalização do principal assegura ao agente.

³⁰ O termo refere-se aqui ao período posterior à Guerra Fria.

O primeiro aspecto a que se faz referência é a legalização. De acordo com Snidal et. al. (2000), a legalização estaria relacionada a uma série de características particulares que as instituições podem ter ou não. Tais características, segundo eles, seriam descritas pelo que os autores definem como obrigação, precisão e delegação. De maneira geral, a dimensão da obrigação estaria relacionada a regras legais e compromissos impostos a um tipo particular de obrigação dos Estados e de outros sujeitos como as organizações internacionais.

As obrigações legais seriam, portanto, entendidas como um modo de se criar responsabilidade legal. “Ademais, uma regra legal invoca uma maneira particular de discurso, ou seja, legalização de regras implica inicialmente em um discurso em termos de textos propósitos, história das leis e suas interpretações, exceções admissíveis, aplicações às classes de situações e casos particulares”³¹ (SNIDAL, et. al. 2000, p. 409). A dimensão obrigação se refere, sobretudo, ao cumprimento de regras que são estabelecidas entre os diferentes atores internacionalmente.

A precisão se relaciona à clareza nas regras ou à ausência de ambiguidades nas mesmas, ou seja, a precisão aumenta a legitimidade das regras e normas, pois implica não somente que as regras sejam claras, mas também não contraditórias quando precisarem ser aplicadas a diferentes casos. Como exemplo de indicadores de alta precisão se poderia caracterizar: determinação de regras como questões específicas interpretadas; questões substanciais e limitadas de interpretação, grandes áreas de discricção (*ibidem*).

A terceira dimensão, que será de grande relevância para a discussão, concerne à delegação de autoridade a outros atores caracterizados como terceira-parte ou agentes, a qual inclui cortes e organizações administrativas que implementam acordos. Para melhor compreender a delegação pode-se conectar tal conceito ao termo Representação, utilizado na Ciência Política. As teorias clássicas da representação defendem a autorização de “representantes” para agir em determinada instância, sendo consideradas autoridades legítimas para tomarem as decisões que forem necessárias. No contexto das OIs, pode-se também dizer que estas organizações estão legitimamente autorizadas para representarem os Estados em áreas temáticas específicas. Não se diz somente da representação ou transferência de autoridade utilizadas nos termos clássicos da Ciência Política – como defendido

³¹ Tradução nossa: Legalization of rules implies a discourse primarily in terms of the text; purpose, and history of the rules, their interpretation, admissible exceptions applicability to classes of situations and particular facts (SNIDAL, et.al. p. 409, 2000).

inicialmente por Hobbes e Pitkin³², em que o representado transfere a autoridade para um representante –, avança-se também no sentido de uma representação discursiva.

Ou seja, os novos rumos tomados pelas teorias da representação já apontam uma possibilidade de representação discursiva em que os agentes representariam os discursos e as ideias dos seus principais, como defendido por Drizek; Niemeyer (2008). De acordo com os autores, a representação requer uma justificação ontológica em que “o que é representado não são pessoas, mas interesses, identidades e valores que as pessoas têm” (DRYZEK; NIEMEYER 2008, p. 483). Nesse sentido moderno de representação, as OIs poderiam ser vistas como representantes de discursos e de valores, como fora demonstrado anteriormente com Ruggie (1982), uma vez que o liberalismo incrustado simbolizou a projeção de novos valores econômicos criando uma nova gramática gerativa. Ou seja, nesse sentido, a representação de valores e discursos propagados por instituições internacionais passaram a orientar uma nova ordem no contexto posterior à Segunda Guerra Mundial.

Desse modo, pode-se estabelecer uma conexão entre os conceitos de delegação, autoridade e representação. Assim, da mesma maneira que os eleitores votam em candidatos para representarem interesses políticos e delegam aos eleitos autoridade e responsabilidades, Estados transferem autoridade para que as OIs tratem de determinadas questões internacionais como, por exemplo, em termos econômicos, via FMI, comerciais, via OMC, e de desenvolvimento, via OECD, dentre outras. Desse modo, as OIs poderiam ser entendidas como representantes de discursos e valores específicos legalmente autorizados pelos Estados para agir em seu nome (GOLDSTEIN et.al. 2001).

Faz-se a ressalva de que a relação Estado-OI, embora permita a aproximação com a lógica de representação, se mostra algumas vezes mais complexa. Como poderá ser visto em sequência por meio da discussão do modelo Agente-Principal, em alguns casos, a autoridade delegada às OIs não se mostra tão ampla como a autoridade de um representante sobre seus representados. Ademais, deve-se destacar que alguns Estados exercem influências diversas sobre as OIs, ou seja, Estados fortes, intermediários e fracos teriam comportamentos distintos quando comparados entre si, e poderiam afetar de maneira distinta a relação de autoridade que um Estado delega à OI.

2.3.1. Algumas razões para a delegação de tarefas às OIs

³² Para Pitkin (2006), a representação está associada à ideia de substituição de uma pessoa por outra e à noção de autorização em primeira instância. Em outro estágio, a representatividade vai ser associada à legitimidade de uma representação como, por exemplo, partidos têm representatividade, enquanto o legislativo é um *locus* de representação (PITKIN, 2006).

Após apresentada a definição conceitual de delegação, pretende-se, nessa seção, discutir as razões pelas quais os Estados delegam poder às instituições introduzindo assim novas formas de políticas interestatais. Os objetivos principais se configurariam, portanto, nas motivações que levam Estados a agirem por meio de uma terceira parte e não agirem unilateralmente ou cooperarem diretamente com outros Estados. Além disso, outro ponto de destaque nessa discussão consiste no modo pelo qual os Estados agem para controlar a autoridade uma vez delegada às organizações internacionais. De maneira geral, isso diz respeito aos mecanismos e estratégias estatais utilizados para assegurar que as OIs estarão comprometidas a cumprir com os interesses estatais.

Configura-se, dessa maneira, um cenário em que os Estados passam a criar não somente regras para o ambiente internacional, mas também atores capazes de perseguirem os interesses dos mesmos. Como visto nas seções anteriores, as grandes guerras internacionais encorajaram a gênese de uma nova ordem que assegurou a inserção de novos atores como as instituições que foram legalizadas a agir em nome dos Estados. Não obstante, toda essa questão culmina em outro aspecto. Em que pese a autoridade legal assegurada pelos Estados, as OIs surgem como atores políticos no espaço internacional e, como tal, se propõem a perseguir seus próprios interesses, o que pode por vezes iludir os objetivos estatais e comprometer a relação das duas partes devido à heterogeneidade de preferências estabelecidas entre as diferentes partes. De acordo com Barnett; Finnemore (2004), as OIs podem traçar decisões com considerável autoridade para alcançar diversos países do cenário internacional e afetar domínios distintos, desse modo, não seriam somente atores para cumprir e executar acordos traçados pelos Estados (BARNETT;FINNEMORE, 2004).

As OIs seriam então vistas como atores independentes que agem estrategicamente com Estados e entidades corporativas. Para algumas correntes teóricas, como apresentado anteriormente, as OIs seriam tratadas como uma estrutura de regras, por meio das quais os Estados geralmente agem (BARNETT; FINNEMORE, 2004). No entanto, consideramos aqui que as organizações se distinguem dessa definição por se constituírem como uma burocracia com consideráveis autoridade e autonomia para afetar e mudar o mundo com suas decisões (*ibidem*), sendo também de grande relevância para os Estados por inúmeras razões. Em outras palavras, de acordo com Hawkins et. al (2006), as OIs são importantes na redução dos custos de transação e na credibilidade. Atuam de maneira a reduzir os custos financeiros, temporais, e custos que podem advir de negociações uni ou bilaterais, além de representarem uma maneira mais segura para se estabelecer transações internacionais, por auferirem maior

credibilidade entre os Estados. Ademais, agentes são capazes de interpretar e reinterpretar regras, isto se deve ao fato de que, geralmente, os principais delegam tarefas limitadas aos agentes por um tempo restrito, assim, agentes buscando delegação adicional tendem a interpretar ou reinterpretar regras a fim de ampliar essa delegação.

Como visto, os Estados delegam tarefas às OIs que podem vir a ser ampliadas em determinadas circunstâncias ou em função da ação estratégica das referidas tarefas. Desse modo, chega-se então ao ponto considerado central para a discussão acerca da delegação de autoridade dos governos às OIs que está relacionado à variedade de preferências existentes entre os Estados que delegam tarefas às OIs e aos benefícios que os governos podem auferir em meio à transferência de autoridade.

De acordo com Hawkins. et. al (2006), a delegação se caracteriza por uma transferência de autoridade condicional por meio da qual um principal autoriza o agente a agir em seu nome. Como discutido anteriormente, como “Eleitores delegam aos políticos, legisladores delegam aos representantes partidários, e Estados delegam às organizações internacionais”³³ (HAWKINS et. al 2006, p. 44). Cumpre destacar que a autoridade adquirida pelas organizações internacionais é limitada por tempo, espaço ou área específica. Em outras palavras, pode-se dizer que essa autoridade pode ser revogada pelo principal quando assim lhe parecer pertinente.

Nessa estrutura em que os Estados são considerados o principal e as OIs o agente, constitui-se o quadro teórico do agente principal, que será também caracterizado por PA, em função da nomenclatura do inglês *principal-agent* utilizada por Hawkins *et al.* 2006, o qual é utilizado para delinear a interação estratégica estabelecida entre esses dois atores. Essa relação assume algumas características como, por exemplo, relações sempre governadas por um contrato, ainda que este acordo esteja implícito, isto é, formalmente não reconhecido, ou informal, baseado em um contrato, escrito. 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 (*ibidem*).

Embasada nessas duas características, tem-se uma situação de cooperação a qual, nesse caso, poderia ser definida como um ajuste mútuo de políticas entre os Estados que optam ou não por delegar autoridade a uma OI (KEOHANE *apud* HAWKINS *et al.* 2006). A delegação é estabelecida, portanto quando os custos de estabelecer relações com agentes

³³ Tradução nossa: Voters delegate to politicians; legislators delegates to party leaders, nation states delegate to international organizations³³ (HAWKINS *et al.* 2006, p. 44).

especializados são mais benéficos ao de se estabelecer relações com um único Estado. Ou seja, quando a delegação a uma OI é vista como a melhor alternativa então essa se constitui.

Alguns pontos podem favorecer a delegação como, por exemplo, as externalidades políticas, a maior facilidade para se tomar uma decisão coletiva, a maior facilidade para lidar com disputas, a possibilidade de melhorar a credibilidade e o *lock-in*, isto é, criação de viés político. Por externalidade política ou *policy externalities*, entendem-se situações que ascendem, sobretudo de duas conjunturas caracterizadas como dilemas de coordenação e colaboração, respectivamente. Em dilemas de coordenação, Estados evitam mutuamente resultados desagradáveis. Comparados com outros problemas de estratégia, dilemas de coordenação são relativamente fáceis de resolver. Quanto à cooperação, essa pode falhar em algumas situações pelo surgimento de falhas e equívocos entre diferentes atores. Nesse aspecto, a delegação de autoridade é um agente de coordenação que auxilia a resolver alguns dilemas (*ibidem*).

Ainda que, em determinado dilema, a cooperação venha a falhar devido a problemas de informação, Estados podem também “ganhar” pela delegação aos agentes para que monitorarem o comportamento de outros e forneçam informações sobre as diferentes soluções políticas. Nesse caso, destaca-se que o multilateralismo se mostra uma alternativa plausível para reduzir as externalidades políticas devido ao fato de agências multilaterais trabalharem supostamente 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 (HAWKINS *et al.* 2006). No que tange ao segundo benefício, de tomar decisões coletivas, *collective decision-making*, Estados podem também delegar poder às OIs 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. Isso é um padrão para solucionar problemas de escolha coletiva em políticas domésticas que podem refletir um poder considerável de influenciar agenda (*ibidem*).

Em relação à resolução de disputas, OIs podem agir como agentes de arbitragem e sua cooperação pode ajudar a explicar a razão pela qual Estados delegam autoridade a esses agentes. A chave do problema de muitas disputas interestatais é a natureza incompleta dos contratos entre principais. Quando contratos são incompletos, o principal pode perder suas transações futuras e assegurar a cooperação pela delegação de autoridade para um agente que adquire poder para decidir sobre as disputas entre as partes. Embora agentes possam arbitrar

consideravelmente sobre a questão, principais não garantem aos agentes a autonomia suficiente para decidir as disputas como querem.

No que concerne à credibilidade, Estados podem delegar autoridade às OIs para melhorar a credibilidade em compromissos políticos, isto é, problemas de credibilidade de compromissos frequentemente ascendem a partir do que os economistas chamam de problema de inconsistência de tempo, políticas de curto e longo prazo. Nesse caso, principais podem mitigar esses problemas pela delegação de políticas qualificando agentes para alterarem as políticas na direção desejada. Para que o estabelecimento de políticas de credibilidade seja bem sucedido, principais devem revogar sua autoridade e garantir que os agentes apliquem as decisões específicas necessárias, que muitas vezes são elaboradas para um longo prazo e não para um curto prazo, como, muitas vezes, é almejado pelos Estados. Nesse sentido, as OIs podem ser benéficas nesse planejamento de políticas evitando que os Estados optem por adotar políticas de curto prazo. São importantes, desse modo, para criar maior transparência nos processos institucionais, no monitoramento do cumprimento de regras preestabelecidas e na aplicação de regras para seus Estados-Membros (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

De maneira geral, estudiosos apontam argumentos em direções conformes. No caso de Pollack (2003), tem-se uma defesa de que os Estados delegam autoridade às OIs visando reduzir os custos de transição e a ampliação de credibilidade. Abott e Snidall (2000) recorrem à teoria institucionalista e chegam a conclusões semelhantes, defendendo que, com a delegação às OIs, os Estados buscam redução de custos de transação, fortalecimento de compromissos com alta credibilidade. Nelson e Tierney (2003) concordam com as questões supracitadas e ainda acrescentam aspectos como, por exemplo, os problemas de ação coletiva, como exposto acima (HAWKINS *et al.* 2006, p. 205).

Além desses argumentos apontados acerca da delegação às OIs, pode-se ainda se fazer referência ao benefício caracterizado como *lock-in* e à criação de viés político, que se refere ao panorama em que se tem ganhadores e perdedores, ou seja, toda decisão política implica que sempre existirá um ganhador e um perdedor. Não obstante, a incerteza política pode fazer com que um ganhador hoje se torne um perdedor amanhã. Nesse caso, principais que desfrutam de maior poder buscam assegurar que os mandatos sejam elaborados com a cautela necessária e que dificilmente as regras de votação que podem garantir o domínio daqueles que detêm o poder sejam comprometidas (*ibidem*).

Esse último aspecto ainda não elucidado por outros estudiosos da área supõe uma projeção de poder dos principais mais poderosos sobre os agentes a fim de assegurar interesses próprios dentro das instituições. De acordo com Borges (2004), Estados com

maiores capacidades como, por exemplo, EUA, seriam capazes de influenciar consideravelmente as diretrizes a serem seguidas pelas OIs, principalmente em função do comportamento desempenhado por Estados como, por exemplo, por meio da ameaça de saída ou baixa lealdade às OIs. Isto é, o que Hawkins (2006) aponta como viés político pode também ser visto como uma possibilidade de alteração do comportamento institucional ou enfraquecimento de uma OI.

Por fim, o que se buscou apresentar brevemente foram algumas razões que levam os Estados a delegarem autoridade e tarefas às OIs enquanto atores autônomos no ambiente internacional, capazes de criar regras e propor soluções para problemas; e a relação que se estabelece entre os principais Estados e os agentes, as OIs. Ademais, pretendeu-se mostrar que a relação multilateral que se estabelece com as OIs é vista como o recurso mais apropriado quando comparado com a ação unilateral e bilateral em função, sobretudo, da redução dos custos de transação, redução da incerteza e maior credibilidade que se pode gerar entre as OIs e seus Estados-Membros na resolução de dilemas coletivos.

2.4. Conclusão

Como mencionado por Lima (1996), e tendo em vista toda a argumentação apresentada, pode-se dizer que “teorias não visam explicar evento, mas visam explicar tendências e processos” (LIMA, 1996, p.15). A reconstrução dos cenários pós-guerras no século XX, a partir de fatos históricos selecionados, pretendeu mostrar a tendência dos Estados para agirem por meio de instituições.

O cenário reconstruído pela Primeira Guerra mostrou-se pouco efetivo no que tange à construção de instituições internacionais, não obstante já se denotasse essa alternativa no cenário internacional. A Segunda Guerra traz consigo avanços consideráveis no que tange à institucionalização de questões ou de criação de novos agentes, ou atores internacionais. É desse contexto, como demonstrado, que emergem muitas organizações internacionais almejando reconstruir a ordem devastada ou direcionar a ordem internacional.

Nesse contexto, a ordem internacional sofre alterações como, por exemplo, a autoridade estatal passa a ser internacionalizada e as instituições passam a agir em nome dessa autoridade. Na Guerra Fria, portanto, tem-se a criação de inúmeras instituições como maneira de se expandir os ideais ocidentais, dentre outras perspectivas. Como também foi apontado, instituições que buscavam reforçar os laços dos Estados Unidos com diferentes regiões foram fomentadas.

Por meio desse cenário, pode-se retratar, para além do surgimento das OIs e da alteração da ordem internacional, o vínculo que se estabelece entre as OIs e os Estados. Defendeu-se aqui que, embora OIs tenham surgido para agir em favor dos Estados no pós-1945, as OIs são vistas como atores dotados de autonomia e que não somente representam seus Estados-Membros, mas também buscam perseguir suas próprias preferências enquanto atores autônomos.

As OIs, embora tenham muitas características que estimulem Estados a delegarem-lhes tarefas e responsabilidades, muitas vezes não agem de acordo com os interesses de alguns Estados-Membros. Como apontado por Hawkins (2006), as OIs podem criar situações de viés político das quais Estados-Membros considerados mais fortes podem se beneficiar.

Dessa maneira, os Estados fortes aqui caracterizados por membros que fornecem maior apoio financeiro e político à instituição têm maior capacidade para afetar OIs em função do viés político que se cria, como defendido por Hawkins (2006). O que se conclui dessa argumentação é que, embora as OIs sejam dotadas de autoridade e autonomia para lidar com questões específicas, esses atributos ficam limitados pelo comportamento dos Estados-Membros de maneira tal que, ainda que agentes tenham propostas e estratégias para tratar de questões internacionais, essas podem vir a não ser solucionadas em função da relação agente-principal que se estabelece.

3. A CONSTRUÇÃO DE UMA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA FOMENTAR A DEFESA DA PAZ

Como as guerras se iniciam nas mentes dos homens e mulheres, é na mente desses e dessas que as defesas de paz devem ser construídas (Preâmbulo da Constituição da UNESCO, 1945, p.2)

3.1. Antecedentes do surgimento de uma organização voltada para a Educação, Ciência e Cultura

As Grandes Guerras Mundiais favoreceram um ambiente em que organizações internacionais tivessem espaço e se tornassem relevantes como atores na diplomacia internacional. Os esforços voltados à cooperação internacional nas áreas de Educação e Ciência, principalmente, foram observados no início do século XX, ao fim da Primeira Grande Guerra Mundial. No entanto, é somente cerca de trinta anos após as primeiras manifestações destinadas à cooperação educacional e cultural que o projeto UNESCO se constitui no cenário internacional.

Entre os anos de 1914-1918, em meio à Primeira Guerra Mundial, a cooperação multilateral intelectual é pensada como uma via capaz de aproximar diferentes atores internacionais. Em 1920, na primeira sessão da Liga das Nações, discutiu-se a necessidade de criação de uma Instituição de Cooperação Intelectual Internacional com a finalidade de atuar como uma ponte capaz de estabelecer conexões políticas entre governos internacionais distintos. A iniciativa destinada a construir pontes intelectuais entre os povos se mostrava, por conseguinte, ponto de notável relevância e um imperioso anseio no início do século XX que buscava impedir que as guerras e atos de violência continuassem a ocorrer no cenário internacional (VALDEMARRA, 1995). Cumpre sublinhar que se observavam consequências adversas deixadas pela Primeira Guerra Mundial como, por exemplo, o nacionalismo e ascensão de ideologias exacerbadas, elementos de considerável destaque, à época, no que tange às motivações de conflitos e à defesa dos limites fronteiriços nacionais (SEINTENFUSS, VENTURA, 2005). Nesse tocante, esforços relacionados à criação de mecanismos institucionais voltados para a Educação e Cultura passam a ser identificados nos debates internacionais europeus, podendo se dizer que políticas internacionais de cunho educacional e cultural começaram a emergir a partir da Primeira Guerra Mundial e os primeiros esforços concretos são observados a partir de 1920.

Diante desse contexto, surgiu um primeiro instituto voltado à cooperação intelectual denominado Instituto Internacional para a Cooperação Intelectual (1924), IICI, voltado a dirimir obstáculos intelectuais, visando propiciar um melhor entendimento entre Estados distintos e reduzir as disputas políticas causadas pelas mudanças nas condições dos cidadãos (VALDEMARRA, 1995). De acordo com Seitenfuss (2005), “o objetivo do IICI era de fortalecer a colaboração entre intelectuais e de culturas distintas, a fim de criar condições propícias ao surgimento de um novo humanismo, com o escopo de respaldar os esforços da Liga das Nações em prol da paz” (SEINTENFUSS, VENTURA, 2005, p. 9).

Em meio à preocupação manifesta sobre as causas da guerra, Albert Einstein é convidado a se tornar um membro do Instituto Internacional para a Cooperação Intelectual e a refletir sobre as bases que poderiam gerir o incipiente Instituto Internacional. Nesse ínterim, identificam-se as cartas entre Einstein e Freud, que se destinaram a discutir as causas das guerras. Nesse interessante diálogo, Einstein se mostrava convencido de que o investimento em métodos educacionais poderia ser um meio para evitar que ameaças de guerra continuassem a ascender no cenário internacional. Einstein almejava encontrar e estabelecer estratégias capazes de “controlar a evolução da mente do homem” (SEITENFUSS, VENTURA, 2009, p. 24) como meio para evitar que o instituto destrutivo humano se propagasse na humanidade (*ibidem*).

Em meio às discussões entre Einstein e Freud, o IICI buscava alternativas para promover o crescimento educacional e cultural como possível solução para obstar situações de conflitos. Destarte, entre os anos de 1926-1940, o IICI estabeleceu inúmeros centros e comissões voltados para a educação no nível internacional como, por exemplo, uma organização voltada para o ensino superior, iniciativas para estabelecer políticas de validação de diplomas, intercâmbio universitário de professores e estudantes, cursos de férias na Europa, dentre várias outras iniciativas fomentadas pelos centros e comissões.

A concepção do IICI é de origem europeia, foi influenciada principalmente por aspirações francesas e tinha como objetivo incentivar ações que permitissem a cooperação por meio da solidariedade moral e intelectual (MAUREL, 2005). A iniciativa francesa de trazer a cooperação internacional por meio de uma cooperação moral e intelectual foi mantida por representantes franceses até a consolidação da UNESCO em 1945. Em outras palavras, o que se destaca é que a concepção da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura foi precedida por outras iniciativas, sendo resultante de visões e aspirações distintas. Se, por um lado, a França buscava a cooperação intelectual atingindo o ensino superior, em

um contexto oposto, estavam os Estados Unidos, propondo a coordenação de esforços para atingir a educação dos países devastados pelas guerras.

No início do século XX, a elite industrial se mostrava interessada em mover e propagar esforços que não unicamente industriais e comerciais. Em 1913, John Rockefeller, fundador da *Standard Oil Company*³⁴, criou a Fundação Rockefeller³⁵ que há mais de cem anos atua buscando estabelecer o bem-estar da humanidade para os cidadãos de diversas partes do mundo. Inicialmente a instituição se voltou à pesquisa médica e científica e, desde os anos 1920, passou a se interessar por temas relacionados às relações culturais internacionais (MAUREL, 2005).

Além da Fundação Rockefeller, vários outros organismos privados foram criados pelos Estados Unidos com a finalidade de contemplar aspirações educacionais no plano internacional. Dentre elas, pode-se destacar: o Instituto Internacional da Educação, de 1919, organização nacional que visava sistematizar as relações culturais; a Associação Nacional da Educação, *National Education Association*, de 1923; a Federação Mundial de Associações para a Educação, *World Federation of Education Associations*; a Sociedade Nacional para o estudo da Educação, de 1937, dentre outras instituições. As ações voltadas à cooperação nessa esfera se intensificaram nas primeiras décadas do século XX, tanto no nível nacional quanto internacional (LONG, 2006).

Os esforços estadunidenses voltados para o estabelecimento de um arranjo multilateral direcionado à educação podem também ser relacionados ao período do Tratado de Versalhes, em 1920, e à rejeição ao pacto que daria origem à Sociedade das Nações. Esses dois aspectos foram pontos relevantes para se caracterizar o isolacionismo do país norte-americano entre 1919-1939. A fim de diminuir a distância dos Estados Unidos em relação a outras nações, o país norte-americano se engajou em políticas voltadas à cooperação educacional em âmbito internacional entre os anos 1920, 1930 e 1940 (*ibidem*).

³⁴ Com o objetivo de consolidar uma grande refinaria petrolífera mundial, em 1863, John D. Rockefeller criou a empresa *Standard Oil Trust* que, a partir de 1870, com a aquisição e incorporação de novas empresas do ramo, passaria a ser chamada de *Standard Oil Company*. A compra de pequenas empresas possibilitou à companhia, recém-criada, o avanço industrial ganhando a confiança nacional e internacional para atuar em setores como transporte refino, e comercialização de produtos petrolíferos. Fonte: < <http://www.u-s-history.com/pages/h1804.html> > Acesso 24/04/15.

³⁵ Desde o século XX, a Fundação Rockefeller atua buscando promover o bem-estar da população mundial se esforçando para criar uma mudança sistêmica que seja capaz de subvencionar pessoas pobres e vulneráveis às desigualdades sociais no mundo. Atua principalmente na intersecção de quatro áreas distintas, a saber: programas de saúde preventiva, revalorização de ecossistemas como forma de garantir a subsistência, atuam de maneira a transformar as cidades e na criação de iniciativas destinadas a encontrar as causas profundas que explicam os desafios enfrentados pelos países emergentes. Fonte: <<http://www.rockefellerfoundation.org/our-focus>> Acesso: 24/04/15.

A não adesão ao Tratado que colocava fim à Primeira Guerra Mundial e à ideia de se criar um organismo voltado à cooperação entre os Estados no nível internacional, fez com que os Estados Unidos se mantivessem distantes das relações internacionais. Em meio ao cenário do início do século XX, de um mundo que vivenciava inúmeras guerras, o Departamento de Estado dos EUA começava a avaliar a utilidade da propagação de atividades culturais estadunidenses no exterior. Cabe lembrar que, na década de 1940, vários países da Europa se encontravam em situação de fragilidade extrema em função dos desdobramentos da Segunda Guerra Mundial (NASSER, 2010).

Antes mesmo da consolidação de um projeto de reconstrução material da Europa, como o Plano Marshall, a política estadunidense vislumbrava ações para a reconstrução dos sistemas culturais e educacionais também devastados pelas guerras. Nesse âmbito, várias iniciativas começaram a ganhar destaque no cenário internacional. Em 1943, o projeto americano de criar um Comitê Educacional dos Estados Unidos para a reconstrução chama a atenção de Londres. Esse tinha como objetivo promover a paz e a cooperação entre as nações democráticas e contribuir para a reconstrução dos sistemas educacionais devastados pela guerra. Mais tarde, passaria a se chamar Instituto Educacional para a Reconstrução (ARCHIBALD, 1993).

Nesse contexto, novos esforços em relação à educação internacional começavam a ascender. Ministros da Educação e seus representantes, sobretudo na Europa, começaram a se reunir em Londres para discutir sobre os rumos da educação em meio às ruínas deixadas pelos eventos do século XX. Constituíam-se, assim, um importante *locus* que precederia a gênese da UNESCO, o qual ficaria conhecido como Conferência dos Ministros Aliados para a Educação, CMAE³⁶. Essa conferência funcionaria como um comitê *ad hoc* e serviria para discutir a criação de um conselho ou organização voltado para a educação no mundo. Desse modo, a disposição dos EUA em se empenhar nas ações de reconstrução educacionais para a Europa seria bem recebida pelos ministros da CMAE (EVANGELISTA, 1999).

Em meio a várias reuniões dos Ministros para a educação, foi elaborado um *memorandum* no qual se demonstrava o interesse dos Ministros da Europa em criar uma organização internacional no domínio da Educação e Cultura, a qual, a princípio, receberia o nome de Divisão da Organização da Segurança Internacional³⁷. O projeto do CMAE enviado aos EUA destacava a preocupação com a segurança internacional como eixo substancial para a instituição que se conjecturava. Ainda que o interesse relacionado à segurança

³⁶ Em inglês: *Conference of Allied Ministers of Education, CAME*.

³⁷ Em francês: *Division de l'Organisation de la Sécurité Internationale*.

sobressaltasse os interesses dos Ministros Aliados, para que o projeto viesse a se consolidar seria necessário seguir uma orientação intelectual baseada na democracia na ordem mundial e na cooperação entre os países em domínios como Educação e Cultura, de modo que esses fossem capazes de consolidar os esforços relacionados à segurança internacional (*ibidem*).

O projeto enviado de Londres para Washington sofreu alterações. A Divisão de Relações Culturais da CMAE decidiu transformar esse comitê em uma organização das Nações Unidas. Em janeiro de 1944, se estabeleceu que a organização ficaria responsável por tratar da reconstrução dos sistemas educacionais e deveria contemplar a cultura de uma maneira mais ampla dentro do sistema das Nações Unidas (ARCHIBALD, 1993). Em sequência, o presidente Roosevelt (1933-1945) apresentou uma nova proposta em que sugeria ao governo britânico e a outros governos da CMAE a sua transformação em uma organização temporária em que cada país teria direito a um voto. Essa organização sugerida teria o nome de Comissão Consultiva para a Reconstrução Cultural e Educativa e seria temporária, pois deveria atender a três objetivos principais do período: reconstruir a infraestrutura dos sistemas de ensino nacionais; restabelecer os programas universitários e técnicos e ajudar na restituição de demais objetos dos países afetados pelas causas e desdobramentos da guerra (*ibidem*).

Destarte, embora a organização embrionária começasse a receber contribuições políticas para que viesse a se concretizar, observou-se que o projeto da CMAE começou a se tornar limitado em meio às exigências e propostas políticas enviadas a Londres. O que se nota é que, a despeito da Conferência dos Ministros Aliados para Educação ter se constituído inicialmente por representantes de origem europeia, a delegação estadunidense criou notável dominação sobre o que viria a ser arbitrado na CMAE e na organização internacional resultante dessa conferência (TOYE; TOYE, 2010).

Em meio às discussões e alterações nos projetos iniciais, o projeto estadunidense intitulado de Organização das Nações Unidas para a Reconstrução Educativa e Cultural, ONUREC, começava a ganhar espaço no cenário internacional. Essa organização incipiente seria a primeira tentativa de se construir a cooperação pela via educacional e cultural no âmbito das Nações Unidas e precederia a UNESCO. A OI de caráter temporário previa a participação de todos os membros das Nações Unidas daquele período (PETIJEAN, 2006a).

O projeto que, inicialmente, serviria como uma organização internacional para Educação, de caráter efêmero, passaria a ser considerado como uma organização capaz de perdurar no cenário internacional em sua estrutura e missão. Em fevereiro de 1945, Archibald Macleish, bibliotecário do Congresso estadunidense e atuante no projeto de construção de uma organização internacional para a Educação, enviou uma proposta para os membros da

CMAE na qual a ONUREC atuaria como uma organização permanente no domínio educacional e cultural em um quadro futuro das Nações Unidas. Nesse contexto, existia um conflito de ideias: por um lado, estadunidenses defendiam uma organização voltada à reconstrução educacional e cultural, por outro, franceses ansiavam que a nova instituição pudesse atuar como um fórum de discussão entre intelectuais sendo, desse modo, uma extensão do Instituto Internacional de Cooperação Intelectual. Os ingleses, por sua vez, dentre outras questões, tendo em vista os ataques com as bombas atômicas, aguçavam o interesse por uma OI voltada para a compreensão das ciências e a utilização dessa a favor da humanidade (MAIO, 2004).

Nesse tocante, notavam-se interesses díspares entre o foco de atuação da instituição e as aspirações de estadunidenses, franceses e ingleses. A atuação no domínio da educação não se mostrava consensual entre as principais nacionalidades que participavam do processo. Estados Unidos pretendiam trabalhar com a educação das massas e com a reconstrução dos países devastados pela Guerra. Em contrapartida, a França aspirava a um fórum de discussão mais intelectualizado que não convergia com os interesses estadunidenses. A ciência inicialmente não foi incluída no projeto, contudo, estadunidenses e ingleses pareciam estar mais próximos no que se relacionava à consolidação da instituição internacional arquitetada em função das reuniões promovidas entre os Ministros Aliados para a Educação, CMAE (ARCHIBALD, 1993).

Ainda que existisse um contrassenso entre questões fundamentais relacionadas à concepção dessa nova agência, as propostas estadunidenses vinham, paulatinamente, sendo aceitas nas negociações internacionais. Em abril de 1945, a ONUREC, que funcionaria por um tempo predeterminado, foi aceita como uma organização permanente. No mesmo ano, na Conferência de São Francisco, em julho de 1945, os ministros da CMAE se sentiram estimulados pelo Artigo 57 da Carta das Nações Unidas³⁸ no qual se prevê que:

1. As várias entidades especializadas, criadas por acordos intergovernamentais e com amplas responsabilidades internacionais, definidas em seus instrumentos básicos, nos campos econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos, serão vinculadas às Nações Unidas, de conformidade com as disposições do Artigo 63³⁹.

³⁸ Carta das Nações Unidas disponível em: < http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>

³⁹ Artigo 63: Artigo 63 1. 1. O conselho Econômico e Social poderá estabelecer acordos com qualquer das entidades a que se refere o Artigo 57, a fim de determinar as condições em que a entidade interessada será vinculada às Nações Unidas. Tais acordos serão submetidos à aprovação da Assembleia Geral. 2. Poderá coordenar as atividades das entidades especializadas, por meio de consultas e recomendações às mesmas e de recomendações à Assembleia Geral e aos Membros das Nações Unidas. (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 37)

2. Tais entidades assim vinculadas às Nações Unidas serão designadas, daqui por diante, como entidades especializadas (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p.34).

Em um cenário composto por discussões enriquecedoras e por polêmicas relacionadas à definição do foco de atuação da nova instituição, a saber, educação das massas ou cooperação intelectual, debatido, principalmente, entre estadunidenses e franceses, foi consolidada a Organização das Nações Unidas para Educação e Cultura, UNESCO. Com notável predominância de aspirações de origem norte-americana, franceses passaram a contestar a hegemonia estadunidense na concepção e funcionamento da agência, (ARCHIBALD, 1993).

Como pode ser visto inicialmente, o projeto não incluía a Ciência no domínio de atuação. Cumpre sublinhar que, desde 1943, o bioquímico inglês Joseph Needham se engajava na defesa da construção de um órgão voltado para a Ciência no nível internacional e operava, naquele momento, o Serviço Internacional de Cooperação em Ciência, SICC⁴⁰. Needham almejava a criação de uma organização nos moldes da que estava sendo construída, porém voltada para a Ciência. Desde o início de 1945, o bioquímico percebeu a evolução dos projetos estadunidenses junto à CMAE e passou a se reunir com o país visando propor uma organização internacional voltada para os assuntos científicos enquadrados no domínio das Nações Unidas. Diante desse avanço, Needham passou a considerar a incorporação do Serviço Internacional de Cooperação em Ciência à organização embrionária. A anexação do SICC aos projetos da organização em andamento se mostrava mais plausível do que a criação de uma organização destinada unicamente à Ciência (FINNEMORE, 1993).

Em primeiro de agosto de 1945, o Departamento de Estado dos EUA publicou o projeto de constituição da nova organização, elaborado em colaboração com os Ministros Aliados para a Educação, CMAE. O documento ganhou ampla repercussão e as competências da Educação e da Cultura continuaram sendo o eixo pelo qual a futura OI deveria se orientar. Importante ressaltar que a explosão das bombas atômicas em Hiroshima e Nagasaki em seis e nove de agosto, respectivamente, fortaleceu a defesa do argumento britânico de inclusão do termo ciência na UNE(S)CO. Até o momento, defendia-se que Educação e Cultura deveriam ser usadas para favorecer a paz. Desde então foi fortalecida a ideia de que as ciências, bem como os avanços científicos poderiam agir a favor da paz de modo a inibir a capacidade de destruição do planeta (*ibidem*).

⁴⁰ Em inglês, *International Service of Cooperation on Science, ISCS*

Julian Huxley, filósofo e cientista de origem britânica, e Joseph Needham se mostravam igualmente decididos a incluir a Ciência e o Serviço Internacional de Cooperação em Ciência, SICC, na instituição que se criava. Defendiam, portanto, a inclusão do “S” no título institucional, buscando afirmar que a organização estaria apta a executar uma função tripla no cenário internacional. As bombas atômicas marcaram fortemente as discussões em torno da criação da nova agência internacional. A relutância dos EUA acerca da inserção da Ciência se baseava no fato de que os avanços científicos poderiam ser uma arma silenciosa no combate aos inimigos. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, iniciativas estadunidenses, como o Projeto Manhattam⁴¹, foram desenvolvidas e utilizadas nas cidades japonesas de Hiroshima e Nagasaki no ano de 1945(MAIO, 2004). Esse projeto envolvia inúmeros cientistas e engenheiros voltados à pesquisa e ao desenvolvimento de armamento baseado na fissão do átomo e previa a utilização da energia obtida a partir da fissão nuclear do urânio e do plutônio (SAMAGAIA; PEDUZZI, 2004).

No mês de outubro de 1945, um comitê de preparação que funcionava em Londres se encarregou, por conseguinte, de preparar a conferência que viria a constituir a UNESCO. A conferência contou com a colaboração do governo britânico e foi composta pelo professor Alfred Sommerfelt⁴², como presidente, Grayson Kefauver⁴³, como vice-presidente e Alfred Zimmern⁴⁴ do Ministério de Educação Britânica, como Secretário Executivo da conferência. A delegação estadunidense se preparou cuidadosamente para a Conferência de Londres e estabeleceu que MacLeish e o senador W. Fullbright provavelmente seriam os principais

⁴¹ Para mais informações sobre o Projeto Manhattam, ver também: (SAMAGAIA. PEDUZZI, 2004) Uma experiência com o projeto Manhattan no ensino fundamental –<http://www.scielo.br/pdf/ciedu/v10n2/08.pdf>

⁴² Alfred Sommerfelt (1868-1961) nasceu em Königsberg, leste da Prússia, atual Alemanha. Famoso cientista, pioneiro dos estudos sobre quantum e física atômica. Introduziu o modelo atômico de Bohr na órbita elíptica dos elétrons para explicar a estrutura do espectro, o que deu origem ao Modelo Sommerfelt. Fonte: < <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/s/sommerfeld.htm>> Acesso: 24/04/15.

⁴³ Grayson Kefauver (1900-1946) nasceu em Middletown, nos Estados Unidos. Entendia que a educação poderia ser um caminho para se evitar as guerras. Foi para Washington na década de 1940 com o objetivo de construir um escritório internacional para educação, que fosse capaz de construir um mundo pacífico, livre dos temores da Guerra. Em 1943, criou a Comissão Internacional de Educação nos Estados Unidos, na qual se tornou presidente. Foi um dos principais nomes a encorajar a Assembleia Internacional para a Educação que lançou bases para a UNESCO. Em 1945, foi nomeado pelo Departamento de Estado para servir pelos Estados Unidos como Ministro da Educação. Fonte: < <http://historicalsociety.stanford.edu/pdfmem/KefauverG.pdf>> Acesso: 24/04/2015.

⁴⁴ Alfred Eckhard Zimmern (1879-1957) nasceu em Surbiton, Londres, foi educado na Winchester College and New College de Oxford. Era um homem de imaginação considerável e com um grande interesse por política internacional. Entre 1926-1930, foi vice-diretor do Instituto de Cooperação Intelectual da Liga das Nações que, anos mais tarde, viria a se transformar em UNESCO. Muitos o definiam como um idealista prudente que acreditava que a educação poderia transformar a opinião pública mundial e trazer mudanças positivas nos assuntos internacionais. Foi um intelectual pioneiro no desenvolvimento das relações internacionais como disciplina acadêmica em 1930. Em 1945, foi secretário geral da conferência constitutiva da UNESCO e secretário executivo da comissão de preparação da UNESCO, precedendo Julian Huxley no primeiro mandato oficial como Diretor Geral da instituição. Fonte: < <http://www.oxforddnb.com/view/article/37088>> Acesso: 24/04/2015.

representantes estadunidenses a ratificar ou refutar as propostas de criação da organização internacional. Os eventos relacionados às bombas atômicas marcaram fortemente as discussões entre os representantes da delegação estadunidense em Londres. Apesar da relutância em se aceitar a ciência, a representação dos EUA defendia como um imperativo a necessidade de promoção da paz por diferentes meios no nível internacional (ARCHIBALD, 1993).

Nesse contexto, duas questões ficaram particularmente evidentes. Em primeiro lugar, a rivalidade franco-estadunidense se acentuava. O projeto francês de se construir um projeto de cooperação intelectual no nível global se mostrava cada vez mais distante dos anseios estadunidenses. A fim de oficializar e concretizar o projeto institucional, franceses assentiram na incorporação do Instituto Internacional de Cooperação Intelectual à pauta de projetos relacionados à educação na UNESCO. Desse modo, consolidava-se um projeto que destinaria maior atenção à educação das massas, em detrimento à cooperação educacional de nível superior como proposto pela delegação francesa. Em segunda instância, ficou evidente a preocupação estadunidense com a difusão de informação relacionada à bomba atômica e aos avanços científicos dessa área, o que reforçava o temor norte-americano em aceitar a ciência no domínio de atuação da UNESCO (ISMAYIL, 2010).

Se, por um lado, a difusão da informação era vista como um motivo de inquietação para os Estados Unidos no que se referia à Ciência, em contrapartida, no que se relacionava à Cultura, existia um movimento que encorajava essa delegação a difundir a informação. Concomitantemente, emergia nos EUA, em 1945, um movimento inicialmente de cunho não estatal, interessado na difusão da informação. O movimento despontou da indústria cinematográfica de Hollywood e foi rapidamente reconhecido pelas autoridades estatais. No contexto, entendia-se que a sociedade internacional estava se tornando mais politizada e que os filmes norte-americanos poderiam contemplar um público maior e, desse modo propagar a cultura e os valores estadunidenses. O movimento em torno da cultura parecia antecipar o que dois anos mais tarde, em 1947, seria caracterizado como *Doutrina Truman*, isto é, a doutrina criada pelo presidente Truman (1945-1953) por meio da qual a política externa se esforçava para conter a expansão socialista em zonas de influência não pertencentes à extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, URSS (*ibidem*).

O interesse do governo estadunidense na organização que estava sendo criada se mostrava crescente. Somente em novembro de 1945, ocorreria a conferência que de fato daria origem à UNESCO, em Londres. Passava-se a consolidar uma resolução acerca da Educação, Ciência e Cultura. Somente em 1945 se decidiu que a UNESCO seria definitivamente

intitulada Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, UNESCO. A função mais evidente da UNESCO estaria concentrada no analfabetismo mundial, sendo a educação o eixo condutor da agenda institucional, o que significaria que grande parte do orçamento e dos projetos estaria destinada a essa competência. No que concerne à Ciência, reconheceu-se que o mundo científico já se mostrava internacional e que as fronteiras entre cientistas poderiam ser facilmente rompidas e, por esse motivo, poderia existir um esforço para encorajar ações pacíficas e não violentas (ARCHIBALD, 1993). Apesar da incorporação do “S”, *Science*, na UNESCO, existia o receio estadunidense de que avanços acerca da questão nuclear pudessem ser compartilhados internacionalmente. O lugar da ciência no sistema das Nações Unidas permaneceu, nos primeiros meses, como um domínio impreciso, sobre o qual não se tinha plena definição de como poderia ser usado para estabelecer a cooperação e fomentar as iniciativas de paz no meio internacional. Somente alguns anos após a criação da UNESCO, a primeira equipe científica liderada por Julian Huxley e Joseph Needham começou a lograr êxito na construção de projetos e no desenvolvimento do papel das ideias e da ciência no nível social e internacional, em meio as diversas delegações (PETIJEAN, 2006b).

Em contrapartida, a inclusão do termo Cultura não foi muito questionada no âmbito da delegação norte-americana. Para os Estados Unidos, a ideia de cultura poderia aparecer como um marco para suavizar a objeção francesa em relação à educação. Atuaria, por um lado, como uma referência histórica da Organização de Cooperação Intelectual e, por outro, seria uma face inofensiva capaz de encorajar a comunicação entre pessoas distintas, por meio da qual os Estados Unidos poderiam expandir seu poder cultural (*ibidem*).

A partir de então, concretizava-se o projeto de uma OI internacional trabalhando no domínio de atuação das esferas da Educação, Ciência e Cultura. Embora as três referidas nacionalidades tenham atuado de maneiras distintas na concepção da UNESCO, notou-se uma tradição de predominância e aceitação de ideais estadunidenses desde o início. De acordo com Coate, “muitos participantes da CMAE do Reino Unido rapidamente acomodaram as sugestões dos EUA”⁴⁵ (COATE, 1988, p. 28) e, de acordo com Maurel (2005), os EUA exerceram uma grande influência na nova instituição.

⁴⁵ Tradução nossa: “... most of the CAME participants, including those from the United Kingdom, readily accommodated the U.S suggestions”(SEWELL, 1975, p.64 *apud* COATE, 1988, p. 28).

A delegação dos EUA na CMAE e na conferência constitutiva se mostrou muito dinâmica e ativa, sendo dirigida pelo senador Willian Fulbright⁴⁶. As concepções que eles desenvolveram estavam ancoradas principalmente na reconstrução da educação e da cultura, com foco na reconstrução da educação das massas. A insistência dos EUA na reconstrução de países devastados pela guerra pode ser explicada pelos interesses políticos e econômicos e em muito se relacionava à expansão de um bem-estar psicológico. Isto é, uma arma estadunidense que recorria a métodos modernos de propaganda destinada às massas e se aplicava à difusão de ideais pacifistas (MAUREL, 2005; 2009a).

As concepções anglo-saxônicas marcaram profundamente as orientações dadas à UNESCO no que tange à reconstrução e à educação popular. Embora não tenha alcançado plenamente suas reivindicações em relação à cooperação intelectual, a França se tornou o país sede da UNESCO em função da sua tradição cultural, marcada por uma tendência à universalidade e pela defesa da liberdade, herança histórica dos tempos que remontam à Revolução Francesa que em muito se relacionam com as propostas da UNESCO (MAUREL, 2005).⁴⁷

Assim, em 1945, foi fundada a Organização das Nações Unidas para Educação Ciência e Cultura com a defesa do ideal de que “a paz deveria ser estabelecida com base na solidariedade intelectual e moral da humanidade (UNESCO, 1945, p. 2)”⁴⁸. A UNESCO surgiu visando responder às convicções dos Estados de que os acordos políticos e econômicos não seriam 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 (UNESCO, 1945).

A Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura seria consolidada, por conseguinte, como uma agência multilateral com algumas características de um *think tank*⁴⁹ internacional, pela quantidade de pesquisas produzidas. É uma organização

⁴⁶ O senador James Willian Fulbright foi eleito senador pelo Partido Democrata em 1944, como representante do Arkansas, e reeleito nos anos de 1956, 1962 e 1968. Serviu de 3 de janeiro de 1945 até sua renúncia em dezembro de 1974.

Fonte: < <http://bioguide.congress.gov/scripts/biodisplay.pl?index=f000401> > Acesso: 24/04/15.

⁴⁷ Grifo próprio a partir de Maurel, 2010.

⁴⁸ Tradução nossa: Peace must be established on the basis of humanity's moral and intellectual solidarity (UNESCO, 1945, p.2)

⁴⁹ Muitos autores que pesquisam sobre a UNESCO consideram a agência multilateral um *Think Tank*. Aqui a UNESCO será considerada uma agência multilateral, pois se considera que a definição enquanto *Think Tank* pode ser controversa no caso dessa Organização Internacional em específico. Como definição para Think Tanks, propomos que: O objetivo destes centros é produzir pesquisas para analisar políticas governamentais, resolver seus impasses, encontrar soluções inovadoras, além de promover o progresso do conhecimento acadêmico e debates teóricos. Por estas razões, os Think Tanks contribuem sobremaneira para o desenvolvimento socioeconômico de seus países de origem, ou daqueles onde eles também possuem atuação. Além disso, são

internacional gerenciada pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, ECOSOC⁵⁰, órgão responsável pela cooperação em todas as áreas relacionadas ao material, social, cultural e sustentável no âmbito das Nações Unidas (MAUREL, 2010). A instituição trouxe consigo o legado de ser uma organização intelectualmente destinada a prover soluções culturais capazes de favorecer a paz, isto é, enquanto, metaforicamente, a Organização das Nações Unidas atuava como o corpo para encorajar a cooperação interestatal, a UNESCO seria a consciência para nortear as ações entre esses Estados (SINGH, 2011). Estava previsto, por sua vez, que a UNESCO seria o lugar da diplomacia cultural, ou seja, o *locus* para as negociações internacionais em que dilemas culturais poderiam ser resolvidos (KOZYMKA, 2014).

3.2.A consolidação da UNESCO

Desde dezesseis de novembro de 1945, quando foi oficialmente criada, a UNESCO tem buscado exercer um relevante papel nas relações culturais internacionais e transnacionais⁵¹. Isto é, para além de relações entre os Estados, a organização internacional atua de maneira a tentar dirimir possíveis impasses existentes entre nações distintas, atuando de maneira transnacional entre os Estados-Membros. Assim, suas ações possuem interface com as questões governamentais e educacionais, científicas e culturais do grande público. Desse modo, a UNESCO atua no cenário internacional como uma plataforma para circulação transnacional de saberes e de ideias (MAUREL, 2011).

Nos primeiros anos após sua criação, a UNESCO se esforçou na participação e reconstrução da Europa arruinada pela Segunda Grande Guerra Mundial. Nesse contexto, a UNESCO se ocupava em distribuir material educativo e equipamento técnico científico aos

pontes entre a sociedade e quem faz as políticas – os chamados “*policy makers*” –, pois fomentam o debate de tais políticas junto ao público. Fonte: < <http://portal.fgv.br/think-tank-0> > Acesso: 03/02/2015.

⁵⁰ O Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas, ECOSOC, em inglês *United Nations Economic and Social Council*, é uma plataforma essencial das Nações Unidas que busca estimular a reflexão, o debate e a inovação sobre o pensamento acerca de maneiras mais sustentáveis para o desenvolvimento. Foi estabelecido pela Carta das Nações Unidas em 1946 como um órgão essencial para a coordenação e avaliação de políticas e recomendações sobre questões econômicas, sociais e ambientais. Algumas agências especializadas atuam como comissões em áreas específicas desse importante Conselho deliberativo, são elas: Organização das Nações Unidas para Educação Ciência e Cultura, UNESCO, a Organização Mundial de Saúde, OMS, a Organização Internacional do Trabalho, OIT, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, FAO. Fonte: <<http://www.un.org/en/ecosoc/>> Acesso: 03/02/2015

⁵¹ Transnacional- Consideramos, que uma ação transnacional se mostra mais abrangente que uma ação internacional. Uma ação transnacional se estabelece quando uma agência, conselho, comissão ou órgão com autoridade internacional, passa a atuar sobre outros Estados de maneira a construir normas e definir estratégias de ação que serão perseguidas por atores estatais distintos. Em outras palavras, o caráter transnacional pressupõe o envolvimento de outros atores, que não somente Estados. No contexto da UNESCO, a possibilidade de disseminar valores de maneira difusa, isto é, para além das fronteiras estatais, configura o caráter transnacional que aqui definimos.

diferentes países da Europa. Além da assistência aos países devastados pela guerra naquele cenário, a UNESCO se empenhou em pensar grandes questões internacionais perseguindo uma trajetória que priorizou a colaboração entre nacionalidades e culturas distintas.

Dentre os propósitos defendidos pela UNESCO podem ser identificados: a mobilização para a educação, para que cada criança 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 do apoio à diversidade cultural⁵²; a proteção da liberdade de expressão, entendida pela UNESCO como uma condição essencial para a democracia e para o desenvolvimento da dignidade humana. O objetivo da UNESCO, portanto, é 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 (UNESCO, 1945, p.2).

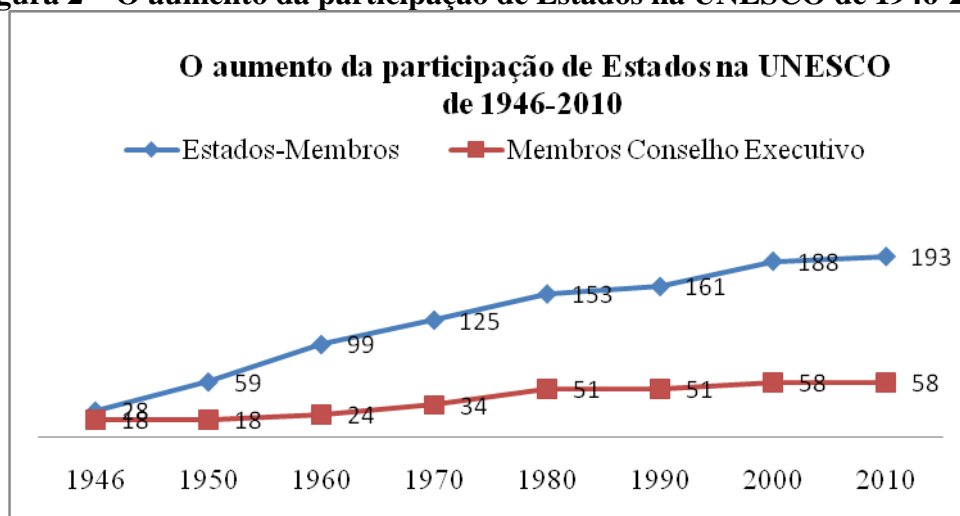
Desta maneira, os Estados membros passaram a cooperar no sentido de promover políticas relacionadas à Educação, à Ciência e à Cultura. Cabe ressaltar que essas áreas se subdividem em inúmeras frentes de atuação. A UNESCO trabalha, portanto, com uma agenda complexa, pois tenta incorporar os novos desafios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

⁵² A UNESCO criou a ideia do Patrimônio Mundial para proteger as regiões de valor universal. Esse patrimônio pode ser de três tipos: Patrimônio Cultural Mundial, composto por monumentos, grupos de edifícios ou sítios que tenham um excepcional e universal valor histórico, estético, arqueológico, científico, etnológico ou antropológico; Patrimônio Natural Mundial que representa as formações físicas, biológicas e geológicas excepcionais, habitats de espécies animais e vegetais ameaçadas e áreas que tenham valor científico, de conservação ou estético excepcional e universal e Patrimônio Cultural Imaterial ou Intangível que compreende as expressões de vida, tradições e conhecimentos que comunidades, grupos e indivíduos em todas as partes do mundo recebem de seus ancestrais e passam para seus descendentes. Fontes: <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/cultura/world-heritage/cultural-heritage>/<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/cultura/world-heritage/intangible-heritage/>

3.3.A UNESCO enquanto estrutura e agência

Em novembro de 1945, formalizou-se a constituição da UNESCO, adotada a partir da Carta de São Francisco, assinada inicialmente por menos de quarenta membros. Os membros signatários passariam a ser denominados Estados-Membros da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura e a compor a sua Conferência Geral. Ao longo dos anos, o número de membros pertencentes à UNESCO foi sendo ampliado e observou-se a considerável ampliação do número de Estados-Membros no período de 1945 a 2013. Como demonstrado na figura 2, abaixo, da década de 1940 até o ano de 2010, mais de 170 novos membros passaram a integrar a organização internacional. Embora não se tenha indicado na figura 2, desde 2010, a UNESCO aceitou novos Estados-Membros, sendo eles o Sudão do Sul, aceito em outubro de 2011, e a Palestina, também reconhecida como Membro da UNESCO em novembro de 2011.

Figura 2 – O aumento da participação de Estados na UNESCO de 1946-2010



Fonte: Elaboração nossa a partir de SINGH, 2011.

A UNESCO é hoje composta por 195 Estados-Membros e 9 membros associados⁵³. O *status* de Estado-Membro confere à representação estatal o direito de integrar outros órgãos institucionais como, por exemplo, a Conferência Geral e o Conselho Executivo, e a participar das decisões políticas de que essas instâncias incumbirem-se, direitos que não são assegurados aos Membros-Associados. Esses últimos geralmente não conduzem suas relações externas a outros países e não são considerados territórios soberanos no ambiente internacional como,

⁵³ UNESCO. Estados-Membros e Membros-Associados. Disponível em <http://www.unesco.org/new/en/member-states/countries/>. Acesso 10/12/14.

por exemplo, Ilhas Cayman, Macau, dentre outros que compõem o grupo de Membros-Associados da UNESCO, como pode ser visto no ANEXO 1 (SINGH, 2011).

Os Estados-Membros são classificados em grupos regionais como África, Estados Árabes, Ásia e Pacífico, Europa e América do Norte, América Latina e Caribe. Cada grupo regional é responsável por eleger seus representantes para integrar o Conselho Executivo, instância em que muitas decisões são formuladas (ver ANEXO 1). Para além de um agrupamento regional, muitos Estados-Membros mantêm delegações permanentes dentro da UNESCO visando o contato direto com as ações a serem traçadas pela instituição. As delegações são mais comumente ligadas à área da educação e, interessantemente, países desenvolvidos tendem a designar a educação como responsabilidade do ministro da UNESCO. Em contrapartida, países em desenvolvimento tendem a designar os ministros de relações exteriores para essa função (SINGH, 2011).

Conforme mencionado anteriormente, a Conferência Geral também constitui um *locus* político onde os Estados são parte e têm como função principal determinar as principais políticas que serão adotadas e os trabalhos que serão desenvolvidos (UNESCO, 1945). Na referida conferência, as representações estatais se reúnem a cada dois anos para traçar as decisões programáticas e o orçamento por agendas.

A Conferência Geral é composta por órgãos como comissões orçamentárias e comissões destinadas a administrar cada um dos cinco setores da UNESCO – Educação, Ciências Humanas, Ciências Sociais, Cultura, Comunicação e Informação. Quando necessário outras comissões e comitês são convocados a assessorar as decisões da Conferência Geral (SINGH, 2011). Nessa instância, cada Estado-Membro tem direito a um voto. Possíveis articulações entre membros que compartilham aspirações congêneres podem favorecer a coordenação de votos na Conferência. Países da América Latina e Caribe, há alguns anos, e o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul), recentemente, têm encorajado membros de seus subgrupos regionais a defenderem de maneira coordenada os interesses relacionados às competências da UNESCO.

No caso dos países latino-americanos, juntamente com a França, tem-se a busca por políticas relacionadas à ampliação dos direitos democráticos e a melhor compreensão intercultural (SATHYAMURTHY, 1964). Em relação aos membros do BRICS, já se tem notado a cooperação entre poderes emergentes visando avanços na educação. De acordo com o Relatório da UNESCO intitulado *BRICS: construir uma educação para o futuro*, os atores juntos são responsáveis por fornecer educação a 40% da população mundial e os esforços sincronizados entre esses dentro da UNESCO podem favorecer a cooperação entre essas

grandes economias e promover avanços educacionais (REPRESENTAÇÃO DA UNESCO NO BRASIL, 2014)⁵⁴. É observado, portanto, que cada país busca assegurar seus interesses dentro da instituição e, ao contrário dos países acima exemplificados, os Estados Unidos assumem uma imagem paradoxal, defendendo princípios relacionados à paz, porém percorrendo trajetórias em que a paz não se mostra o principal objetivo a ser defendido e sim um instrumento utilizado para a política externa do país (SATHYAMURTHY, 1964).

A Conferência Geral é também encarregada de eleger os membros do Conselho Executivo. Como observado no Quadro 3, o Conselho Executivo também sofreu alterações no que se relaciona à quantidade de membros que o compõem. Conforme observado, em 1946, o Conselho Executivo era composto por dezoito membros e, a partir de 2000, passou a ser integrado por cinquenta e oito Estados-Membros⁵⁵. A Constituição de 1945 previu que o Conselho Executivo seria constituído por cinquenta e oito Estados-Membros que deveriam atuar por um mandato de quatro anos, podendo ser reeleitos ao término de seu mandato⁵⁶. Os componentes dessa instância se reúnem a cada seis meses ou quatro vezes a cada biênio institucional.

Dentre as funções do Conselho Executivo estão a preparação para a agenda da Conferência Geral, a nomeação do Diretor Geral, estimular e arquivar reuniões capazes de implementar programas e alocar recursos. Além disso, cabe ao Conselho Executivo recomendar à Conferência Geral a admissão de novos Estados-Membros (UNESCO, 1945). É importante sublinhar, nesse contexto, que algumas decisões podem ser aprovadas com maioria simples e outras requerem a aprovação de 2/3 da maioria no Conselho Executivo como, por exemplo, a aceitação de um novo Estado-Membro. Esse órgão, por conseguinte, tem um papel crucial sendo considerada a instância que de fato governa a UNESCO (SINGH, 2011).

O terceiro importante órgão na composição da UNESCO é a Secretaria, formada por um Diretor Geral, nomeado pelo Conselho Executivo, e por funcionários que deverão auxiliá-lo. A Secretaria é o órgão que deve implementar o mandato institucional. Na década de 1980, no período anterior à saída dos Estados Unidos e do Reino Unido (ver capítulo três), esse órgão era composto por 4000 membros. Com o egresso desses dois atores em 1983 a instituição passou por uma crise financeira levando à redução do corpo de funcionários. De

⁵⁴ UNESCO, 2014: http://www.unesco.org/new/pt/brasil/pt/about-this-office/single-view/news/cooperation_between_emerging_powerhouses_can_speed_progress_in_education-1/#.VIi3dGwtDIU Acesso em 10/12/14

⁵⁵ Ver Anexo 2: Estados que compõem o Conselho Executivo

⁵⁶ Membros do Conselho Executivo. Fonte:

http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/GBS/SCX/pdfs/Table_2013-2015.pdf. Acesso: 08/052011

acordo com Singh (2011), a seleção dos membros que irão compor a Secretaria junto ao Diretor Geral é de grande complexidade, pois requer uma distribuição geográfica adequada e privilegia a diversidade cultural dos Estados-Membros⁵⁷.

O *staff* selecionado para compor a Secretaria geralmente é alocado em distintas áreas, como os serviços gerais e os serviços profissionais. Devido a essa pluralização de atores e identidades em várias instâncias decisórias, nota-se, na história da UNESCO, um elevado grau de politização nas resoluções da instituição internacional (SINGH, 2011). Dentre as características da Secretaria pode-se destacar ainda que o Diretor Geral, DG, deverá participar de todas as conferências sem direito a voto, deverá formular propostas de ação que devem ser apresentadas ao Conselho Executivo e elaborar relatórios periódicos acerca das atividades realizadas pela organização (UNESCO, 1945). Diretores Gerais possuem uma grande responsabilidade na maneira de conduzir a organização, na imagem criada e no modo como a comunidade externa irá percebê-la, tal fato inclui a capacidade de resistir a pressões políticas e manter a dignidade do escritório que supervisiona a força de trabalho multinacional. Ademais, o DG precisa ser dotado de habilidades burocráticas capazes de dirimir rivalidades entre setores e divisões internas à organização (SINGH, 2011).

De acordo com Coate (1988), pode-se dizer de maneira simplificada “que os três órgãos, Conferência Geral, Conselho Executivo e Secretaria são muito vulneráveis ao escritório do(a) Diretor(a) Geral, se não, também à personalidade do(a) mesmo(a)” (COATE, 1988, p. 47). Ademais, o Diretor Geral é privilegiado em três aspectos: informação, pessoal, e finanças. Ou seja, as tarefas de escrever relatórios, sintetizar temas da agenda, contratar e alocar pessoal de maneira que possa contribuir com a integridade e eficiência da instituição, além de ter controle sobre todos os recursos financeiros, ficam sob a responsabilidade da Diretoria Geral (COATE, 1988).

Os primeiros DGs tiveram mandatos mais curtos, com duração de dois anos. Não obstante, desde 1953, os DG's eleitos têm exercido o cargo por pelo menos cinco anos, sendo possível a renovação do mandato por mais cinco anos. Abaixo são demonstrados os Diretores Gerais que conduziram a instituição.

⁵⁷ Os principais órgãos institucionais são Conferência Geral, Conselho Executivo e Secretaria, no entanto, existem também as Comissões Nacionais, que de acordo com a Lei Orgânica das Comissões Nacionais da UNESCO de 1989, podem ser importantes para estabelecer pontes entre a Secretaria e o Conselho Executivo por meio da organização e participação de pautas em reuniões de caráter regional e internacional, porém não serão tratadas aqui, pois, optou-se por destinar a investigação às instâncias em que decisões institucionais podem ser estabelecidas.

Quadro 3 – Diretores Gerais da UNESCO (1945-2014)

Diretor Geral	País	Mandato
1 Julian Huxley	Reino Unido	1946-1948
2 Jaimes Torres Bodet	México	1948-1952
3 John W. Taylor	Estados Unidos	1952-1953
4 Luther Evans	Estados Unidos	1953-1958
5 Vitorino Veronese	Itália	1958-1961
6 René Maheu	França	1961-1974
7 Amadou- Mahtar M'Bow	Senegal	1974-1987
8 Frederico Mayor	Espanha	1987-1999
9 Koïchiro Matsuura	Japão	1999-2009
10 Irina Bokova	Bulgária	2009-(...)

Fonte: SINGH, 2011, p. 38.

Cada Diretor Geral pode trazer contribuições singulares à Secretaria e à Organização Internacional como um todo, como poderá ser visto no próximo capítulo em que estudaremos a atuação dos Diretores Gerais e os reflexos na instituição internacional.

3.4. As pautas de atuação da UNESCO

3.4.1. Educação

Para atingir os Objetivos do Milênio, ODM, vários projetos são formulados nas grandes competências da UNESCO. Na Educação, a UNESCO lidera a coordenação de esforços globais estabelecendo parcerias com governos, organizações não governamentais e sociedade civil a fim de auferir ganhos para o Projeto Educação para Todos, que está no cerne da pauta educacional até o ano de 2015. Desse modo, a organização atua de maneira a assistir os países na formulação de políticas e desenvolve práticas mais avançadas para o ensino e para a prevenção de doenças como HIV, destinando uma atenção especial à África e aos países menos desenvolvidos e em desenvolvimento como, por exemplo, Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão onde, de acordo com UNESCO, se encontram 70% da população analfabeta do mundo e onde se identifica que metade das crianças não frequenta as escolas (UNESCO, 2007).

Ainda nessa grande área, a UNESCO conta com vários institutos especializados voltados a assistir a organização no setor educacional.

Quadro 4 – Institutos e Centros Especializados no Setor Educacional

Institutos e Centros Especializados da UNESCO no Setor Educacional
Instituto Internacional de Educação, Genebra
Instituto Internacional para Capacitação na África, Adis Adeba
Instituto Internacional para o Planejamento Educacional, Paris
Instituto da UNESCO para a Educação Superior na América Latina e Caribe, Caracas
Instituto da UNESCO para Tecnologias de Informação na Educação, Moscou
Instituto para a Educação da UNESCO, Hamburgo
Centro Europeu para a Educação Superior, Bucareste
Centro Internacional para Educação e Treinamento Vocacional, Bonn

Fonte: UNESCO, 2007.

3.4.2. Ciências

Em relação às Ciências Naturais, a UNESCO atua em frentes distintas, por exemplo, priorizando questões como os recursos hídricos e pautas relacionadas à sustentabilidade e às preocupações com o meio ambiente. Muitos especialistas da UNESCO atuam nas áreas de Ciência e Tecnologia.

Nas Ciências Humanas e Sociais, a UNESCO mantém no cerne de suas preocupações a ética e a questão dos direitos humanos, se empenhando na luta contra discriminação, intolerância e na promoção da democracia global para os cidadãos, eixos que sustentam as políticas elaboradas nas áreas das Ciências Humanas e Sociais. A área privilegia, ainda, uma abordagem ética que preza pelo progresso científico e se aplica às transformações sociais percebidas mundialmente.

A fim de consolidar as aspirações relacionadas à globalização da democracia, a UNESCO desenvolveu o Programa Internacional sobre Democracia⁵⁸ centrado em três áreas principais: a análise comparada em relação à democracia entre os Estados-Membros e, por sua vez, a relação da democracia com a cultura; a organização de diálogos internacionais e perspectivas de análise sobre o futuro da democracia e o engajamento na sustentação da democracia em sociedades que vivem ou passaram por conflitos civis (UNESCO, 2011)⁵⁹. Em meio às políticas adotadas pela organização, podem-se destacar muitos estudos relacionados às migrações internacionais e às políticas multiculturais que buscam criar estratégias e

⁵⁸ *Programme for an International Programme on Democracy* (2002-2003). 167 EX/9. Paris, 21 de Agosto de 2003.

⁵⁹ Fonte: <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/democracy/> Acesso: 17/12/14.

sinergias capazes de promover a maior inclusão social e erradicar a pobreza (UNESCO, 2007).

Atualmente, existem vários projetos em execução nas Ciências Naturais e várias declarações e convenções elaboradas pelas Ciências Humanas e Sociais. Nas Ciências Naturais temos o Programa Hidrológico Internacional, o Programa Homem Biosfera, o Programa Internacional de Geociência, e o Programa Internacional de Ciências Básicas. A grande área das Ciências Humanas e Sociais, por sua vez, já elaborou vários instrumentos normativos como a Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos, a Declaração Universal sobre o Genoma Humano e os Direitos Humanos, a Declaração Internacional sobre os Dados Genéticos Humanos, dentre outros instrumentos, declarações e comissões criados.⁶⁰

3.4.3. *Cultura*

No que tange à Cultura, a UNESCO se empenha em frentes distintas para a promoção cultural e o diálogo entre culturas e civilizações. A UNESCO atua em parceria com atores públicos e privados buscando apoiar a indústria cultural em países em desenvolvimento. A Organização adotou ainda a Convenção para Patrimônio Mundial Cultural e Natural em 1972, em que passou a reconhecer alguns locais como “sítios de extraordinário valor universal e [que] fazem parte do patrimônio comum da humanidade” (UNESCO, 2007, p.17). De acordo com a UNESCO, busca-se preservar esses locais e essas culturas sem, no entanto, ferir a soberania e as legislações nacionais dos Estados Partes. Atualmente, existem 962 sítios. Desse total, 745 são sítios culturais, 188 naturais e 29 culturais e naturais concomitantemente, em 157 Estados-Membros. Alguns exemplos de Patrimônio Mundial são o Taj Mahal na Índia e a Grande Barreira de Corais da Austrália, dentre outros⁶¹ (UNESCO, 2014).

A organização é pioneira em muitos estudos que visam compreender melhor questões complexas. Nesse tocante, pode-se mencionar o Projeto UNESCO no Brasil que deu início a um ciclo de pesquisas sobre a questão do negro no país e qualificou a inserção do negro na sociedade brasileira a partir de pesquisas feitas no Nordeste e no Sudeste, trazendo significativas contribuições aos estudos sobre racismo no país.

⁶⁰ Lista de instrumentos legais da área das Ciências Humanas e Sociais: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13652&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=-471.html Acesso 17/12/14.

⁶¹ World Heritage List < <http://whc.unesco.org/en/list/>> Acesso: 21/12/14

Na pauta de cultura, foram criados inúmeros instrumentos normativos⁶² como, por exemplo:

Quadro 5 – Instrumentos normativos criados na pauta de Cultura

Acordo sobre a Importação de Materiais Educacionais, Científicos e Culturais (Acordo de Florença), com o seu Protocolo (Nairóbi) para Melhorar a Circulação do Conhecimento.
Convenção Universal sobre Direitos Autorais, revista em 1971, protege a propriedade intelectual de textos científicos e literários, filmes e esculturas – com a marca familiar.
Convenção para a Proteção de Bens Culturais em Caso de Conflito Armado
Convenção sobre as Medidas que Devem ser Adotadas para Proibir e Impedir a Importação, Exportação e Transferência de Propriedades Ilícitas de Bens Culturais. É fundamental para os esforços internacionais orientados para coibir o comércio ilícito de objetos de arte.
Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural.
Recomendação Relativa à Situação do Artista. Documento que reconhece as condições especiais de trabalho dos artistas e o papel único que tem na sociedade.
Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Subaquático. Esta foi a primeira convenção a proteger locais como o Farol de Alexandria, no Egito, e Shipwrecks com mais de um século.
Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, reconhecendo-a como parte da “herança comum da humanidade”.
Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial.
Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais.

Fonte: UNESCO, 2007; 2014.

3.4.4. Comunicação e Informação (C&I)

Embora esses setores não estejam inclusos no acrônimo UNESCO, essas subáreas são de grande importância dentro da instituição para a veiculação das questões culturais e educacionais. É importante destacar que um significativo percentual das contribuições do orçamento institucional é destinado a este setor, superando, em muitos casos, o orçamento da área de Ciências Humanas e Sociais. Historicamente, os programas atuam com foco na liberdade de imprensa e dos meios de comunicação de massa, buscando garantir o livre fluxo de informação (SINGH, 2011).

De acordo com Evangelista (1999), na década de 1960, as iniciativas relacionadas à comunicação e à informação se consolidaram sob a forma de um novo setor institucional dentro da UNESCO. Como será demonstrado no capítulo quatro, a Comunicação e Informação ganharam relevância dentro do quadro estrutural ao longo da gestão do Diretor Geral René Maheu (ver capítulo quatro). Nesse contexto, inúmeros países da África e Ásia alcançaram sua independência se tornando Estados soberanos. No período, se observava a ascensão de novas tecnologias voltadas à difusão da informação de formas distintas. O Diretor

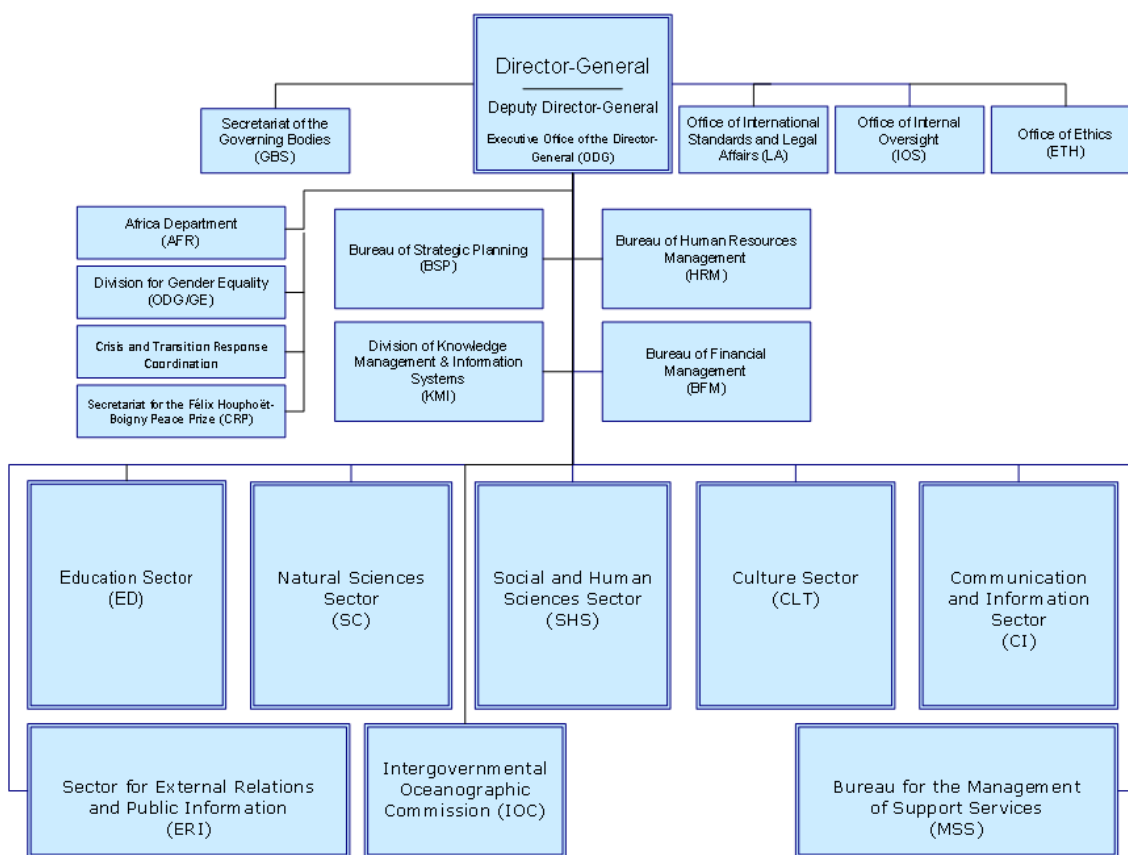
⁶² No quadro não foram apresentados todos os Instrumentos Normativos da Cultura. A lista completa de Instrumentos legais relacionados à área da Cultura está disponível em: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13649&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=-471.html Acesso: 16/12/2014.

Geral, Maheu, considerava a materialização de um setor voltado para essas áreas um meio possível para se estabelecer o diálogo cultural com diferentes povos. De acordo com Maheu, os meios de comunicação e a facilidade do acesso à informação poderiam sustentar a “ocidentalização do mundo-filosofia, ciência, arte” (EVANGELISTA, 1999, p. 68), o que poderia favorecer os avanços no diálogo intercultural e na melhor compreensão entre os povos (*ibidem*). Nesse tocante, as propostas de se estabelecer um mundo conectado por meio de Educação, Ciência e Cultura saíam do plano ideal e poderiam vir a se concretizar por meio da ação dos setores de comunicação e informação.

Desde 1960, portanto, esse setor cumpre a função de estabelecer redes de comunicação mundiais nas diversas áreas como, por exemplo, na esfera da educação, o material produzido é divulgado por meio do Centro de Informação que é associado ao Departamento de Educação. O setor, portanto, cumpre a função de conectar os trabalhos da UNESCO ao mundo internacional. Na área da cultura e da ciência, o setor tem traçado políticas para reduzir o hiato digital e cultural existente nas classes econômicas menos prósperas (UNESCO, 2007). O setor de Comunicação e Informação pode ser de grande interesse à delegação dos Estados Unidos na UNESCO por se tratar de um *locus* institucional capaz de projetar vozes e ideias no cenário internacional. Desde o início, na década de 1960, muitos países, sobretudo grandes contribuintes, foram contrários à criação desse novo órgão institucional, oposição justificada pela liberdade de imprensa e liberdade de expressão concedida aos diversos Estados. A notável preocupação dos grandes contribuintes se relacionava ao contexto de discussões e debates ideológicos motivados pela Guerra Fria, que poderiam encorajar muitos dos novos atores estatais, recém-independentes e que se tornavam membros da UNESCO no período da descolonização, a se alinharem ideologicamente à União Soviética. A interface do setor de C&I com as demais competências institucionais permite classificar tal setor como possuidor de considerável proeminência institucional e de grande interesse para a política externa dos Estados Unidos, como se poderá constatar no capítulo quatro em sequência.

3.4.5. Estrutura organizacional da UNESCO

Figura 3 – Estrutura organizacional da UNESCO



Fonte: <http://www.unesco.org/new/en/unesco/about-us/who-we-are/secretariat/organizational-chart/>.

3.4.6. Orçamento

Ao longo da história da UNESCO o orçamento é considerado um dos maiores desafios encontrados pelos Diretores Gerais que administram a instituição e pelo Conselho Executivo que aprova as resoluções que serão implementadas. A grande dificuldade no que se relaciona à parte orçamentária institucional se define pela pouca coerência, muitas vezes existente, entre os projetos construídos e os recursos exíguos que inviabilizam a concretude de alguns projetos institucionais. Outra grande dificuldade na manutenção de um orçamento regular está relacionada às oscilações financeiras internacionais. Em outras palavras, em contextos de crises financeiras internacionais ou de recessão dos seus maiores contribuintes, o orçamento da Organização Internacional pode ser reduzido consideravelmente, devido à incapacidade de seus Estados contribuírem com a ajuda externa (SINGH, 2011).

Não somente as oscilações econômico-financeiras internacionais se mostram um problema, como também os conflitos político-ideológicos endógenos suscitados na instituição. Isto é, desacordos políticos, entre a OI e seus Estados-Membros, com ênfase para

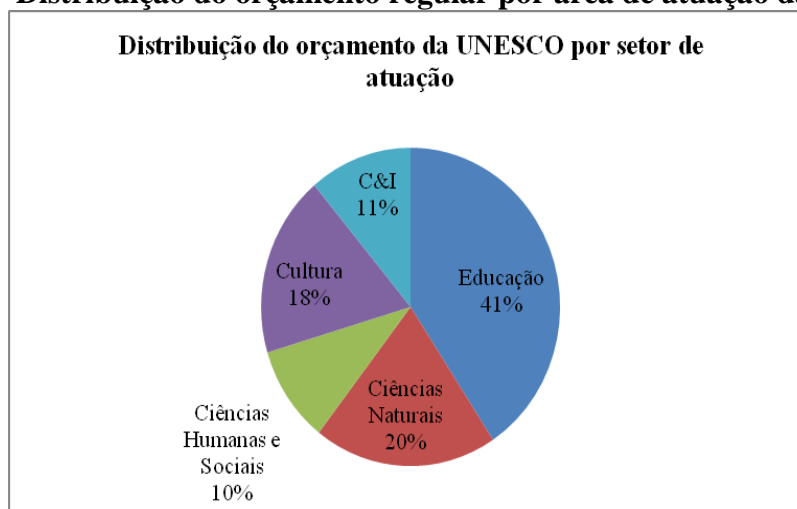
os maiores contribuintes, referentes às medidas institucionais adotadas pela direção da UNESCO, podem afetar a realização do compromisso financeiro estipulado. O compromisso financeiro a qual se refere é decidido de maneira voluntária entre os Estados. Atualmente as doações variam de no mínimo 0,001 por cento do orçamento a 25% do orçamento da UNESCO e esse montante, composto pelas contribuições voluntárias dos Estados, é caracterizado na instituição como orçamento regular (KOZYMKA, 2014).

Além das contribuições provenientes dos Estados-Membros, a UNESCO é beneficiada pelos recursos extraorçamentários⁶³ doados por parceiros, centros e associações, que ampliam substancialmente o orçamento institucional. A grande parte dos recursos extraorçamentários vem da Comissão Europeia, de fundos das Agências das Nações Unidas como a UNDP, UNICEF e bancos multilaterais de desenvolvimento. Esses dois componentes orçamentários, definidos como orçamento regular e recursos extraorçamentários compõe o orçamento geral da instituição. Embora os recursos extraorçamentários sejam de considerável importância, restringe-se aqui a análise ao orçamento regular por dois motivos, a saber, por se tratar de contribuições dos Estados-Membros e pelo fato das maiores contribuições institucionais serem doadas pela delegação estadunidense.

Quando se observa o orçamento regular da instituição estipulado para 2010-2011⁶⁴ encontra-se um montante total aprovado na Conferência Geral estimado em \$653 milhões, distribuídos da seguinte maneira entre os cinco setores de atuação, como pode ser observado na figura 4 abaixo:

⁶³ Os Recursos Extraorçamentários são de grande relevância para a instituição, sobretudo, em momentos de déficit no orçamento regular, como no caso da suspensão de doativos provenientes dos Estados Unidos. Não obstante, esses recursos podem também ser objeto de manobra política, utilizada por alguns Estados para sustentar programas específicos diretamente relacionados aos interesses estatais e correlatos às próprias políticas externas.

⁶⁴ O Orçamento do Biênio de 2010-2011 foi escolhido, pois nesse período ainda se identifica a contribuição financeira dos Estados Unidos no orçamento regular. Desde o final de 2011, a representação estadunidense suspende a doação, o que altera o quadro do orçamento regular. Embora a distribuição dos recursos por setores seja praticamente a mesma ao longo do tempo, os dados de 2010-2011 são úteis para verificar a importância das contribuições dos Estados Unidos para a instituição, discussão que será retomada no capítulo cinco. Devido a essa alteração de cenário, utilizou-se o documento mais recente que conseguisse refletir as doações por áreas.

Figura 4 – Distribuição do orçamento regular por área de atuação da UNESCO

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Orçamento Aprovado para o Biênio 2010-2011.

Cabe destacar que, no caso da UNESCO, Estados que oferecem um financiamento mais amplo não recebem um tratamento distinto. Define-se, portanto, que a despeito de a organização ser financiada principalmente por Estados Unidos, Japão, França e Alemanha, não são concedidos a esses atores privilégios sobre as decisões que poderão ser traçadas pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura. Essa característica, portanto, ganha visibilidade nas discussões de reformas institucionais da UNESCO, e o orçamento, portanto, tem sido nos últimos anos um dos pontos fortemente debatidos nas propostas. Na década de 1980, existiram várias demandas solicitando alterações orçamentárias, buscando beneficiar os maiores contribuintes como Estados Unidos e Reino Unido. Embora o setor orçamentário seja fortemente atingido pelas reformas institucionais, não foram identificadas ações consolidadas que de algum modo viessem a beneficiar os maiores doadores de recursos da instituição (COATE, 1988). Não obstante, ao se observar o planejamento orçamentário bianual, notou-se uma instabilidade financeira, a qual em muitos casos pode ser vista a partir da considerável redução do orçamento.

De acordo com Coate (1988, p. 167), na década de 1980, inúmeros impactos nesse setor foram identificados como, por exemplo:

- O orçamento bianual de 1986-1987 foi preparado estabelecendo como base um crescimento real zero;
- Melhorias foram feitas no método de cálculo e apresentação do orçamento, conforme solicitado pelos Estados Membros;
- Após a saída dos Estados Unidos (1984), cortes significativos foram feitos no orçamento;

-Na 122ª reunião do Conselho Executivo, o Diretor Geral, M'Bow, apresentou a necessidade de se criar uma comissão de peritos em matéria orçamental; (COATE, 1988, p. 167)

Essas considerações apresentadas por Coate (1988) indicam a dificuldade para se administrar as questões orçamentárias. Muitas das questões acima estão relacionadas à saída dos Estados Unidos no ano de 1984, como será explicado em sequência no capítulo quatro. Todavia, nota-se ainda uma grande dificuldade para se administrar os problemas relacionados ao orçamento. Atualmente, isto é, desde 2011, a UNESCO vem buscando novas formas para equilibrar seu orçamento. No atual contexto, tem-se um cenário semelhante ao vivido em 1984, de redução de recursos em função da suspensão da ajuda financeira estadunidense, o que será mais desenvolvido no capítulo cinco. Tem-se novamente um período de reformas institucionais proposto pela atual Diretora Geral, Irina Bokova, que tem buscado encontrar soluções para a crise financeira atual e, concomitantemente, manter os propósitos constitucionais estabelecidos (DYTZ FILHO, 2014).

3.5. Conclusão

O presente capítulo buscou traçar um panorama geral da UNESCO, considerando como pontos de partida o início da relação dos Estados Unidos com essa organização internacional, a sua estruturação e seu funcionamento. Não foi almejada a construção de uma análise exaustiva acerca das competências da Educação, Cultura, Ciência, Comunicação e Informação. Buscou-se demonstrar, em primeira instância, como educação e cultura se tornaram fatores de relevância nas pautas de discussão internacional e de que modo esse debate contribuiu para a criação da UNESCO. Em segunda instância, buscou-se mapear minimamente a estrutura de funcionamento da organização e as principais áreas de atuação.

Como demonstrado, a origem dessa organização internacional se associa a concepções idealizadoras distintas. Estados Unidos, França e Reino Unido ganharam destaque nas discussões que levaram à consolidação desse organismo do Sistema-ONU. Como observado, mesmo em meio às divergências ideológicas, o posicionamento dos Estados Unidos já se mostrava sobrepujante às demais representações envolvidas no processo de concepção da UNESCO. Mesmo em face das hostilidades existentes entre os principais fundadores, a UNESCO surgiu para suscitar as iniciativas de paz entre os Estados do cenário internacional por meio da cooperação educacional, científica e cultural. Através dessa plataforma de transnacionalização de interesses, os Estados seriam então motivados a cooperar nessas

grandes áreas. Para além da cooperação, como demonstrado no capítulo dois, as OIs de distintas naturezas passaram a representar ganhos e a redução de custos para os Estados.

No que se relaciona à UNESCO, os Estados-Membros em geral receberam o direito de participar das negociações que se referem às diretrizes culturais, científicas e educacionais que seriam implementadas. A estrutura relativamente inclusiva e democrática conferida aos diversos Estados-Membros assegurava a possibilidade de participação em diferentes *loci* decisórios e a alternativa de propor questões para discussão nas pautas dos programas. Apesar da grande participação dos Estados na agência, a UNESCO não tem nenhum poder coercitivo sobre o comportamento adotado pelos Estados, o que sugere o direito à manifestação de preferências e manifestações distintas dentro do ambiente institucional, por um lado, e reafirma o caráter universalista e politicamente neutro adotado formalmente pela instituição, por outro. Desse modo, ainda que Estados mais poderosos reivindiquem suas aspirações e tentem constranger o comportamento institucional, a Organização Internacional tenta resistir às pressões, nem sempre logrando êxito.

No âmbito organizacional, o voto de todos os países membros recebe igual peso nas decisões institucionais, ainda que esses sejam grandes doadores de recursos financeiros. Não obstante, os diversos Estados-Membros podem utilizar a UNESCO para projetar e compartilhar suas aspirações e geralmente recorrem a vários canais institucionais. Como demonstrado, a UNESCO é composta por três órgãos decisórios, a Conferência Geral, o Conselho Executivo e a Secretaria. Embora na Conferência seja possível a criação de alianças entre Estados-Membros, é no Conselho Executivo e na Secretaria que medidas de maior impacto podem ser causadas devido ao fato de esses órgãos deliberarem sobre resoluções e decisões institucionais que serão votadas na Conferência Geral.

Nesse sentido, o que se afirma é que no que tange à sua organização, existem problemas estruturais que podem facilitar aos países doadores da maior parte de recursos financeiros a capacidade de voz não conquistada por países em desenvolvimento. Em outras palavras, em muitos casos, países como Estados Unidos conseguem ser ouvidos e causar impactos institucionais devido à suspensão da ajuda voluntária podendo gerar o enfraquecimento financeiro e a debilidade institucional. É nesse sentido que se discute a participação dos Estados Unidos na UNESCO nos próximos capítulos. Tendo em vista a capacidade de internacionalizar aspirações e transnacionalizar valores por meio de pressões políticas, ideológicas e orçamentárias, a UNESCO tem sido considerado um instrumento relevante a ser utilizado pela política externa estadunidense.

4. A ATUAÇÃO DOS DIRETORES GERAIS E O IMPASSE ACERCA DA INTERNACIONALIZAÇÃO DA AUTORIDADE POLÍTICA DA UNESCO

Desejamos construir um mundo em que aqueles que influem sobre outros o farão pela força de suas ideias e não pela força de suas armas (NIXON, 1969 apud WESSON, 1978, p. 136).

O presente capítulo tem como finalidade explorar a atuação dos Diretores Gerais ao longo da história da UNESCO, buscando investigar em que medida os Estados Unidos conseguiram propalar seus interesses para o interior dessa organização internacional desde os primeiros anos de funcionamento. Cumpre recapitular que os Diretores Gerais são atores privilegiados em pelo menos três aspectos: nível de informação, controle sobre pessoal e finanças, e tal personagem exerce grande influência e autoridade dentro das ações e operações da UNESCO⁶⁵. Não se pretende fazer uma reconstrução de todo o período histórico de relações da UNESCO com os Estados Unidos. Busca-se, unicamente, construir uma sequência de eventos estabelecendo como referência o desempenho dos DGs e a proximidade mantida com aquele país.

Como será observado em sequência, em alguns casos não foram identificados registros que evidenciassem impactos, positivos ou negativos, relacionados ao vínculo com os EUA. Contudo, a seguir, foram discriminados todos os representantes que compuseram o quadro de Diretores Gerais da Secretaria desde 1945 até 1999. Ressalta-se que, nos anos mencionados, alguns Diretores Gerais assumiram considerável relevância na construção da análise histórica. Ademais, a análise que estabeleceu como ponto de partida a pessoa do Diretor Geral permite esboçar as políticas da UNESCO e as políticas externas traçadas pelos Estados Unidos para a instituição.

4.1. Os primeiros anos da UNESCO

Julian Huxley (1887-1975), primeiro Diretor Geral da UNESCO, introduziu as ideias de defesa de paz e segurança para promover o bem-estar geral da humanidade. Huxley acreditava que, por meio da UNESCO, haveria a possibilidade de se criar uma Sociedade

⁶⁵ Explicações podem ser encontradas também nas páginas 28 e 70 desta dissertação.

Internacional. Em 1946, escreveu o livro intitulado *UNESCO: Its purpose and its philosophy, 1946*, em que descreveu os objetivos que deveriam ser defendidos pela organização. Nessa obra, Huxley defendeu que a UNESCO, além de propósitos, deveria adotar uma filosofia, assim expressando que:

A fim de realizar o seu trabalho, uma organização como a UNESCO tem, não só um conjunto de objetivos gerais, mas também uma filosofia de trabalho, uma hipótese de trabalho sobre a existência humana e os seus objetivos e objetos, que poderão ditar, ou pelo menos indicar, uma linha de abordagem para definir os seus problemas⁶⁶ (HUXLEY, 1946, p. 6).

Huxley (1946) buscou oferecer uma razão de ser aos programas criados pela UNESCO. O objetivo, portanto, era caracterizado retoricamente pela tentativa de assegurar resultados que poderiam ser pré-requisitos para um mundo mais pacífico e unido.

O segundo Diretor Geral, Jaimes Torres Bodet (1902-1974), foi ministro das Relações Exteriores, Ministro da Educação e diplomata em serviço no governo mexicano. Com seu amplo conhecimento, trouxe à UNESCO não somente a experiência para a área da educação, mas também um modo de compreensão mais profundo sobre o cenário internacional. Dizia, nesse sentido, que as Nações Unidas eram o corpo político mundial e a UNESCO, a consciência⁶⁷ (SATHIAMURTHY, 1964, p. 107).

Enquanto Diretor Geral, Bodet buscou garantir maior representação aos Estados menores, se opondo em muitos casos às aspirações dos três principais idealizadores da UNESCO: Estados Unidos, Grã-Bretanha e França. Estava preocupado em restabelecer o equilíbrio da UNESCO no que se relacionava às representações internacionais e assimetria existente entre países. Destinou sua gestão à iniciativa de fomentar programas que valorizassem a diversidade cultural e, para isso, lutou para que orçamentos maiores fossem aprovados. A luta de Bodet, no entanto, foi a causa de grandes problemas internos relacionados à concessão de fundos orçamentários entre as diversas delegações que integravam a UNESCO. Diante do descontentamento que permeou sua gestão, Bodet ameaçou renunciar ao cargo, a fim de reivindicar o aumento do orçamento regular (ARCHIBALD, 1993).

⁶⁶ Tradução nossa: In order to carry out its work, an organization such as UNESCO needs not only a set of general aims and objects for itself, but also a working philosophy, a working hypothesis concerning human existence and its aims and objects, which will dictate, or at least indicate, a define line of approach to its problems. (HUXLEY, 1946, p. 6).

⁶⁷ The United Nations is the body politic of the world and UNESCO is its conscience (SATHIAMURPHY, 1964, p. 107).

Huxley e Bodet trabalharam em perspectivas ideológicas, tentando construir o sentido político-filosófico para a existência da UNESCO junto ao sistema da Organização das Nações Unidas, ONU. Ambos afetaram a primeira década de existência da UNESCO com suas concepções administrativas e buscaram evitar que a Secretaria se tornasse alvo de influência política direta de outras nações. Ambos os Diretores Gerais, no entanto, pareceram negligenciar os conflitos ideológicos da Guerra Fria que ocorriam naquele contexto. Apesar do empenho dos representantes da Secretaria em evitar que a OI se tornasse plataforma para discussões político-ideológicas de caráter nacionalista, desde os primeiros anos de funcionamento, observavam-se esforços estadunidenses buscando utilizar a UNESCO como uma plataforma capaz de propagar valores e ideologias. Isto é, além dos Diretores Gerais, outras vozes começavam a ecoar dentro da instituição, mesmo apesar da resistência desses DGs. Willian Benton (1900-1972), senador de Connecticut nos Estados Unidos entre 1949-1953, era um dos que agiam dentro da UNESCO de modo a influir nas perspectivas dilatadas acerca da Comunicação de Massa (KOZYMKA, 2014).

Benton representava a visão da preponderância mundial estadunidense em comunicação de massa e acreditava que a diplomacia agora envolvia a conquista dos povos. Sob a defesa de que a mídia dos EUA estaria interessada no bem-estar de toda a humanidade, o senador Benton era percebido inicialmente como um defensor da projeção de propaganda dirigida a favor dos Estados Unidos, se opondo à União Soviética (*ibidem*). A defesa do senador norte-americano passava a demonstrar que a UNESCO, ainda que relutante em aderir aos projetos estadunidenses, poderia ser utilizada pelos EUA no esforço anticomunista e funcionar como um Plano Marshall para as ideias. Ou seja, um plano elaborado pelos Estados Unidos que enfatizava a reconstrução dos sistemas educacionais dos países europeus atingidos pelas consequências da guerra. Nesse sentido, “as mentes dos homens e mulheres passavam a ser compreendidas não como uma arena para a paz, mas como um campo de batalha para o conflito ideológico Leste-Oeste”⁶⁸ (PRESTON *et al.*, 1989, p. 49).

A representação estadunidense insistia na promoção do bem-estar da humanidade e na projeção de propaganda contra o início de uma guerra ideológica entre Estados Unidos e a extinta União Soviética. Contudo, os argumentos de Benton nessas primeiras décadas de existência da UNESCO sugeriam que os EUA reconheçam na instituição uma potencial parceira no esforço anticomunista, parceria contestada pela OI em diversos contextos. Na percepção dos Estados Unidos, caberia à UNESCO o importante papel de difundir valores

⁶⁸ Tradução e adaptação nossa: The minds of men were already being designated not as UNESCO's arena for peace, but as the battleground for East-West ideological conflict (PRESTON *et al.*, 1989, p. 49).

culturais para os países em desenvolvimento. Durante os governos Truman (1945-1953) e Eisenhower (1953-1961), sobretudo, notavam-se esforços direcionados a esses países. Em 1947, com a Doutrina Truman, consolidou-se o discurso de que os EUA deveriam defender o mundo dos soviéticos empreendendo esforços de contenção do comunismo e, em seguida, o Plano Marshall, visando à reconstrução europeia, poderia auxiliar contra a ameaça comunista, por meio da expansão de aspirações e projetos estadunidenses. Desse modo, a possibilidade de promover a circulação de publicações e ideais norte-americanos na Europa se mostrava atrativa aos governos Truman e Eisenhower nos primeiros anos de funcionamento dessa instituição internacional e a UNESCO poderia ser um trampolim para transnacionalizar essas aspirações (*ibidem*).

Os setores de Comunicação e Informação passaram a ser alvo de interesse dos Estados Unidos, pois poderiam facilitar a veiculação de muitas ideias internacionalmente. A UNESCO passava a ser utilizada para monitorar a disseminação e o combate de efeitos de propagandas que poderiam ser entendidos como uma ameaça à política externa estadunidense (JANOWITZ, 1961). Notava-se que a circulação de informações se ampliava, contudo, somente em uma direção, sugerindo atender aos anseios da representação dos Estados Unidos. Essa ampliação poderia ser vista a partir do avultamento da audiência externa de Hollywood, ou seja, de acordo com Preston (1989), a indústria cinematográfica dos Estados Unidos contava com uma audiência de 90 milhões de espectadores nacionais, mas, esse cenário, em contrapartida, começou a mudar no momento em que a UNESCO passou a admitir que os setores de Cultura, Comunicação e Informação contribuíssem com as reivindicações dos Estados Unidos, possibilitando que Hollywood chegasse a adquirir uma audiência externa de cerca de 110 milhões de espectadores internacionais (*ibidem*).

Nesse aspecto, começava a se destacar o papel do Terceiro Mundo para os Estados Unidos. Aparentemente, tanto Truman quanto Eisenhower pareceram negligenciar a existência de nacionalismo nesses países, pressupondo uma fácil entrada das ideias estadunidenses por meio de “pacotes culturais” exportados por meio de filmes, músicas e séries produzidas no país, além de conjecturarem acerca de um comportamento que pudesse ser facilmente modificado dentro de organizações internacionais. No entanto, para surpresa estadunidense, os países em desenvolvimento começaram a trazer suas expectativas e prioridades acerca da questão da informação para os fóruns de discussão da UNESCO já nos primeiros anos de funcionamento institucional (PETIJEAN, 2006a).

Ascendia, por conseguinte, um debate acerca da monopolização da informação e de um suposto imperialismo nas mídias de comunicação em massa. Os EUA continuavam a se

destacar por suas vantagens no pós-guerra, em termos de tecnologias e comunicações. Parecia surgir uma revolução no setor das comunicações em que os Estados Unidos, mais uma vez, despontavam como protagonistas, alavancando discussões sobre direitos e responsabilidades da mídia. A inovação e aprimoramento em tecnologias como, por exemplo, satélites, televisões, eletrônicos, computadores, dentre outros, agravavam as disparidades globais no que tange à aquisição e ao acesso a esses equipamentos (JANOWITZ, 1961). As vantagens adquiridas permitiam aos Estados Unidos reivindicar um livre fluxo de informações a fim de reduzir a barreira da comunicação de massa. A liberdade para a veiculação de informações defendida por um ator beneficiado por avanços tecnológicos na área de comunicação e informação, no contexto em que se imperava o impasse entre ideologias estadunidenses e soviéticas, seria um estratégico meio para propagar os ideais do Estado norte-americano (CANNING, 2009).

Nesse tocante, a defesa estadunidense se revestia de um falso universalismo. Isto é, o papel da UNESCO na Guerra Fria se voltava a transformar a liberdade em um direito universal. Por universalidade entendia-se um conjunto no qual seria possível construir pontes de respeito e tolerância entre culturas distintas. Não obstante, tanto Eleanor Roosevelt⁶⁹, quanto Archibald MacLeish⁷⁰, dos Estados Unidos, desejavam que a UNESCO se tornasse palco das tensões Leste-Oeste e que as comunicações de massa pudessem contribuir nesse ofício. Julian Huxley, contudo, se opôs aos projetos de programas de informação de massa, alegando que seriam falsos e distorcidos ou ainda que forneceriam informações incompletas no contexto de Guerra Fria (PRESTON *et al.* 1989).

4.1.1. Sob a coordenação dos Diretores Gerais estadunidenses

Com as grandes guerras mundiais notava-se, paulatinamente, a reconfiguração do ordenamento internacional. Conforme apresentado no capítulo dois, a proeminente atuação de Estados que assumem a liderança internacional, pode contribuir com a transformação da ordem internacional. Após a Primeira Guerra Mundial foram identificados impulsos distintos que levariam a educação e a cultura, sobretudo, a se tornarem pautas de atuação consideradas nos debates de política internacional. Ao final da Segunda Guerra Mundial, com a consolidação e formalização da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e

⁶⁹ Primeira dama dos EUA entre 1933-1945. Diplomata e embaixadora dos EUA na Organização das Nações Unidas entre 1945 e 1952 por nomeação do presidente Harry Truman.

⁷⁰ Archibald MacLeish. Bibilotecário do Congresso. Diretor assistente do Escritório de Informações do Departamento de Guerra. Representante dos Estados Unidos na criação da UNESCO.

Cultura, de fato, passava-se a perceber a transformação no sentido de uma ordem via instituições. Nesse ínterim, os Estados Unidos passaram a reconhecer que as instituições poderiam ser também instrumentos profícuos para a ampliação do poder estatal no meio internacional. Ao se considerar a notável atuação dos Estados Unidos a partir dos anos 1940 e a primazia de poder alcançada pelo Estado norte-americano nesse contexto, as organizações internacionais, de áreas distintas de atuação e, dentre elas, a UNESCO, surgiam como meios que poderiam transnacionalizar os anseios da política externa nacional.

Sob essa perspectiva, ao se analisar a história dos Estados Unidos na UNESCO, em muitos momentos são identificados aspectos de sobreposição de interesses e ações estadunidenses sobre as medidas institucionais. Como marcos históricos de importância, portanto, foram identificados na condução institucional dois DGs dos Estados Unidos, sendo eles: John W. Taylor e Luther Evans. Taylor assumiu a direção da Organização Internacional por um curto período, aproximadamente um ano. A breve gestão de Taylor se deve à renúncia de Bodet em 1952. Como mencionado anteriormente, Bodet havia ameaçado renunciar ao cargo em função dos problemas que vinha enfrentado com as políticas para reformulação do orçamento (MAUREL, 2005; 2013).

No final de 1952, Bodet, de fato, renunciou ao cargo de Diretor Geral, renúncia esta que assumiria um caráter de luta entre países ricos e subdesenvolvidos, assumiria ainda um valor simbólico de negação da supremacia dos desejos de dominação expressos pelos países ricos, e se tornaria um meio de refutar a predominância de ideais estadunidenses dentro da instituição. A renúncia de Bodet serviu para potencializar um rápido aumento do orçamento ordinário da UNESCO. Foi diante desse contexto que John W. Taylor, primeiro Diretor Geral de origem estadunidense, assumiu o cargo. O curto período de gestão é justificado, pois Taylor seria somente um substituto que precederia Luther Evans, representante de origem estadunidense (ARCHIBALD, 1993). Devido ao breve período de gestão de John W. Taylor, não será destinada uma seção para análise de seu exercício como DG. Dedicar-se os próximos parágrafos à análise da gestão do sucessor de Taylor, Evans, análise que permite verificar os conflitos de interesse não somente entre UNESCO e Estados Unidos, como também revela a existência de pressões políticas produzidas pelo Departamento de Estado dos EUA.

De acordo com Archibald (1993), os EUA não esperavam essa eleição. Na literatura, não foram encontradas muitas explicações acerca do fato de Evans ser indicado como Diretor Geral no último instante. De acordo com os dados encontrados, a sessão realizada na 33ª Conferência Geral parecia não encontrar candidatos para assumir a direção da UNESCO, sendo necessária a convocação de uma nova sessão. Em junho de 1953, portanto, na 34ª

sessão da Conferência Geral, Evans foi indicado para o cargo e participou de uma eleição juntamente com o cientista brasileiro Paulo Carneiro⁷¹, que estava representando os países em desenvolvimento. Em primeiro de julho de 1953, Evans foi eleito com 39 dos votos a seu favor e 17 contrários, tornando-se assim o Diretor Geral da UNESCO (MAUREL, 2005;2013). De acordo com Sewell (*apud* Archibald, 1993), a condução da UNESCO por um estadunidense seria considerada inesperada ou acidental inclusive por Evans⁷² (*ibidem*, p. 155). Existia um conflito partidário entre Evans e a presidência dos Estados Unidos. Na época, Eisenhower, do Partido Republicano, estava no poder e Evans se aliava ao Partido Democrata. A eleição de Evans ocorrera em pleno período do Macarthismo, no qual o senador Joseph MacCarthy do Partido Republicano lançou um conjunto de iniciativas visando a contenção do comunismo, principalmente nas áreas das artes e do cinema. O senador republicano acusava membros dentro e fora da política de serem simpatizantes dessa ideologia. Diante do contexto marcado pelo Macarthismo, a eleição do democrata Evans não agradava inicialmente à presidência da República dos Estados Unidos.

A despeito da intrincada eleição, Luther Evans do Texas, Doutor em Ciência Política, atuou como bibliotecário do congresso dos EUA desde 1945, sucedendo Archibald MacLeish. A gestão de Evans assumiu características bem distintas, adotou um estilo mais administrativo e, ao contrário de seus predecessores, preferiu centralizar as questões e relações entre Secretaria e Conferência Geral, acumulando um peso maior de autoridade em suas ações. De maneira geral, a gestão de Evans assumiu uma característica mais funcional do que ideológico-funcional, quando comparada aos casos anteriores. A referida gestão rejeitou fortemente a ideia de cultura mundial que vinha sendo defendida nos primeiros anos da UNESCO, que se relacionava a problemas como a unificação de uma cultura no ambiente internacional e rejeitava, portanto, a ideia de propagar um modelo de cultura, ideal ansiado pelos *policy makers* estadunidenses naquele contexto (MAUREL, 2011; 2013).

A direção de Evans é importante, principalmente, por três razões. A primeira está relacionada ao fato de Evans não ser o representante esperado pela Casa Branca para contribuir com os interesses estadunidenses dentro da UNESCO, em outras palavras, a escolha de Evans não representava estritamente os interesses dos Estados Unidos. A segunda é a aceitação da União Soviética, em 1953, abrindo espaço para uma arena de tensões entre as

⁷¹ Paulo Estevão Berredo Carneiro, (Paulo Carneiro) foi nomeado embaixador do Brasil junto a UNESCO e atuou na organização entre 1946 a 1958 (MAUREL, 2013).

⁷² Deve se destacar que Evans, mesmo sendo estadunidense, não representava estritamente os interesses da Casa Branca. Sua filiação partidária Democrata era dissonante, em muitos aspectos, das aspirações do presidente Dwight Eisenhower, Republicano.

Grandes Potências e seus aliados. A terceira se relaciona ao Macarthismo que havia atingido a UNESCO nesse contexto. Isto é, desde 1948, um acordo secreto permitia que os Estados Unidos coletassem informações das delegações dentro da UNESCO e, assim, começaram a solicitar ao Diretor Geral o fornecimento de informações sobre pessoas da delegação estadunidense que poderiam ser simpáticos à causa comunista. Esses fatores, sobretudo, marcaram a gestão de Evans na UNESCO. Em 1958, Evans encerraria seu mandato, não sendo reeleito para continuar à frente da organização. A direção de Evans demonstrou o cenário que se instalara na UNESCO nos anos 1950 e passava a refletir, com maior severidade, a defesa dos interesses nacionais propagados pelos Estados Unidos naquele período. Conforme discutido no capítulo dois, a ordem neoliberal que se consolidava nesse contexto se voltava à expansão de economias e ideias para o Terceiro Mundo (CHOMSKY, 1996). A direção de Evans, a despeito de sua nacionalidade estadunidense, parecia frustrar as expectativas arquitetadas pela política externa dos EUA.

4.2.As contribuições de Veronese

Vitorino Veronese (1910-1986), italiano, foi membro da Fundação Primeira de Roma para a Juventude. Durante a Guerra Fria, se dedicou ao estudo dos problemas sociais e educacionais. Ao assumir o cargo de Diretor Geral, foi considerado pela imprensa mundial como um europeu típico, um homem de muitos talentos, com vasta experiência cultural e com grande entusiasmo para tomar frente das ações da UNESCO. A eleição de Veronese em 1958 favoreceu os países de língua latina e os países em desenvolvimento. O fato de ser italiano e se comunicar também em francês sugeriu uma facilidade de aproximação às aspirações francesas em detrimento das anglo-saxãs. Além disso, seu esforço voltado à integração dos países menos desenvolvidos sugeria uma redução da assimetria e conflito existente entre anglo-saxônicos e países de língua latina (MAUREL, 2005).

Enfatizou questões como a tolerância e a moderação. Entendia que muitas correntes contrastantes dentro da UNESCO obstavam o bom funcionamento institucional como, por exemplo, a antítese que se construía entre as exigências ilimitadas à UNESCO e os procedimentos administrativo-financeiros rigorosamente diminutos e a díade que se configurava a partir do grande número de Estados-Membros sendo, por um lado, espaço frutífero para a cooperação e, simultaneamente, fonte de discordâncias proveniente de aspirações antagônicas. Além disso, percebia-se a complexidade de se congregarem filosofias,

crenças políticas e religiões conflitantes em uma instituição atenta às necessidades de estabelecer a paz por meio da cultura e da educação (SATHIAMURTHY, 1964).

Embora Veronese não tenha assumido um longo mandato, conseguiu antever problemas estruturais no *modus operandi* institucional antes não percebidos. Ainda que não se identifique diretamente o impacto da ação estadunidense na instituição, esse DG conseguiu antever a problemática que se desenvolvia entre a composição do orçamento, a distribuição de recursos para os projetos e a dificuldade em se congregarem os interesses políticos dos grandes contribuintes com a estrutura burocrática institucional. A dificuldade evidenciada por Veronese, ao final da década de 1950, seria de relevância para antecipar futuros problemas relacionados à transferência de autoridade dos Estados Unidos para UNESCO nas décadas seguintes, se configurando como problemas na relação agente-principal, como se poderá observar nas seções seguintes.

4.3.A direção de Maheu nos anos 1960 e 1970

Na década de 1960, René Maheu, filósofo francês, assumiu a direção da UNESCO e trabalhou para transformar a instituição em uma agência operacional e em um fórum intelectual internacional. Trabalhou, inicialmente, na assistência técnica de muitos projetos voltados para os países em desenvolvimento, com destaque para projetos na área educacional centralizados, sobretudo, no continente africano. Maheu adotou ainda uma posição mais austera em relação à descolonização, desarmamento e racismo, recebendo apoio dos países do bloco oriental e países em desenvolvimento, com notável oposição de muitos países ocidentais como Estados Unidos e Reino Unido. Maheu se empenhou na crença de que a UNESCO deveria promover tanto o universalismo como a diversidade cultural e, no ano de 1966, foi adotada a Declaração dos Princípios Internacionais de Cooperação Cultural, por meio da qual se tentava unir alternativas multiculturalistas e universalistas (MAUREL, 2004).

Desde o início de seu mandato, Maheu se empenhou em conduzir a UNESCO a partir do seu próprio estilo, mesmo em face da oposição dos principais contribuintes da organização. Foi bem-sucedido em algumas iniciativas como a Conferência Geral de 1962 e aprovação de um orçamento mais volumoso, mesmo divergindo dos Estados Unidos. Muitas iniciativas de Maheu pareciam incomodar a representação estadunidense e, mesmo diante de forte oposição, o Diretor Geral francês conseguiu se reeleger (COATE, 1988).

Ao longo de seus mandatos, Maheu inovou no que se relacionava ao escopo da autoridade e influência do Diretor Geral. Isto é, ele passava a exercer um papel mais forte e

crucial na instituição que não teria sido aventado por estadunidenses quando da Constituição da UNESCO. O que se observava era a consolidação de uma administração forte e mais centralizada na figura do Diretor Geral. De acordo com Coate (1988):

a constituição lançava bases para que a Diretoria Geral pudesse ser um órgão forte, na prática, porém a administração Huxley tendia a ser relativamente descentralizada, cenário que começa a sofrer alterações a partir do segundo Diretor Geral, que recorreu a um estilo administrativo que posteriormente poderia auxiliar em uma considerável concentração de autoridade nas mãos do Diretor Geral (COATE, 1988, p.41)⁷³.

No que tange aos seus projetos, René Maheu almejou implantar objetivos que favorecessem à melhor distribuição de poder e riqueza no mundo. As aspirações de Maheu se baseavam em uma ordem que reconhecia que os países subdesenvolvidos eram vistos como vítimas do atraso econômico, da exploração e da estagnação das comunicações. Diante desse reconhecimento, Maheu projetava sonhos de uma ordem econômica internacional que pudesse ser mais justa com os outros países, recém-libertos de seus colonizadores⁷⁴. A preocupação de Maheu na década de 1960 estava voltada principalmente para esses novos atores internacionais que padeciam do atraso econômico e fomentavam as discussões acerca do complexo tema do desenvolvimento em âmbito internacional⁷⁵.

A temática do desenvolvimento internacional também ganhou espaço na UNESCO, nascendo como resposta às discrepâncias econômicas mundiais. Essa Organização Internacional servia, portanto, como um laboratório experimental destinado a produzir ideias em relação à educação e reduzir o volume de analfabetos existentes na sociedade internacional. Atuava ainda de modo a aprimorar a formação de professores e elevar a qualidade do planejamento educacional. De acordo com Preston (1989), embora a UNESCO tenha sido caracterizada como uma organização internacional não relevante para o mundo real em seus primeiros anos de funcionamento, o papel da UNESCO era considerado eficaz e fundamental na década de 1960, frente aos “novos Estados” (PRESTON *et al.*, 1989).

A despeito das iniciativas de Maheu na década de 1960, a UNESCO seguia massacrada pela avalanche de financiamentos e investimentos tecnológicos, principalmente

⁷³ Tradução e adaptação nossa: The constitution laid the groundwork for a very strong Directorship-General. In practice, though, beginning with Huxley's administration, the organizational structure of UNESCO tended to be relatively decentralized. In this regard it should be noted that the second Director-General introduced an administrative style that would in later years facilitate considerable concentration of authority in the hands of the Director-General, (COATE, 1988, p.41).

⁷⁴ A primeira metade da década de 1960 assitiu a consolidação de um processo de descolonização da Ásia e da África, o qual teve seu início no final dos anos 1940 com a Independência da Índia.

em função da importância adquirida pelos setores de comunicação e informação. Os Estados Unidos continuavam investindo nesse setor e propondo políticas que pudessem auxiliar na expansão dos ideais estadunidenses para outros Estados. A delegação estadunidense, contudo, não anteviu que, além de ideias acerca de uma Nova Ordem Econômica, ascenderiam também anseios para uma Nova Ordem Mundial para a Informação e Comunicação, NOMIC, *New World Information and Communication Order*. O novo cenário tomado por iniciativas desenvolvimentistas trazia à baila questões inimaginadas pelos Estados Unidos, relacionadas à importância da informação e da atuação do Terceiro Mundo, países em desenvolvimento (SINGH, 2011).

Diante desse cenário de centralização de poder e decisões nas mãos do Diretor Geral, aliado aos novos temas e projetos que ascendiam na pauta de discussão da UNESCO, no final do segundo mandato de René Maheu, os Estados Unidos começavam a sinalizar seu descontentamento com a instituição. Diante dessa conjuntura de abertura e preocupação com novos atores e entidades internacionais⁷⁶, a UNESCO reconheceu, em 1974, a Organização para a Libertação Palestina, OLP, como ator internacional, mas não como um Estado Internacional, e condenou o Estado de Israel em função da suspensão da ajuda cultural que deveria ser destinada aos territórios ocupados por palestinos – ajuda essa que havia sido suspensa em função desse reconhecimento por parte da UNESCO. Nesse tocante, o descontentamento estadunidense começou a se tornar mais visível. De acordo com Frau-Meigs (2011) “em 1974, o Congresso dos Estados Unidos suspendeu a contribuição regularmente enviada à UNESCO devido ao reconhecimento da Organização para a Libertação Palestina e a condenação do Estado de Israel” (FRAUG-MEIGS, 2011, p. 103).⁷⁷

A autonomia adquirida pela Secretaria, sob a coordenação do Diretor Geral, começou a evidenciar problemas na relação com os Estados Unidos. A transferência de autoridade dos Estados Unidos para a UNESCO parecia sofrer abalos diante das decisões que vinham sendo tomadas pela instituição e estaria sujeita a deterioração nas próximas décadas, caso um novo Diretor Geral não agisse em prol de interesses ou aspirações estadunidenses.

4.4.A gestão de M’Bow

⁷⁶ Remete-se à Organização para a Libertação Palestina, OLP, entidade sem direitos e soberania estatais consolidados no cenário internacional na década de 1970.

⁷⁷ Tradução e adaptação nossa: En 1974, El Congreso americano, de acuerdo con el presidente republicano Henry Ford, había suspendido ya la contribución americana como consecuencia del reconocimiento de la Organización de Liberación de Palestina y de la condena del estado de Israel (FRAUG-MEIGS, 2011, p.13).

Se na gestão de Maheu começavam a ser percebidos sinais de enfraquecimento nas relações dos Estados Unidos com a UNESCO, na gestão de Amadou M'Bow seria evidenciada a completa fragilidade dessa relação. Foi ao longo desse mandato que o cargo de Diretor Geral adquiriu maior dominância quando comparado aos demais órgãos institucionais da UNESCO, Conferência Geral e Conselho Executivo. Apesar da rejeição estadunidense, a direção de M'Bow foi considerada forte e eficaz dentro da organização (COATE, 1988).

Amadou Mahtar M'Bow foi um professor senegalês que esteve à frente da direção da UNESCO de 1974 a 1987. Embora tenha escrito diversos livros⁷⁸, não se identificou nenhuma biografia escrita que descrevesse a vida e atuação de M'Bow na instituição, não obstante algumas pesquisas deem pistas sobre sua atuação na UNESCO. É provável que a ausência de biografias esteja associada às duras críticas em relação à atuação de M'Bow na direção institucional e a suas políticas mais voltadas para os países em desenvolvimento.

Ao longo do mandato, M'Bow reconheceu que poderia atuar de formas distintas na burocracia institucional por meio das diferentes instâncias decisórias e, desse modo, entendia que o cenário internacional poderia se beneficiar com algumas decisões elaboradas pela direção da UNESCO. Isto é, M'Bow recorreu a um mecanismo proposto por Maheu o qual tinha como objetivo evitar que minorias fossem afetadas por tentativas que visavam projetar resoluções ideológicas. Dentro do cenário de Guerra Fria vigente, tanto Maheu quanto M'Bow constatavam que poderia existir uma sobreposição de interesses de uma maioria influenciada por ideais ocidentais, sobre uma minoria, que relutava a se aliar às ideologias estadunidenses. Assim, esse diretor buscou a institucionalização e a concretização de um mecanismo que atuasse como um dispositivo eficaz na contenção das tentativas de forçar resoluções ideológicas controversas que pudessem ser aplicadas principalmente sobre aquelas minorias (COATE, 1988).

Observou-se, ainda, a importante atuação do DG senegalês nos debates anti-Israel que se desenvolveram em meados dos anos 1970. M'Bow atuou de maneira a realizar uma ativa mediação nesse processo. Empenhou-se nas tentativas de reverter os desequilíbrios existentes na nova ordem internacional, principalmente os desequilíbrios relacionados à informação e à comunicação global. Em 1981, foi reeleito para um segundo mandato de mais seis anos (*ibidem*).

⁷⁸ Livros publicados por Amadou Mahtar M'Bow: *Suicide or Survival? The challenge of the Year 2000*, (1978), *Consensus and Peace* (1980), *Building the Future: UNESCO and the Solidarity of Nations* (1981); *Legacy for All: The World's Major Natural, Cultural and Historical Sites* (1982); *Where the Future Begins* (1982); and *Hope for the Future* (1984). Fonte: < <http://biography.yourdictionary.com/amadou-mahtar-m-bow>> Acesso: 19/12/2014.

Nesse contexto, os Estados Unidos e outras nações mais desenvolvidas entendiam as ações políticas traçadas pelo DG senegalês como anti-ocidentais e chegavam a afirmar que, ao longo dessa direção, a UNESCO se desviava de suas funções e de sua missão original. M'Bow privilegiou temas como desarmamento, Israel e África do Sul, ao invés de questões menos polêmicas como a cooperação científica, programas de alfabetização e preservação cultural. Além dessa reorientação institucional durante sua gestão, M'Bow enfrentou severas críticas relacionadas às suas práticas administrativas e políticas orçamentárias. É datada desse período a centralização das operações na sede da UNESCO em Paris, aumentando o volume de recursos necessários com burocracia e reduzindo as despesas com os projetos e programas (PRESTON *et al.*, 1989).

Nesse tocante, o governo estadunidense, no período representado por Reagan, caracterizou a gestão de M'Bow como ruim e com viés anti-ocidental e exigiu que várias reformas fossem adotadas dentro da organização. Como as reformas requeridas não foram contempladas, em 1983, Reagan afirmou, portanto, que faria uma revisão da participação dos Estados Unidos na UNESCO e, após essa revisão, anunciou que os Estados Unidos deixariam a instituição internacional, posição que só seria de fato ratificada em 1984. A despeito da saída dos Estados Unidos, M'Bow destacou que a gestão deu voz aos países em desenvolvimento dentro da UNESCO e evidenciou círculos específicos que poderiam colocar questionar os alicerces do sistema internacional (ENCICLOPEDIA OF WORLD BIOGRAPHY, 2010)⁷⁹.

Como poderá ser visto a seguir, vários fatores afetaram a participação dos Estados Unidos na UNESCO na década de 1980. Dentre eles, a Guerra Fria aparece como ponto essencial para se explicar ações e reações que vinham sendo desencadeadas e projetadas para dentro da instituição. O que começa a ser realçado nessa relação, sobretudo, é a insuficiência de benefícios ou esforços da UNESCO visando acomodar os interesses da representação dos EUA dentro dessa Organização Internacional. Como Hawkins (2006) descreveu, as organizações internacionais surgem a partir do interesse dos Estados, mas podem se tornar atores autônomos e, em determinadas circunstâncias, podem não atender aos interesses estatais de seus principais membros, como a UNESCO na década de 1980 em relação aos ideais estadunidenses.

4.4.1. Em defesa de muitas vozes em um só mundo

⁷⁹ Fonte: <<http://biography.yourdictionary.com/amadou-mahtar-m-bow>> Acesso: 19/12/2014

Desde o final da década de 1970, ascendia no cenário internacional um movimento em torno de uma Nova Ordem voltada para a Comunicação e Informação. Diante da grande transformação internacional relacionada à veiculação de informação e à utilização dos meios de comunicação, iniciava-se um debate acerca de uma ordem internacional que possibilitasse a democratização da informação no nível global. O movimento é datado de 1976 e seus registros remetem à 19ª Conferência Geral da UNESCO, sediada em Nairóbi, no Quênia.

A demanda por essa nova ordem geralmente é referida como uma Nova Ordem Mundial para Informação e Comunicação, NOMIC ou, do inglês, *New World Information and Communication Order, NWICO*, que reivindicava princípios simples e diretos. De acordo, com Preston *et al.* (1989), os Estados membros se aliavam na UNESCO em busca do reconhecimento da soberania nacional também aplicada à informação, de maneira a defender o direito de determinar qual tipo de informação seria difundido em seu território e qual não seria. O argumento aparentemente simples, defendido pelo movimento NOMIC, cunhava a expressão de uma ordem democrática a qual buscava demonstrar que a projeção de informações não deveria ocorrer de maneira unidirecional, mas que todos os membros pertencentes à Organização deveriam participar igualmente das políticas relacionadas ao controle sobre o uso e propagação de recursos informacionais (PRESTON *et al.*, 1989).

Os países em desenvolvimento começavam a questionar a ordem que vinha sendo construída no setor de comunicação e informação. A nova ordem vislumbrada implicaria, por conseguinte, a redução de poder transnacional existente ao redor da mídia, sobretudo dos meios de comunicação de massa tradicionais. Como demonstrado anteriormente, desde os primeiros anos da UNESCO, a delegação estadunidense almejou que a organização pudesse servir também para transnacionalizar saberes, ideais e valores, sustentando, principalmente, a contenção do comunismo no período de Guerra Fria. Diante desse contexto, a objeção e as fortes críticas da delegação dos Estados Unidos direcionadas à NOMIC já eram algo a ser renunciado. De fato, o exercício da soberania estatal e a negação do monopólio do poder relacionado à informação e à comunicação favoreceram o posicionamento contrário de muitas delegações, dentre elas, a dos Estados Unidos (CANNING, 2009).

Buscando dirimir as divergências e disparidades no que se relaciona ao fluxo de informações, o Diretor Geral da UNESCO, Amadou M'Bow, criou uma Comissão Internacional para estudar os problemas relacionados à comunicação no âmbito da UNESCO

em 1976, e Seán MacBride⁸⁰, Prêmio Nobel da Paz em 1974 e presidente da Organização para a Cooperação Econômica Europeia, foi apontado para presidir a comissão. De acordo com Coate (1988), a comissão foi composta por seis grupos regionais, representados da seguinte maneira:

- 1: Grupo do Oeste: Reino Unido; Islândia.
- 2: Grupo do Leste: União Soviética; Yugoslávia.
- 3: Grupo Asiático: Japão; Índia.
- 4: Grupo dos Países Árabes: Algeria, Tunísia.
- 5: Grupo dos Países Africanos: Nigéria; Guiné.
- 6: Grupo dos Países Latino-americanos: Brasil, Jamaica.

Os Estados Unidos estavam inseridos no grupo 1, dirigido pelo Reino Unido e pela Islândia, grupo que tendeu a se opor, principalmente, ao grupo dos países africanos, asiáticos, árabes e latino-americanos. Conforme abordado no primeiro capítulo, os membros da

⁸⁰ Séan Mac Bride. “Político irlandês nascido em Paris, Prêmio Nobel da Paz (1974) como Presidente do Comitê Executivo Internacional da Anistia Internacional e da Comissão das Nações Unidas para a Namíbia, dividido com **Eisaku Sato (1901-1975)**. Filho do *Major John MacBride*, que lutou pelos *Boers* contra os britânicos na mal fadada Guerra do Transvaal (1899-1902) e executado na prisão de Kilmainham (1916), e de **Maud Gonne MacBride**, cresceu na França e finalmente voltou definitivamente à Irlanda com sua mãe (1918). Imediatamente uniu-se ao *Fianna* e estava com **Michael Collins** em Londres durante as negociações para o Tratado anglo-irlandês (1921). Quando o tratado foi ratificado (1922), passou a discordar da divisão de Irlanda. Lutou contra o Estado Livre irlandês e foi capturado e encarcerado. Depois (1936) sucedeu **Moss Twomey** como dirigente do IRA. Depois de deixar o IRA, foi admitido na ordem e se tornou um advogado sênior (1943) e passou a exercer cargos importantes no governo até que se tornou (1948-1951) Ministro das Relações Exteriores da Irlanda. Responsável por declarar a Irlanda uma República, apareceu em muitos casos civis e criminais principais na Irlanda, África e em Tribunais Internacionais. Entre os muitos cargos políticos que exerceu, foi Membro do *Dail Eireann*, o *Irish Parliament* (1947-1958), Ministro para o External Affairs for Ireland no Inter-Party Government (1948-1951) e Vice-President of the Organization for European Economic Cooperation (1948-1951), período em que também foi Presidente do Comitê de Ministros do Conselho da Europa (1950). Foi *Secretary-General* da International Commission of Jurists (1963-1971), *Chairman* do Amnesty International Executive (1961-1975) e *Chairman* do Executive International Peace Bureau (1968-1974) e Presidente (1975-1985). Paralelamente exerceu vários outros cargos e participou de outros tantos congressos e integrou comissões pacifistas para a ONU e UNESCO, por exemplo. Além do Nobel, recebeu a Honours American Medal of Justice (1975), a Lenin Peace Prize (1977), a UNESCO Silver Medal (1980) e vários graus honorários acadêmicos. Também escreveu livros como *The Right to Refuse to Kill: A New Guide to Conscientious Objection and Service Refusal* (1971) e artigos notáveis como *Anglo-Irish Relationships: The Overwhelming Majority of people Want a United Ireland* (1981). Foi presidente da *Commission on International Communication for UNESCO*, a Comissão Internacional para Estudo dos Problemas da Comunicação (1977-1980) que elaborou o famoso *Relatório MacBride* (1980), o *Communication and Society Today and Tomorrow, Many Voices One World*, também conhecido como *Um Mundo e Muitas Vozes*, um documento da UNESCO, cujo objetivo era analisar problemas da comunicação no mundo em sociedades modernas, particularmente em relação à comunicação de massa e à imprensa internacional, e então sugerir uma nova ordem comunicacional para resolver estes problemas e promover a paz e o desenvolvimento humano. Era *cofounder* de Anistia Internacional e morreu em Dublin, aos 83 anos”. Fonte: <www.dec.ufcg.edu.br/biografias/NPSBride.html> Acesso: 02/03/2014

UNESCO são alocados em grupo regionais (Ver ANEXO 1), e cada grupo tem sua representação no Conselho Executivo. Da mesma maneira que o Conselho Executivo, as Comissões constituídas na UNESCO mantêm o princípio de representação regional como a Comissão para estudar os problemas da Comunicação criada na década de 1970, a que nos referimos aqui. O critério regional utilizado pela UNESCO buscava equiponderar as assimetrias existentes na instituição e garantir uma representação heterogênea entre os Estados-Membros.

Ao longo do desenvolvimento da Comissão foram realizadas várias reuniões, chefiadas por MacBride, as quais deram origem ao documento final intitulado *Many Voices, One World*, publicado em 1980, o qual relatava a situação da informação e da comunicação na UNESCO. Como pressuposto, o documento identificou desequilíbrios e disparidades na estrutura dos meios de comunicação e no fluxo de informação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Por meio desse documento, recomendava-se um debate mais intenso, capaz de assegurar que reformas substanciais no setor de Comunicação e Informação ocorressem de modo a garantir que o fluxo de informações se realizasse entre os Estados-Membros de maneira democrática e com igualdade de direitos (MACBRIDE, 1980).

Em outras palavras, MacBride defendia que do mesmo modo que os Estados-Membros desenvolvem suas políticas econômicas e sociais, cada país deve desenvolver os padrões que vão orientar o uso dos meios de comunicação de acordo com as características e condições que apresenta (MACBRIDE, 1980). MacBride (1980) sugeriu a M'Bow a criação de recursos para que os Estados-Membros estivessem integrados com as ferramentas de comunicação necessárias para participar de maneira equânime no setor de comunicações.

Com as recomendações apresentadas pela Comissão de Comunicação e Informação, grandes Estados manifestaram fortemente a discordância entre os aspectos destacados e apresentaram um conjunto de propostas elaboradas a partir da articulação do grupo 1 (Ocidental), em que EUA e Reino Unido eram os principais condutores das ações. Cabe destacar que, nesse contexto, os países do grupo 1 se articularam de modo a construir um grupo para discutir questões sobre a informação. De acordo com Coate (1988), esse grupo, que compartilhava grandes interesses entre seus membros, elaborou um documento no qual apontava que a UNESCO deveria atentar para problemas de três categorias distintas, sendo tais problemas de origem estrutural/institucional; política e administrativa (COATE, 1988).

O documento elaborado pelo grupo ocidental refletia a insatisfação da maioria dos Estados-Membros alocados nesse grupo com a gestão da UNESCO naquele período. O conjunto de questões elencadas por eles trazia para o debate a problemática da autoridade do

Diretor Geral nas decisões institucionais. Em outras palavras, destacava-se o desequilíbrio existente entre a autoridade da Secretaria e os demais órgãos institucionais, Conferência Geral e Conselho Executivo. O documento refletia os interesses de uma minoria, composta principalmente pelos principais contribuintes da UNESCO (*ibidem*).

Em meio às propostas de Estados Unidos e Reino Unido, no que tange ao programa de informação, esses atores se opunham à ampliação da Declaração de Mídia de 1978⁸¹, a qual defendia o direito de acesso à informação como um direito humano fundamental. A Declaração de 1978, juntamente com o relatório publicado por MacBride, somaram razões para que os países do grupo ocidental rejeitassem as propostas de reformas propostas pela Secretaria da instituição.

Nessa seara, tanto Estados Unidos quanto Reino Unido reivindicaram reformas na estrutura de participação dos Estados-Membros da UNESCO, propondo que a participação dos membros fosse estruturada de maneira qualitativa e não regional, isto é, esses grandes Estados passavam a requerer alterações no arranjo orçamentário de maneira que o grande aporte de recursos destinado pelos maiores contribuintes pudesse ser convertido em algum benefício que não poderia ser alcançado por outros membros. Essas foram algumas das inúmeras demandas proferidas pelo grupo 1 e, sobretudo, pela delegação dos Estados Unidos e do Reino Unido no início da década de 1980. É relevante destacar que a posição da França contrastava fortemente com o posicionamento adotado por EUA e Reino Unido (COATE, 1988).

Essa sequência de reivindicações não atendidas revelava a resistência de alguns membros em endossar programas ou políticas que poderiam ser sinônimos de desvantagens para esses Estados-Membros. A menos que uma OI não possua características democráticas, as desvantagens não se consolidam para esses grandes Estados. Em outras palavras, a relação entre a dimensão da contribuição e a votação ponderada, existente em algumas OIs, viabiliza a criação de programas e políticas institucionais que podem favorecer a permanência de seus grandes contribuintes dentro da organização. No entanto, no que diz respeito à UNESCO, faz-se referência a uma arena decisória em que as decisões orçamentárias assumem igual proporção entre seus Estados-Membros. Destarte, países como Estados Unidos e Reino Unido, que destinam vultosos recursos à instituição, em situação de políticas e programas

⁸¹ Declaração sobre os Direitos da Mídia, 1978. Fonte: http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/126398551119freedom_information_pt.pdf/freedom_information_pt.pdf. Acesso:10/05/2015

adversos aos seus interesses, tendem a ignorar ou abandonar a organização internacional em que se encontram inseridos (PRESTON *et al.*, 1989).

4.5.A saída dos Estados Unidos da UNESCO (1981-1985)

Como demonstrado na seção anterior, os Estados Unidos vinham resistindo à implantação e à aceitação de políticas traçadas pela UNESCO desde a década de 1970. Na década de 1980, com a identificação de problemas na estrutura de comunicação internacional pelo relatório MacBride, as relações entre Estados Unidos e UNESCO se tornavam cada vez mais frágeis, também em função do contexto internacional.

Cabe lembrar que, em 1981, Ronald Regan, candidato do Partido Republicano, foi eleito à presidência dos Estados Unidos e começou a investir fortemente na política externa estadunidense. A eleição de Reagan, na década de 1980, recebeu forte apoio do eleitorado por duas razões, principalmente: a primeira relacionada à gestão Jimmy Carter, do Partido Democrata, moderada e pouco ofensiva, a qual inquietava muitos políticos norte-americanos do próprio Partido Democrata; a segunda se conectava ao retorno de um discurso em defesa da identidade nacional, consolidando uma nova onda conservadora que em muito agradava os estadunidenses (CANDIDO SILVA, 2014). Essa mudança de perspectiva política representaria um

marco no que diz respeito ao conservadorismo nos EUA, já que o discurso conservador daquele momento difundiu-se na sociedade estadunidense e fortaleceu uma direita, que manteve até os dias de hoje grande parte do corpo de ideias e das propostas de Reagan, compartilhadas por vários segmentos da sociedade dos EUA, incluindo alguns veículos da mídia e estúdios Hollywoodianos (CANDIDO SILVA, 2014).

Reagan passou a ser visto, por conseguinte, como ícone de uma renovação conservadora, por um lado, e de retomada do poder por diversos setores da direita dos Estados Unidos. Essas questões aliadas a uma política externa agressiva, muitas vezes caracterizada como diplomacia de chumbo devido à ofensiva anticomunista, aos fortes investimentos nas áreas militares e econômicas, diferiam o governo Reagan do governo Carter e instauraram uma nova fase na política externa do país. Esses fatores consolidavam uma nova Guerra Fria em que as ações dos Estados Unidos se mostravam mais estratégicas quando comparadas aos anos anteriores (CANDIDO SILVA, 2014).

Diante dessa postura mais incisiva adotada pela política externa dos EUA, surgia uma tensão subjacente acerca da participação desse ator nas negociações das reformas que vinham ocorrendo desde o início dos anos 1980. Muitos membros do próprio grupo Ocidental começavam a reconhecer a existência de uma relação dissonante entre os Estados Unidos e os demais atores do Grupo 1. Vários embaixadores, representantes do grupo ocidental, afirmaram que “as reformas dentro da UNESCO não seriam suficientes para satisfazer a administração Reagan”⁸² (COATE, 1988, p. 125) e, em muitos casos, as ações dos EUA criavam entraves, dificultando a concretização da reforma, sugerindo que talvez a reforma não fosse o principal objetivo postulado pela delegação (COATE, 1988).

Esse cenário que buscava reforçar uma imagem pragmática dos Estados Unidos na política internacional, como exposto acima, agregado à suposta insatisfação estadunidense face às mudanças institucionais da UNESCO que vinham se desenrolando desde o final da década de 1970, catalisaram o desejo desse Estado-Membro em deixar a instituição. Em dezembro de 1983, portanto, o sexagésimo Secretário de Estado dos Estados Unidos⁸³, George Shultz, enviou uma carta a Amadou M’Bow, Diretor Geral da UNESCO, formalizando o interesse da delegação em deixar a instituição, o que ocorreria até dezembro de 1984. De acordo com o documento enviado por Shultz, as propostas de reforma aspiradas pela UNESCO não seriam assentidas pela delegação como, por exemplo, a maior politização dos setores de deliberação institucional e as reformas da NOMIC. Ademais, a delegação estadunidense se mostrava insatisfeita com a ausência de políticas mais rígidas nas questões orçamentárias e com os problemas de origem administrativa (HOUSE OF REPRESENTATIVES STAFF REPORTS, 1984).

O direito de saída de um Estado-Membro ou Membro-Associado está previsto pela Constituição da UNESCO da seguinte maneira: “todo Estado-Membro ou todo Membro associado da Organização poderá se retirar da UNESCO mediante notificação apresentada ao Diretor Geral. Essa notificação surtirá efeito em 31 de dezembro do ano seguinte àquele no qual se fez a notificação” (119th EX/4, 1984, p. 3). Conforme previsto, em dezembro de 1984, os Estados Unidos efetivamente abandonavam a instituição. Nesse mesmo ano, a delegação do Reino Unido também anunciou a intenção de egresso que só viria a se concretizar em dezembro de 1985. Cumpre sublinhar que, embora a representação estadunidense tenha declarado seu efetivo egresso, notou-se, entre 1984-2000, a presença de um grupo de

⁸² Tradução e adaptação nossa: *Several Western ambassadors bluntly confided that they believed that no amount of reform in UNESCO would satisfy the Reagan administration* (COATE, 1988, p. 125).

⁸³ George Pratt Shultz, <https://history.state.gov/departmenthistory/people/shultz-george-pratt> Acesso: 05/03/15.

observadores com a finalidade de controlar as atividades e as decisões tomadas pela direção da UNESCO em Paris (FRAUG- MEIGS, 2011).

A despeito da presença de olheiros estadunidenses, a ausência da participação e das contribuições dessa delegação certamente implicaria em redução orçamentária, o que causaria impactos diretos nos programas da UNESCO. A 119ª reunião do Conselho Executivo, em documento publicado em 1984, avaliava que a ausência dos Estados Unidos no plano de recursos representaria um déficit de 25% das contribuições do conjunto de Estados-Membros o que, certamente, impulsionaria a Organização a revisar a amplitude e a modalidade de execução de muitos de seus programas (119th EX/4, 1984, p. 9). No ano de 1984, o orçamento bianual de 1984-1985 foi aprovado com um déficit de 10.483.000,00 dólares. M'Bow reduziu a alocação de fundos em 45% do orçamento bianual e cerca de 300 postos de trabalho foram afetados com essas medidas (119 Ex / Decisão 4.1.3). Com esse déficit orçamentário, na Conferência Geral de 1985, M'Bow reconheceu em seu discurso que muitos cortes seriam realizados nos programas e projetos da UNESCO e justificou as dificuldades financeiras enfrentadas pela UNESCO com a saída dos Estados Unidos. No plano bianual de 1986-1987, por conseguinte, M'Bow declarava que seriam inseridas medidas rigorosas que afetariam os programas e os funcionários (M'BOW *apud* JOHNSON, 2010).

De maneira geral, a saída dos Estados Unidos iniciou uma fase de contingenciamento de recursos institucionais. Se, por um lado, na UNESCO se observavam a dependência dos aportes financeiros em relação a um dos seus maiores contribuintes e as fragilidades existentes na estrutura multilateral dessa instituição, por outro lado, se percebia o triunfo da política externa da era Reagan nessa plataforma de diplomacia pública. Nos anos posteriores à ruptura desse vínculo, notava-se que o envolvimento dos Estados Unidos nas atividades de cooperação educacional, cultural e de comunicação foram suspensos até que essa questão fosse revogada. No que tange à ciência, notou-se um envolvimento mínimo nas atividades e a considerável redução no repasse das contribuições dessa área que passava a ser de 2,75 milhões de dólares, em comparação aos 47 milhões de dólares que haviam sido prometidos pela delegação estadunidense antes de sua saída (COATE, 1988).

A despeito do posicionamento do governo dos EUA, muitos cidadãos norte-americanos continuaram envolvidos em esforços multilaterais, na tentativa de se manter as pontes entre as principais áreas de atuação da UNESCO. Contudo, esse modesto elo já não era suficiente para preencher a lacuna político-orçamentária criada pela ausência dessa delegação. A supressão de muitos programas e o encolhimento das ações só reforçavam que a

permanência dos estadunidenses na UNESCO estava comumente associada a serem bem-sucedidos na defesa de muitas de suas preferências políticas.

Antes de finalizar esse capítulo, é apresentado um breve panorama da gestão de Frederico Mayor, Diretor Geral sucessor de M'Bow, o qual iniciou sua direção com exiguidade de recursos e desafios estruturais a serem dirimidos.

4.6.A gestão de Frederico Mayor

Ao longo da gestão de Mayor, os Estados Unidos não estavam oficialmente participando da UNESCO. Conforme abordado acima, a delegação e alguns cidadãos estadunidenses continuavam a atuar em programas específicos como, por exemplo, na área da ciência. Em contrapartida, notava-se a destituição de incentivos políticos e financeiros, sobretudo nas outras grandes competências institucionais. A participação de biólogos estadunidenses era apreciada entre os cientistas internacionais. Cientistas dos EUA poderiam colaborar sobremaneira com o programa de biotecnologia, fornecendo valiosas contribuições para o novo programa criado pela UNESCO, o qual buscava investigar o genoma humano. Ademais, a continuidade da participação dos Estados Unidos na área da ciência poderia fortalecer pesquisas capazes de fomentar oportunidades para a Educação e a troca de informações entre países mais desenvolvidos e menos desenvolvidos.

A UNESCO, portanto, reconhecia a relevância da contribuição intelectual dos Estados Unidos na promoção da solidariedade intelectual da humanidade e cientistas estadunidenses percebiam como a participação continuada na organização poderia ser benéfica para o país norte-americano e para todos os outros países. Não obstante, muitos Estados-Membros dessa instituição internacional começavam a questionar a ausência de compartilhamento de saberes e tecnologias dos Estados Unidos com outros cientistas em áreas que poderiam favorecer avanços para o bem-estar da humanidade (MAYOR, 1990).

Ao contrário da gestão de M'Bow, Frederico Mayor, da Espanha, oitavo Diretor Geral da UNESCO, trouxe iniciativas que foram bem aceitas entre os representantes dos Estados-Membros da UNESCO. Durante os doze anos em que esteve à frente da gerência organizacional (1987-1999), Mayor deu um novo impulso à missão da Organização relacionada à construção dos princípios da paz na mente dos homens e mulheres. Nessa gestão, a UNESCO criou o Programa Cultura de Paz, cujo trabalho tinha como eixos centrais as vertentes de educação para a paz, direitos humanos e a democracia, a luta contra a exclusão e a pobreza, a defesa do pluralismo cultural, diálogo intercultural e a prevenção de conflitos e

consolidação da paz⁸⁴. Mayor continuou a impulsionar os esforços relacionados a uma cultura baseada na paz e tolerância. Realizou inúmeras conferências internacionais e reuniões com o tema da educação para a não violência, erradicação da discriminação e a promoção do pluralismo e a cooperação internacional. Como exemplo disso, é de relevância destacar a criação da Cátedra UNESCO/USP, de Educação para a Paz, Direitos Humanos, Democracia e Tolerância, na Universidade de São Paulo, em 1994, cujo objetivo principal era “promover um sistema de pesquisa com maior integração, treinamento, informação e documentação nos campos de direitos humanos, paz, democracia e tolerância bem como facilitar a colaboração regional de professores, pesquisadores nacionais e internacionais com o “staff” da Universidade de São Paulo” (MORAES *et al.*, 1994, p. 4).

Em dezembro de 2000, mesmo não estando mais à frente da gestão institucional, Mayor organizou um Encontro Internacional em que reuniu grandes personalidades para discutir temas relacionados à luta pela justiça, à liberdade e à paz, contexto em que foi aprovada com unanimidade a Declaração de Madrid,⁸⁵ publicando as bases para promover a solidariedade moral e intelectual da humanidade (INTER PRESS SERVICE, 2015)⁸⁶.

Pode-se dizer que a direção de Mayor trouxe alternativas que propiciaram a reorganização da UNESCO a partir dos anos 1990. O início do governo foi marcado pela acentuada crise que ocorrera principalmente entre os anos de 1983 e 1990. A saída dos Estados Unidos em 1983 marcou o início de uma série de longas reformas institucionais que buscaram atenuar a insatisfação desse grande contribuinte e, concomitantemente, moderar o desequilíbrio existente na veiculação de informação entre os países em desenvolvimento e desenvolvidos. O contexto turbulento vivido por M^o Mayor antecipava os problemas que poderiam ser enfrentados por um futuro Diretor.

A despeito dos cortes financeiros e das conturbações da década de 1980, as diretrizes traçadas por Mayor tiveram ampla aceitação entre os Estados-Membros da UNESCO. Ao contrário de destinar políticas estritamente aos países em desenvolvimento, o Diretor Geral buscou reavivar os ideais de promoção de solidariedade moral e intelectual defendidos pela UNESCO desde sua criação. Os diversos projetos buscando atender às propostas iniciais da UNESCO juntamente com a habilidade política de Mayor favoreceram a reestruturação institucional na década de 1990. A despeito do déficit orçamentário, a gestão instaurou uma

⁸⁴ Fonte: <<http://www.fund-culturadepaz.org/spa/01/cent0101.htm>> Acesso: 19/12/2014.

⁸⁵ Declaração Universal da UNESCO sobre Cultura na Diversidade: http://portal.unesco.org/en/ev.php-url_id=13179&url_do=do_topic&url_section=201.html Acesso: 21/12/14.

⁸⁶ Fonte: <<http://www.ips.org/institucional/our-global-structure/biographies/federico-mayor-zaragoza/#sthash.g1vivy5b.dpuf>> Acesso: 21/12/2014.

nova era de políticas em que as polêmicas em torno das decisões se mostravam menos frequentes.

4.7. Conclusão

O presente capítulo buscou trazer a discussão acerca da atuação dos Diretores Gerais na UNESCO. Não se pretendeu fazer a reconstrução da história da UNESCO, mas, sim, fazer uma análise a partir do rastreamento de processo buscando evidenciar de que maneira os Diretores Gerais concedem ou inviabilizam a projeção de interesses políticos na instituição. Desse modo, alguns momentos históricos serviram como marcos para orientar a construção deste capítulo. Sabe-se que a análise única dos DGs certamente não irá evidenciar todos os problemas existentes nessa relação investigada, contudo, pode trazer contribuições interessantes no que se relaciona à transferência de autoridade dos Estados às OIs e no peso das contribuições orçamentárias dentro dessa relação.

Como demonstrado na seção inicial, desde o início da instituição, os DGs Huxley e Bodet buscaram definir um propósito e uma filosofia para UNESCO, destinando suas políticas à construção de um espaço para debater as ideias que viriam a ser difundidas no plano internacional. Esses dois representantes assumiram grande importância na história da UNESCO, uma vez que traçaram uma trajetória da instituição nas primeiras décadas de existência. No entanto, mesmo criando esforços para obstar que a Secretaria ficasse vulnerável à projeção de concepções de governos nacionais, observou-se ao longo dessas duas gestões a proeminência de interesses estadunidenses sobre ações institucionais. Essa preponderância identificada era observada a partir do exercício da delegação estadunidense em órgãos como Secretaria e Conselho Executivo. Conforme demonstrado, na direção de Huxley, o Senador Willian Benton criava propostas para um Plano Marshall para as ideias, visando disseminar aspirações de interesse nacional dentro da instituição.

A preeminência dos EUA constatada no governo Huxley viria a sofrer os primeiros abalos, ao longo da gestão de Torres Bodet. A limitação orçamentária e as ações que sugeriam o favorecimento de Estados mais desenvolvidos em detrimento dos Estados em desenvolvimento perturbavam a ordem institucional vislumbrada pelo então Diretor, levando à abdicação do cargo anos mais tarde. A atuação de Bodet já externava a existência de problemas estruturais no desempenho da instituição nos primeiros anos de funcionamento, demonstrando que, para além da supremacia dos Estados Unidos, problemas de ordem estruturais se revelavam nas diversas instâncias institucionais.

A renúncia de Bodet levava a outro imbróglio: a eleição de um novo Diretor Geral. Como demonstrado, Taylor, dos EUA, assumiu o cargo como um substituto até que um novo Diretor fosse selecionado para coordenar a Secretaria. A eleição de um sucessor para Bodet também evidenciara a inabilidade com a qual o processo de seleção de Diretores Gerais se realizava. Ao final do processo, Luther Evans, dos Estados Unidos, foi eleito para a execução do cargo. Ao contrário do que o leitor talvez possa pressupor, não se pode criar uma relação direta entre a atuação de dois Diretores Gerais de origem estadunidense e a preeminência desse Estado dentro da UNESCO. Como observado nas seções anteriores, Taylor atuou como substituto por um curto período de tempo não podendo se conjecturar grandes ações ou grandes impactos institucionais ou a sobrepujança dos interesses nacionalistas no seu mandato.

Evans, a despeito de sua origem estadunidense, não foi inicialmente bem aceito entre os norte-americanos. Conforme analisado, a eleição de Evans trazia o conflito partidário-ideológico entre Republicanos e Democratas nos Estados Unidos para a arena de decisão da UNESCO. O compartilhamento por parte de Evans de ideais representados pelo Partido Democrata não foi bem recebido pelo Partido Republicano que se encontrava à frente da presidência naquele período, sobretudo, em função das políticas do Macarthismo que inquietavam políticos e cidadãos estadunidenses no tocante às ameaças da Guerra Fria. Cabe retomar que a gestão Evans reconheceu a União Soviética como Estado-membro, que passaria a usufruir dos direitos e deveres previstos pela Constituição da UNESCO. Ainda que se pese o caráter relativamente democrático do funcionamento institucional, o reconhecimento da União Soviética sob o mandato de um DG estadunidense pode sugerir que esse representante não atuou de maneira a favorecer os interesses nacionais de seu país.

A aceitação da URSS enquanto Estado-Membro acirrava as tensões político-ideológicas na UNESCO, podendo se dizer que de fato a Guerra Fria alcançara a UNESCO. No desígnio de equilibrar as inquietudes geradas pelo contexto, na década de 1960, René Maheu assumiu a instituição. Sua direção ficaria marcada pelas políticas voltadas aos países em desenvolvimento o que começava a fragilizar a relação com os Estados Unidos. Essa fragilidade viria a se consumir durante o governo de M'Bow, o qual buscou dar continuidade às políticas de cunho multiculturalista e pretendeu equalizar o direito de informação e comunicação entre os Estados-Membros, fato que levaria à interrupção da participação dos Estados Unidos na UNESCO.

Diante disso, observou-se que a condução dessa instituição internacional, bem como de muitas instituições nacionais se relaciona ao representante que está à frente da condução de

políticas. Em outras palavras, a vinculação dos Estados Unidos com a UNESCO depende de quais políticas serão projetadas ou estabelecidas pelos Diretores Gerais e em que medida essas políticas organizacionais podem afetar os interesses da política externa estadunidense. Observou-se que alguns setores são mais vulneráveis às ações dos EUA, sendo eles a Cultura, a Comunicação e a Informação. Conforme explanado, esses setores são de grande interesse, pois conseguem transnacionalizar ideais e valores, de diversas formas, sendo a mídia a principal delas. Essas competências, talvez possam ser vistas de maneira interligada uma vez que, por meio da mídia, é possível veicular tanto informação quanto um ideal que podem ser propagados por filmes, músicas, dentre outros. Notou-se ainda, que as diplomacias da cultura e da informação passaram a ser de relevância para a política externa dos Estados Unidos, pelo fato de se tornarem intermediadoras de um ambicioso projeto de consolidação da identidade nacional estadunidense no ambiente multilateral.

Os eventos que levaram à saída dos Estados Unidos na década de 1980, certamente poderão contribuir para entender outros contextos em que se evidencia o dissenso político entre as expectativas dos Estados Unidos e ação da agência especializada. Esse dado histórico, de acordo com Coate (1988), estava relacionado à ideologia inflexível assumida pela delegação estadunidense desde o início da relação com a UNESCO. Conforme abordado no segundo capítulo, a aceitação dos Estados Unidos para que as OIs se consolidassem no cenário internacional se mostrava paradoxal. No caso da UNESCO existia a iniciativa destinada à cooperação Educacional, Cultural e Científica como modo de atingir diferentes povos no mundo, não obstante, as motivações subjacentes a esse projeto de cooperação internacional se conectavam, diretamente, aos interesses da política externa de ampliação de ideologias norteamericanas.

Nesse sentido, para além da transformação do cenário internacional, nota-se, nesse contexto, um momento em que a UNESCO, enquanto agente, adquire autonomia, e não se mostra suscetível às demandas do principal, nesse caso, os Estados Unidos, um dos seus principais fundadores, reforçando o argumento de que as organizações internacionais não são meramente ferramentas que irão privilegiar reivindicações estatais. Por fim, no caso da década de 1980, tem-se uma conjuntura que reforça, com clareza, a existência de projeção de interesses para a UNESCO, por um lado, e a indisposição institucional em se tornar permeável às demandas dos seus principais.

5. QUESTÕES CONTEMPORÂNEAS: UM POSSÍVEL RECOMEÇO?

"As a symbol of our commitment to human dignity, the United States will return to UNESCO. This organization has been reformed and America will participate fully in its mission to advance human rights and tolerance and learning"(BUSH, 2002 *apud* WANNER, 2005).

O início dos anos 2000 foi marcado pela repercussão dos eventos do ano de 2001. É datado desse período o início de uma construção discursiva que buscava a contenção ao terror. Em 11 de setembro, dois aviões atingiram as torres do *World Trade Center* em Nova York e um terceiro atingiu o Pentágono na capital do EUA em Washington. Os ataques foram vistos pelos estadunidenses como um marco de hostilidade que provocou severos danos aos grandes centros de finanças, em Nova York, e à sede do Departamento de Defesa, na capital do país. Os atentados de 2001 são carregados de simbolismo e signos metafóricos os quais serão destacados em seguida.

Os dois locais atingidos são emblemáticos para o país norte-americano, pois o abalo das torres representava, por um lado, a metáfora do coração dos EUA sendo atingido (CARVALHO, 2005) e, por outro, se mostra como a materialização da ameaça à segurança nacional. Embora o cenário dos anos 2000 esteja inserido em uma ordem capaz de possibilitar a inserção e participação de vários países no meio internacional, com o 11 de Setembro os EUA voltaram a chefiar as pautas a serem discutidas internacionalmente na política, assumindo, em determinados contextos políticos, uma posição unilateral e, em outros casos, participando da estrutura multilateralista de maneira seletiva, isto é, notou-se uma reconfiguração de políticas e estratégias para assumir acordos internacionais que poderiam vir a se concretizar (*ibidem*).

Em razão da preocupação com iminentes ataques terroristas, os EUA mudaram sua relação com os demais Estados do mundo e alteraram significativamente as prioridades da agenda mundial estabelecendo novas políticas e parcerias (BARBOSA, 2002). Nesse aspecto, várias políticas e estratégias foram criadas e as agendas de política externa e segurança passaram a ser vistas como baluartes do programa de governo de George W. Bush (2001-2009) após o ano de 2001. De acordo com Ayerbe (2009), a doutrina criada por Bush é, de certo modo, anterior aos ataques de 2001, pois pode ser também compreendida como uma crítica dos republicanos ao governo de Clinton (1993-2001), que deu uma diretriz liberal internacionalista à política externa estadunidense, firmando inúmeros acordos e tratados

internacionais, como o Protocolo de Kyoto⁸⁷, por exemplo, ao longo da década de 1990 (AYERBE, 2001). Desse modo, Bush constrói um papel para os EUA a partir de 2001 pautado, sobretudo, pela ênfase nas questões relacionadas à segurança e destinado à ampliação de esforços militares, podendo se afirmar que “O 11 de Setembro surge, nesse contexto, como a percepção de ataque que aguça em George W. Bush a busca por uma política externa mais audaciosa, proativa e disposta a assumir riscos” (FINGUERUT *apud* AYERBE, 2009, p. 15).

No plano estratégico de 2003-2004 já estavam inseridos na agenda muitos objetivos e metas para conter a ameaça terrorista, dentre os quais o de atingir a paz e a segurança. Por meio desse objetivo estratégico, as metas traçadas consistiam, em primeiro lugar, em prevenir ataques contra os Estados Unidos e fortalecer alianças e acordos com a finalidade de derrotar o terrorismo global (CONTRERA; LIMA *apud* AYERBE, 2009, p. 59). Para além da preocupação com o terrorismo no nível internacional, as estratégias elaboradas pressupunham a segurança nacional, defendendo a intensificação da segurança nas fronteiras e na infraestrutura e a defesa dos cidadãos estadunidenses em viagens, negócios e em suas vidas no exterior.

Acima, estão algumas das inúmeras metas elencadas pelo governo Bush para lidar com as questões de segurança internacional. Ademais, é observada, manifestamente, a preocupação com a segurança nacional de maneira mais intensa nesse momento, quando comparado a períodos anteriores e, especialmente, com a questão terrorista entremeando as discussões políticas estadunidenses. Os temas alusivos à segurança nacional dos EUA também foram projetados para os organismos multilaterais. Nesse contexto, tem-se uma acentuação da preeminência dos interesses estadunidenses e a indisposição em permitir possíveis constrangimentos em áreas concebidas como sensíveis na percepção do governo norte-americano (BARBOSA, 2002). Em outras palavras, diz-se que:

a guerra contra o terrorismo demandou esforços combinados de muitas agências governamentais para defender os interesses dos Estados Unidos e de seus aliados. A estratégia de combate expressa na meta do antiterrorismo prevê a utilização da diplomacia para identificar e dismantelar as organizações terroristas de alcance global; ampliar as capacidades de resposta dos Estados ao terrorismo; diminuir as contradições subjacentes ligadas ao terrorismo (CONTRERA; LIMA; U.S.D.S, 2003, p.9-10 *apud* AYERBE, 2009, p. 60).

⁸⁷ Protocolo de Kyoto. O Protocolo de Kyoto foi implantado efetivamente em 1997, em Kyoto, no Japão, com objetivo de reduzir a emissão de gases poluentes na atmosfera em 5,2 %. Os EUA, um dos países que mais emitem poluentes no mundo, abandonaram o Protocolo de Kyoto em 2001. Fonte: <http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/protocolo-de-kyoto>> Acesso: 02/12/14.

O contexto e as inúmeras iniciativas relacionadas à segurança internacional da Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos, NSS, sintetizaram o que ficou conhecido como *Doutrina Bush*, que foi adotada principalmente entre os anos de 2001 e 2004 e passaria a ser simbolizada pelo conjunto de metas estratégicas responsáveis por sistematizar a conduta internacional assumida pelos EUA nesse período. Por meio dessa doutrina, defendia-se o discurso de “vencer o terrorismo e acabar com a tirania, sendo que para isso não bastaria somente a democracia, mas um novo engajamento dos Estados Unidos em guerras eventuais que não precisariam, necessariamente, da aprovação dos outros” (FIGUERUT; *apud* AYERBE, 2009, p. 16).

Visando a transnacionalização do discurso estadunidense antiterrorismo, várias agências e organismos internacionais acolheram os interesses defendidos pelo governo Bush e buscaram propagar de maneiras distintas os objetivos estratégicos articulados na Doutrina Bush. Nesse sentido, muitas organizações intergovernamentais atuaram como plataformas, disseminando os novos rumos que foram dados à política internacional a partir dos Estados Unidos.

Na UNESCO, o impacto do 11 de Setembro foi visível: observou-se a criação de estratégias de cooperação e diálogo internacional, a mudança na agenda dos discursos proferidos por Koichiro Matsuura, Diretor Geral da UNESCO entre 1999 e 2009, e reformas na instituição que poderiam contribuir com as novas aspirações propostas por George W. Bush, a partir de 2001. É importante destacar que a UNESCO trabalha em harmonia com a dinâmica dos acontecimentos internacionais e, por isso, prioriza a inserção de temas contemporâneos na construção de uma nova agenda, buscando contribuir para a cooperação entre os povos e pela promoção da paz. Entre os anos de 2001 e 2002 os discursos aliados às iniciativas de Koichiro Matsuura endossavam a temática de segurança internacional.

Em meio às iniciativas suscitadas pela UNESCO, é possível identificar, desde o ano 2000, a proposição da instituição de se estabelecer um Ano Internacional para uma Cultura da Paz, o qual assumiu um papel de liderança na Década das Nações Unidas para uma Cultura da Paz e Não Violência para as Crianças do Mundo⁸⁸, e teve a função de coordenar esforços nas áreas de Ciência, Cultura, Comunicação e Educação, principalmente, buscando fomentar e cultivar a paz com práticas significativas. Em 2001, ainda, foi proclamado o Ano das Nações Unidas do Diálogo entre as Civilizações, iniciativa também instigada pela UNESCO,

⁸⁸ Década das Nações Unidas para uma Cultura da Paz e Não Violência para as crianças do Mundo – adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 1999 – para estimular as reflexões sobre uma cultura para a Paz entre 2000-2010 (UNESCO. Org).

aprovada pela Assembleia Geral. No discurso *As Novas Faces da Guerra e as Características dos Conflitos Contemporâneos*, Matsuura sustentou a criação dessa iniciativa diante do momento vivido pela política internacional e das articulações geradas pelas atividades da cultura da paz (MATSUURA, 2002, p. 240). Nesse contexto, Matsuura alude aos atentados terroristas e às mudanças sinalizadas pelos Estados Unidos como vias para manter a segurança estatal que estavam sendo propostas pelo governo norte-americano. Em trecho específico do discurso, é identificada uma referência direta à questão do terrorismo internacional, conforme Matsuura (2002):

...precisamos rejeitar, enfaticamente, a visão de que para garantir a nossa segurança todas as liberdades devem ser abandonadas. Precisamos evitar o sacrifício à liberdade de expressão e da liberdade de imprensa no altar da segurança. Se esquecermos que o objetivo da segurança é proteger nossa liberdade, o terrorismo terá vencido (MATSUURA, 2002, p. 245).

Nesse cenário, o conceito da segurança humana é (re)definido – no discurso intitulado *A Agenda da Segurança Humana no Século XXI* – como um conceito global e inclusivo e que contempla a pobreza extrema, o terrorismo, o tráfico de drogas, a degradação ambiental, a imigração ilegal e a AIDS, pois são problemas capazes de alcançar grande relevância no cenário internacional por ultrapassarem as fronteiras dos países (MATSUURA, 2002, p. 230). O conceito de segurança, portanto, passava a contemplar o constructo terrorismo e todas as questões a ele relacionadas.

Desse modo, o Diretor Geral da UNESCO passou a defender uma percepção holística para tratar das questões relacionadas aos atentados de 2001. De acordo com ele, Educação, Cultura, Ciência e Comunicação são dimensões que se relacionam à Segurança Humana e, por isso, necessitam ser entendidas no nível nacional e internacional, de modo a oferecer formas e meios alternativos que obstem o uso de armas e sejam capazes de promover o entendimento entre as pessoas (MATSUURA, 2002).

A proposta de Matsuura para lidar com a nova temática inserida na pauta de discussões internacionais se vincula ao antigo compromisso da UNESCO de instalar *as defesas de paz nas mentes dos homens e mulheres*, buscando identificar as causas intrínsecas dos conflitos, bem como os fatores imediatos que esses podem vir a provocar. Assim, a proposta do Diretor Geral era de que a UNESCO, ainda que não estivesse na linha de frente das negociações internacionais de paz, fosse capaz de mobilizar agentes e negociadores em diferentes áreas e competências. Nesse tocante, a Secretaria Geral buscava reforçar uma das missões fundamentais da UNESCO, traduzida pela promoção do livre intercâmbio de ideias e

conhecimentos, de modo a ampliar e difundir o conhecimento (*ibidem*). Desse modo, a organização internacional passava a atuar de maneira a dar grande assistência e estímulo aos meios de comunicação como, por exemplo, rádio e televisão, agindo como difusora de princípios e de políticas relacionadas ao *momentum* que se vivia em 2001. Nesse sentido, o compromisso internacional da UNESCO poderia contribuir com as aspirações dos EUA e com temáticas relacionados à paz e à globalização, dentre outras.

Em meio à preocupação estadunidense com o estabelecimento e a difusão de novas estratégias e objetivos da política externa na esfera internacional, a UNESCO se mostra uma interessante plataforma de proliferação de debates e discursos sobre o terrorismo e a preocupação com a segurança. A participação – ou (re)inserção – dos Estados Unidos na UNESCO poderia ser vista como uma maneira de projetar poder pela via cultural e ideológica. Por *poder*, utiliza-se uma definição clássica, proposta por Weber (1991), segundo a qual poder é definido “como toda probabilidade de impor a vontade numa relação social, mesmo em meio a resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade” (WEBER, 1991, p. 33). Em outras palavras, a definição weberiana sustenta que, com poder, é possível cooptar e convencer um grupo de pessoas a seguir uma ordem específica instaurada por um grupo dominante (*ibidem*).

Destarte, a projeção dos ideais defendidos pelo governo Bush em direção aos organismos internacionais, com destaque para a UNESCO, poderia ser um modo de expandir poder pela cooptação ou pelo convencimento, utilizando as vias culturais e ideológicas a fim de legitimar as ideias e concepções defendidas pelo Estado norte-americano. Não se negligencia o fato de que o poder militar e econômico (*hard power*) têm ou podem ter supremacia sobre o poderio cultural-ideológico (*soft power*). Não obstante, o país tem assumido na contemporaneidade (pós-1945) um papel de protagonista na indústria cultural⁸⁹. Exemplo disso é observado em um contexto de “mundo globalizado que fala inglês, assiste aos filmes de Hollywood, e lancha no McDonalds” (BERTONHA *apud* DINIZ, 2009, p. 113), o que simboliza o avanço da cultura estadunidense para diversas regiões, em campos e competências distintas. Não se discute, nesse contexto, a aceitação natural dos valores e

⁸⁹ O termo indústria cultural surge com o objetivo de definir a existência da arte como produto, feita apenas para ser consumida pelo espectador. Cabe aqui explicar que essa definição foi criada para denotar uma cultura que tem as massas como público alvo e principais consumidores. Assim sendo, essa indústria cultural a qual se faz referência não é produzida pelas massas e sim para as massas. (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p. 177 *apud* OURÍVEIS, p. 177)

ideologias por parte de seus consumidores internacionais⁹⁰, mas se chama a atenção para a utilização do *soft power*, ou poder brando, para ampliar o poderio estatal estadunidense.

O que se busca enfatizar é que vários fatores reforçam a preponderância dos Estados Unidos na utilização de um poder brando ao redor do mundo. De acordo com Joseph Nye, o fato de os EUA atraírem o maior fluxo de imigrantes estrangeiros para o país e, também, o fato de serem o país número um em exportação de filmes e programas de televisão, a despeito da grande produção de Bollywood, na Índia (NYE, 2004, p. 33), é um aspecto de considerável relevância na globalização de um poder cultural. Além desses fatores é possível enumerar vários outros aspectos, também destacados por Nye, como, por exemplo:

- A grande maioria de estudantes estrangeiros que vai para o exterior escolhe se matricular em universidades dos EUA;
- Acadêmicos estrangeiros também preferem instituições de ensino estadunidenses;
- Os EUA publicam mais livros que qualquer outro país;
- Ocupam o primeiro lugar em prêmios Nobel de Física, Química e Economia;
- A publicação de artigos em revistas científicas dos EUA é quatro vezes maior que a do vice-campeão, Japão.

O que se observa, portanto, é que a utilização de um poder brando pelos Estados Unidos se mostra como uma alternativa plausível no que tange à ampliação do poderio estatal e industrialização cultural. Assim sendo, a adesão ou a proximidade com organizações internacionais, como a UNESCO, pode ser um modo para assegurar que alguns interesses políticos sejam defendidos por essa forma de *soft power*.

5.1. O período de 2000

Conforme destacado no capítulo anterior, desde 1984, os EUA se retiraram da UNESCO em função do desacordo político-ideológico entre os representantes do Estado norte-americano e os projetos da área de comunicação que estavam sendo desenvolvidos, que poderiam privilegiar a ideologia comunista e as políticas relacionadas à extinta União Soviética. Cabe recapitular que, nesse contexto, a representação estadunidense deixou a

⁹⁰ Por consumidores internacionais, me refiro aqui aos cidadãos do mundo que utilizam produtos oriundos da cultura dos Estados Unidos em diferentes áreas como, por exemplo, ouvindo músicas, assistindo filmes de Hollywood, comprando perfumes e roupas de marcas estadunidenses, dentre outras.

UNESCO, o que implicou a suspensão de recursos para o seu orçamento regular. Entretanto, embora tenha sido observado tal afastamento, os Estados Unidos continuaram como observadores dentro da instituição, de maneira a assegurar que nenhuma ameaça pudesse ser propagada pela agência intergovernamental. Embora as contribuições tenham sido suspensas entre os anos de 1984 e 2003, os Estados Unidos continuaram fornecendo uma ajuda voluntária consideravelmente inferior às doações então destinadas ao orçamento regular, a qual era incorporada aos recursos extraorçamentários e que era destinada às competências específicas da UNESCO.

Assim, após duas décadas afastados da Conferência Geral da UNESCO, os Estados Unidos sinalizaram o interesse em retornar à instituição. A possibilidade de criar e incorporar políticas relacionadas ao terrorismo na agenda da UNESCO se mostrou substancial aos olhos do Estado norte-americano. Diante da intenção de mudança, manifestada pelo então presidente republicano George W. Bush (2001-2009) tem-se uma tentativa de se ajustar os interesses e preocupações estatais dentro da agência internacional.

Em 2002, por conseguinte, sob a direção de Koichiro Matura, então Diretor Geral da UNESCO (1999 a 2009), previu-se a possibilidade de congregar os interesses estadunidenses, a fim de que tal Estado pudesse retornar à instituição. A reinserção dos EUA enquanto membro atuante na Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura foi possível, principalmente, graças às ações da Secretaria Geral de i) ajustar os discursos proferidos pelo Diretor Geral e ii) estabelecer mudanças estruturais na organização. Para efeito de melhor compreensão, serão esquematizadas, a seguir, as mudanças discursivas e algumas alterações que foram percebidas na estrutura organizacional da UNESCO.

5.1.1. *A agenda do terrorismo na UNESCO*

Em novembro de 2001, a Conferência Geral da UNESCO aprovou a resolução intitulada Declaração Universal da Cultura na Diversidade, que teria como fim combater de maneira significativa o terrorismo. Tal resolução traria consigo várias implicações como, por exemplo, o incentivo à ampliação do diálogo intercultural e da preservação da diversidade cultural. A Organização das Nações Unidas conferiu à agência especializada do sistema ONU responsabilidades e expectativas consideráveis para tratar da questão do terrorismo internacional. De acordo com Matsuura (2001), a UNESCO deveria buscar novos métodos de ação e cooperação em resposta aos desafios dos anos 2000.

As recomendações elaboradas a partir dos anos 2000 colocavam em evidência questões como a intolerância, discriminação, desigualdade, ignorância, pobreza e exclusão, que poderiam ser terreno fértil para o desenvolvimento de ideais terroristas. Dessa maneira, as propostas lançadas pela UNESCO se voltaram, sobretudo, para a observação dos direitos humanos, do respeito mútuo, do diálogo intercultural, da justiça, da equidade e da solidariedade entre os povos (MATSUURA, 2001).

Alguns princípios foram traçados pela UNESCO. O primeiro é definido pelo fato de que “o terrorismo não pode ser justificado, quaisquer que sejam as razões, e atos terroristas devem ser condenados de maneira inequívoca”⁹¹ (MATSUURA, 2001, p. 342). Em função disso, a Conferência Geral aprovou uma resolução (56/1), nomeada de Cooperação Internacional para Prevenir e Erradicar os Atos de Terrorismo, em que os Estados passaram a condenar fortemente quaisquer ações que fossem consideradas terroristas, defendendo que ações terroristas poderiam simbolizar a negação de princípios e valores defendidos pela Carta das Nações Unidas e estariam confrontando a Declaração da UNESCO sobre princípios da tolerância de 1995⁹² (MATSUURA, 2001, p. 342). Para que as recomendações e resoluções propostas acerca do terrorismo adquirissem concretude, o grupo de políticas de trabalho da Secretaria Geral da UNESCO fez recomendações diretas às áreas de Educação e Ciência, embora também se observasse a defesa de discursos antiterroristas nas demais áreas.

A Educação, portanto, era vista como um dos instrumentos mais importantes para atingir os principais objetivos da UNESCO, inclusive o combate ao terrorismo. Justificava-se que, por meio do incentivo à promoção da educação, seria possível estabelecer uma cultura democrática capaz de fortalecer o clima de tolerância, segurança e compreensão mútua e, desse modo, encorajar o desenvolvimento de valores que contribuíssem para a paz. Conforme afirmou Matsuura, importava à UNESCO incentivar, naquele contexto, por meio de processos bilaterais e multilaterais, a remoção de ódio de mensagens e textos, a extinção de

⁹¹ Tradução nossa: The first principle is that acts of terrorism can never be justified whatever the motives and should be condemned in an unequivocal fashion, as stated in several Resolutions of the General Assembly, in particular Resolution 56/1. U N E S C O ' s Member States adopted a similar Resolution in 2001 at the last session of the General Conference, entitled 'Call for international cooperation to prevent and eradicate acts of terrorism', in which the Member States strongly condemn any act of terrorism and consider such acts not only as 'a denial of the principles and values of the United Nations Charter, the U N E S C O Constitution and the [1995] U N E S C O Declaration on Principles of Tolerance', but also as 'an attack against humanity as a whole' (MATSUURA, 2001, p. 342).

⁹² Declaração da UNESCO sobre princípios de Tolerância. “Tendo presente que a Carta das Nações Unidas declara ‘Nós os povos das Nações Unidas decididos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, ... a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, ... e com tais finalidades a praticar a tolerância e a conviver em paz como bons vizinhos. (Preâmbulo da Declaração de Princípios sobre a Tolerância p. 7-28º Conferência Geral da UNESCO, de 25 de outubro de 1995).

pensamentos preconceituosos, e a supressão do viés negativo de livros didáticos e outros meios educacionais (MATSUURA, 2003, p. 344).

As dimensões Educação e Ciência se viam entrelaçadas em alguns objetivos. Na Ciência, passou-se a enfatizar a necessidade de reforçar as normas éticas e o código de conduta entre os cientistas, principalmente aqueles que estavam relacionados ao desenvolvimento de tecnologias para o desenvolvimento de armas. Reforçava-se o importante papel da Educação no treinamento e criação de procedimentos capazes de nortear a ética e a responsabilidade das pesquisas desenvolvidas no nível internacional.

Em relação à Cultura, o ponto chave que ganhava destaque nesse período era o da promoção de diálogo entre diferentes povos e civilizações. Por meio desse discurso, estimulava-se a apreciação e respeito a culturas distintas. De acordo com Matsuura (2002), a globalização permitiu que pessoas e nações interagissem mais facilmente, criando laços mais intensos. Nesse processo, notou-se o desenvolvimento de uma sociedade internacional multiculturalizada, multiétnica e com diferentes crenças professadas⁹³, o que poderia se tornar motivo de conflitos internacionais. Além das áreas supracitadas, a Secretaria Geral fez recomendações específicas aos setores de Informação e Comunicação, no intento de facilitar o estímulo de programas capazes de promover o melhor conhecimento de outras culturas, buscando encorajar a tolerância, o respeito e a promoção do diálogo entre jornalistas locais e internacionais. Acreditava-se que esses setores conseguiriam solo fértil para discutir e debater questões que ascendiam sobre a temática do terrorismo.

Notou-se, desse modo, que o debate sobre segurança internacional e, especificamente, sobre o terrorismo internacional passava a ter um *locus* de discussão específico capaz de projetar ideias no cenário internacional em pelo menos quatro frentes de atuação, a saber, (i) Educação, (ii) Ciência, (iii) Cultura e (iv) Comunicação e Informação⁹⁴. Passava-se a compreender, nesse contexto, que muitos dos interesses defendidos pelo governo Bush estavam em conformidade com as novas propostas de agenda da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura.

Para além do repensar institucional no que tange às diretrizes que seriam adotadas, foram observadas algumas redefinições institucionais entre os anos de 2002 e 2005. Dentre as

⁹³ Tradução e adaptação nossa: A key concern for U N E S C O is the promotion of dialogue between and within cultures and civilizations. We see such dialogue as a means for achieving better knowledge and appreciation of different cultures as well as greater respect for and acceptance of cultural diversity. Clearly, globalization has brought peoples and nations into closer interaction and interdependence than ever before and, in the process, has created or further developed multicultural, multiethnic, and multifaith societies throughout the world (MATSUURA, 2002, p. 343).

⁹⁴ Analisa-se Comunicação e Informação juntamente ao longo do texto e, por esse motivo, Comunicação e Informação são categorizadas em um mesmo setor nessa pesquisa.

alterações realizadas, podem ser vistas como uma maneira de privilegiar a reinserção dos EUA na OI global:

- A formalização de uma pauta de políticas contra o terrorismo, a fim de *construir a paz na mente dos homens e mulheres*;
- A definição da UNESCO como uma plataforma de diplomacia pública para dirimir controvérsias nas questões culturais;
- A autorização de coordenadores globais de infraestruturas para servir a outros objetivos programáticos dos EUA.

Tem-se, assim, a inserção e redefinição de determinadas questões que sugerem a primazia dos interesses dos Estados Unidos sobre outras pautas e a abertura da UNESCO, possibilitada em grande parte pelas ações adotadas pela Secretaria Geral para que o Estado norte-americano pudesse, novamente, ser um membro da Organização Internacional. Em face das inúmeras mudanças observadas, George W. Bush declarou, em 12 de setembro de 2002, que: “a organização passou por reformas e os EUA vão participar integralmente nesta missão de avanço dos direitos humanos, tolerância e aprendizado”⁹⁵ (WANNER, 2005, p. 29).

Um interessante aspecto a ser analisado nos anos 2000 se relaciona à Convenção sobre a Diversidade Cultural e o posicionamento dos Estados Unidos nesse processo. Desde 2002, a UNESCO se pronunciava acerca da Declaração da Diversidade Cultural no mundo que, dentre outros objetivos, buscava assegurar que “os acordos internacionais facilitassem a livre circulação de ideia por meio da palavra e da imagem” (DECLARAÇÃO UNIVERSAL SOBRE DIVERSIDADE CULTURAL, 2002). Cumpre ressaltar que quando as ideias sobre uma Convenção capaz de normatizar a Diversidade Cultural começaram a ser gestadas na UNESCO, os Estados Unidos ainda não estavam reinseridos entre os Estados-Membros da instituição.

Talvez se possa afirmar que a discussão sobre a diversidade cultural nos anos 2000 se assemelhe à discussão acerca de uma Nova Ordem Mundial para Comunicação e Informação nos anos 1970, apresentada no capítulo quarto. O fator distintivo nesse contexto é ausência dos Estados Unidos nas discussões iniciais. Não obstante, em 2003, EUA estavam reinseridos na instituição e haviam retomado o financiamento que ficara suspenso entre 1984 e 2003. Muitas das mudanças observadas na OI nesse período de regresso pareciam estar em

⁹⁵ Tradução nossa: *This organization has been reformed and America will participate fully in its mission to advance human rights, tolerance and learning* (WAGNER, 2005, p. 29).

consonância com as metas e objetivos estratégicos propostos pelos planos estratégicos dos EUA para tratar da segurança internacional, como demonstrado na primeira seção deste capítulo.

A reentrada dos Estados Unidos agregada à preocupação com a segurança internacional sugeria uma proximidade maior desse Estado norte-americano com os debates institucionais acerca da construção de uma norma para gerenciar o livre fluxo de ideias e imagens no século XXI. Se, na Guerra Fria, o setor de Comunicação e Informação (C&I) foi alvo da delegação estadunidense como meio de propagação de imagem e ideais que buscavam garantir a expansão de valores norte-americanos para países subdesenvolvidos, no século XXI, o discurso sobre o terrorismo e a Guerra ao Terror fomentariam as reivindicações estadunidenses acerca do livre fluxo de informação.

Em 2005, a Conferência Geral realizou a votação que viria a aprovar a *Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais*⁹⁶ e, como esperado, o documento é aprovado com 148 votos a favor e 2 contrários, a saber, Estados Unidos e Israel (KOZYMKA, 2014). Devido à grande maioria de votos, o documento foi adotado na 33ª Conferência Geral da UNESCO. A oposição estadunidense, no entanto, reforçava a existência de um contencioso debate relacionado à participação dos Estados Unidos na UNESCO e o interesse em controlar o setor de C&I, o que se mostrava como um velho desafio – para a UNESCO, devido à necessidade de contribuições voluntárias dos seus doadores e, para a política externa dos Estados Unidos, devido à dificuldade de sobreposição de interesses em determinados contextos (*ibidem*).

A despeito da objeção estadunidense no caso de 2005, com o reingresso de um dos seus maiores contribuintes, a UNESCO passou a trabalhar com um elevado nível de capital, recebendo mais de 20% de seu orçamento regular dos EUA, o que possibilitou avanços nas competências e nos programas que seriam desenvolvidos pela instituição.

5.1.2. *Alteração da composição orçamentária com a reinserção dos EUA*

É importante destacar que o orçamento dessa Organização Internacional é composto pelo que se chama de orçamento regular que é somado aos recursos extraorçamentários. O orçamento regular é resultante do somatório das contribuições dos Estados-Membros e serve de referência para o corpo burocrático no momento da aprovação dos recursos orçamentários

⁹⁶ A Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais está disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150224por.pdf>.

que serão utilizados na elaboração dos programas, isto é, o orçamento regular se torna o fator limitante para ampliação ou redução de gastos institucionais. Os recursos extraorçamentários são contribuições voluntárias provenientes de diversos parceiros e doadores da UNESCO, não necessariamente atores Estatais, e podem ser destinados a frentes específicas de atuação ou diretamente a um dos programas desenvolvido pela agência internacional.

As frentes de atuação relacionadas à Educação, na maior parte dos documentos orçamentários, recebem papel de destaque. O que significa que os gastos, provenientes do orçamento regular, são destinados, principalmente, a essa competência e são maiores que os gastos direcionados às demais frentes de atuação (FINACIAL REPORT, 2002). Isso pode ser observado na figura abaixo, em que se apresentam a distribuição de orçamento regular e recursos extraorçamentários no biênio 2002-2003.

Figura 5 – Distribuição do Orçamento Regular e dos Recursos Extraorçamentários por Atividades (2002-2003)

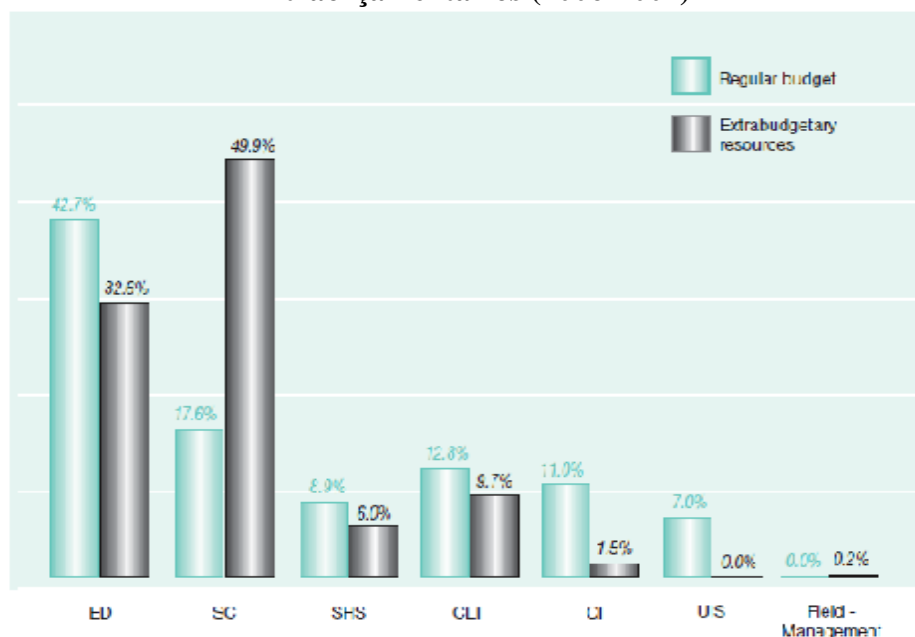


Legenda: ED: Education, SC: Social Sciences, SHS: Natural Sciences, CLT: Culture, CI: Communication & Information, US: UNESCO Insitute of Statistics.

Fonte: UNESCO, 31C/5 2002-2003, p.26.

Embora a cada biênio seja elaborado um novo programa orçamentário para a instituição, observa-se que a Educação recebe grande parte dos recursos provenientes do orçamento regular e se torna o parâmetro central de referência para a implementação dos programas dessa grande área. Os recursos extraorçamentários geralmente variam e algumas áreas podem passar a receber maiores doações que as demais, como pode ser observado na figura 6, abaixo, referente ao biênio de 2006-2007.

Figura 6 – Distribuição do Orçamento Regular e dos Recursos Extraorçamentários (2006-2007)



Legenda: ED: Education, SC: Social Sciences, SHS: Natural Sciences, CLT: Culture, CI: Communication & Information, US: UNESCO Statistics.

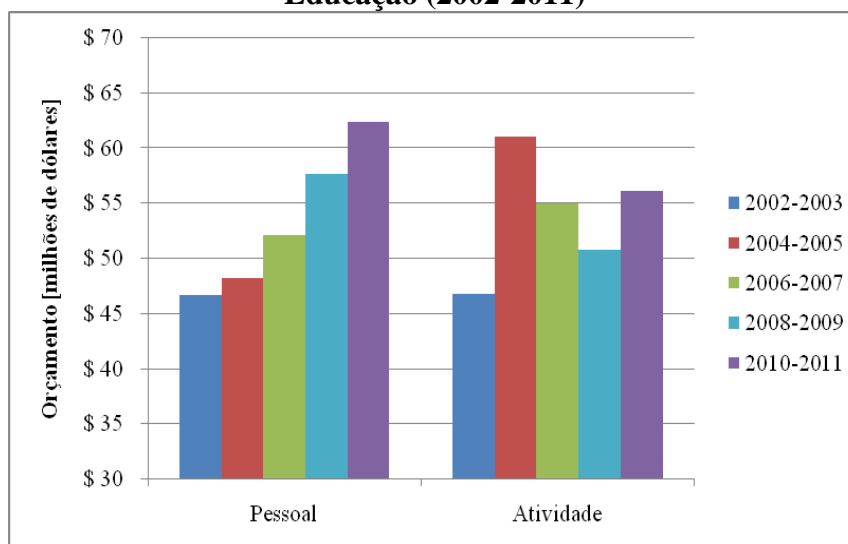
Fonte: UNESCO, 33 C/5 2006-2007 p. 29.

Nesses dois gráficos, observa-se o grande volume de recursos regulares destinados à Educação e um aumento considerável dos recursos extraorçamentários destinados à grande área das Ciências Sociais. Além disso, nota-se a elevação dos recursos regulares destinados à Educação em comparação aos recursos extraorçamentários, o que pode simbolizar uma ampliação geral do orçamento regular da UNESCO. Tal afirmação é feita, pois, ao se comparar os planos orçamentários entre 2002 e 2011, nota-se uma variação do orçamento regular de 544.367.250 dólares, em 2002, passando para 653.000.000 dólares em 2011.

A mudança orçamentária entre 2000 e 2011 mostra uma elevação de aproximadamente 20% nas contas institucionais, sugerindo que a Organização Internacional poderia expandir seu planejamento orçamentário para as grandes áreas e ficar menos dependente de recursos extraorçamentários, o que passaria a refletir, em muitos casos, em impactos positivos na construção e execução de programas. Ou seja, desde os anos 2000, especificamente a partir de 2003, com a reentrada dos EUA, foi observada a aprovação de orçamentos maiores que seriam destinados à contratação de pessoal e aos gastos com atividades e programas, situação que se configurava, tendo em vista os volumosos recursos que passavam a compor a instituição nessa nova fase. Em linhas gerais, nos planos orçamentários bianuais de 2002 a

2010, a grande área da Educação passava a receber um volume maior de contribuições para desenvolver seus projetos, como pode ser observado na figura 7, apresentada abaixo⁹⁷.

Figura 7 – Variação do Orçamento Regular relacionado à grande área da Educação (2002-2011)



Legenda: Variação referente à grande área da Educação, setor que recebe a maior parte de recursos do orçamento regular.

Fonte: Elaboração nossa a partir de dados disponíveis em 31C/5, 32C/5, 33C/5, 34C/5, 35C/5, 36C/5.

Como apresentado no gráfico acima, a oscilação orçamentária – com o aumento observado – traz contribuições para a execução dos programas da UNESCO, embora de maneira não linear. Ou seja, no que tange à contratação de pessoal, foi observado o alargamento de gastos, significando que entre 2002 e 2010 a UNESCO passou a contratar mais consultores e técnicos especializados. Não obstante, ao se observarem os gastos relacionados à atividade, não se tem uma ascensão direta.

Nessa amostra temporal, de 2002 a 2010, têm-se ainda fatores de relevância e que podem ter afetado a UNESCO: o primeiro se relaciona à crise financeira de 2008, o segundo diz respeito à eleição do presidente democrata, Barack Hussein Obama, em 2008, e, por último, mas igualmente importante, em 2009, Irina Bokova, da Bulgária, assume a Direção Geral da UNESCO, tornando-se a primeira mulher a comandar a organização em quase setenta anos de existência da UNESCO. Esse último aspecto pode evidenciar uma nova maneira de administrar os gastos institucionais.

⁹⁷ Análise relacionada ao Setor Educacional, setor que recebe a maior parte do orçamento regular da UNESCO, como demonstrado no terceiro capítulo.

Embora não relacionados entre si, os três aspectos acima mencionados podem explicar alterações nesse período, entre os anos de 2002 a 2010. A crise do mercado hipotecário estadunidense, também chamada de crise do *subprime*⁹⁸, teve início em meados de 2007 e rapidamente colocou em xeque a estrutura financeira internacional (FARHI *et al.*, 2009). Tal crise atingiu amplas dimensões, podendo ser chamada de uma crise sistêmica, pelas implicações e por ter afetado vários outros países. Desse modo, a crise do *subprime* causou impactos também nas finanças da UNESCO, notando-se um declínio das ajudas externas provenientes de Estados-Membros, doadores multilaterais e bilaterais. Quando se analisa novamente a figura 7, é possível perceber um pequeno decréscimo nas atividades do setor educacional iniciado, aparentemente, entre 2007 e 2008.

Além disso, a outra característica do período que se destaca diz respeito à eleição de Obama no ano de 2008. A mudança de George W. Bush para Obama não é capaz de responder diretamente às oscilações financeiras apresentadas pela UNESCO no período. A alteração do presidente na Casa Branca pode sugerir uma maneira distinta de conduzir a política externa e, sobretudo, a política para as organizações internacionais. A eleição de Obama trazia a possibilidade de um reequilíbrio nas finanças internacionais, ensejada pelos estadunidenses, e a expectativa de que a era Bush, fortemente associada à Guerra ao Terror, fosse deixada para trás. Dentre outras estratégias impressas por Obama, o novo presidente se mostrou a favor de uma diplomacia multilateral como possível solução para preceder ao uso da força. Pelos seus discursos, tentou desfazer algumas díades como, por exemplo: branco/negro, bem/mal, cristão/muçulmano, além de tentar desvincular a associação da imagem de muçulmano à de terrorista, criada pelo seu predecessor, George W. Bush (VIANNA, 2010). Com esses esforços discursivos, Obama buscava criar uma nova imagem para o governo nacional estadunidense (*ibidem*). Apesar do engajamento nas ações multilaterais, o cenário financeiro de contração orçamentária foi um fator relevante no governo Obama e na relação EUA-UNESCO nesse período.

Além da crise do *subprime* e da eleição de Obama, os anos 2008-2009 são também marcados por uma nova direção na UNESCO. Conforme mencionado anteriormente, em 2009, Irina Bokova assumiu a chefia da Secretaria Geral no papel de Diretora Geral da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura. Cabe ressaltar que, embora a instituição internacional seja regulamentada por documentos oficiais, a personalidade do Diretor Geral pode influenciar a condução da organização, sobretudo, por

⁹⁸ *Subprime*: mercado norte-americano de hipotecas de alto risco.

meio de contratação do corpo burocrático e dos especialistas que irão auxiliá-lo na tomada de decisão. Desse modo, a despeito das instâncias institucionais, a mudança de um Diretor Geral poderá trazer mudanças nas pautas de programas e na forma como esse ou essa irá sentenciar decisões específicas para a organização.

Essa questão é de relevância, pois, como abordado anteriormente, muitas das mudanças ocorridas a partir de 2001 foram exequíveis em função da permissão e facilitação do então Diretor Geral Koïchiro Matsuura. É importante sublinhar que, desde a entrada de Irina Bokova, novas pautas como, por exemplo, a introdução de discussões sobre o Direito da Mulher e a Alfabetização das Mulheres no Mundo, de várias faixas etárias, e um foco de estudos sobre a África e os problemas do continente, foram inseridas na agenda da UNESCO. Percebe-se, assim, uma renovação da agenda, deslocando o foco das preocupações com o terrorismo internacional para outras preocupações contemporâneas.

5.2. Um novo retrocesso

O ritmo crescente do orçamento regular da UNESCO começou a declinar a partir do final de 2011, com a entrada da Palestina como novo membro institucional. Como mencionado no capítulo quarto, na década de 1970, a Palestina começava a reivindicar sua admissão e a receber recursos da UNESCO para bolsas de estudos, o que criava impasse na relação entre Estados Unidos, Israel, Palestina e UNESCO (FRAUG MEIGS, 2011). A entidade Palestina aguardava uma posição sobre o pedido de admissão enviado ao Conselho Executivo no ano de 1989⁹⁹. Somente em outubro de 2011, no entanto, o Conselho e a Conferência Geral deferiram a entrada da Palestina como um novo Estado-Membro na UNESCO. O processo passou por duas instâncias decisórias distintas: em primeiro lugar, a proposta foi aprovada pelos membros do Conselho Executivo, com 40 votos a favor, 4 contrários e 14 abstenções. Após a proposta ser aprovada nesse *locus* de decisão, os membros do Conselho Executivo recomendaram que a Conferência Geral reconhecesse a Palestina como novo Estado-Membro (BLANCHFIELD; BROWNE *apud* CAMPBELL, 2013).

Na Conferência Geral, portanto, deu-se início a uma nova votação em que 107 membros foram a favor (dentre eles, países da África, América Latina e Caribe), 14 contrários (dentre eles, EUA e Israel), e 52 se abstiveram. Na 36ª Conferência Geral, foi então formalizada a entrada do novo membro. Desde novembro de 2011, portanto, a Palestina é

⁹⁹ O ano de 1988 é emblemático, pois, em novembro de 1988, o Conselho Nacional Palestino proclamava o nascimento de um Estado próprio, votado em uma Assembleia Geral das Nações Unidas no dia 29 de novembro de 1947. Fonte: < <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1030> > Acesso: 13/11/14.

oficialmente um Estado-Membro da UNESCO, podendo participar das conferências e votar sobre as diretrizes a serem ratificadas pela mesma.

O processo decisório demonstra, portanto, que, ainda que os EUA tenham votado contra a adesão da Palestina, o novo ator foi aceito em função da grande maioria de votos obtida no Conselho Executivo e na Conferência Geral. Importante destacar que em ambas as instâncias é possível encontrar representações estadunidenses. Atualmente, os EUA são membros do Conselho Executivo do Grupo 1¹⁰⁰, o que significa que dentre os 55 membros integrantes desse atual Conselho, os EUA foram um dos membros que manifestou seu desinteresse em relação à entrada da nova representação. Os EUA são também um membro com direito a voto na Conferência Geral e também podem manifestar sua contrariedade à entrada da Palestina no momento da votação.

A despeito da oposição estadunidense, de acordo com Irina Bokova (2011), a aceitação de um novo membro se mostra uma oportunidade para fortalecer a instituição, ao contrário de causar enfraquecimentos institucionais, ainda que muitos desafios pudessem surgir com essa admissão. A Diretora Geral declarava que o momento poderia ser oportuno também para consolidar os ideais defendidos (BOKOVA, 2011). Com a declaração, a Diretora sugeria um possível cenário de dificuldades que poderiam se consolidar devido à contestação estadunidense.

O que se busca enfatizar nesse contexto é que, a despeito de os EUA serem um dos maiores contribuintes da UNESCO e se manifestarem contrariamente à adoção das novas políticas, a proposta de adesão de um novo membro foi aceita por essa organização internacional. Cabe destacar que a contestação do Estado norte-americano está ancorada na luta contra o terrorismo e nas leis 101-246 e 103-236 adotadas em 1990, as quais proíbem o envio de donativos às agências intergovernamentais em que a representação Palestina for reconhecida como Estado-Membro da instituição (SCHAEFER, 2011).

De acordo com a lei 101-246, está previsto que: “Não serão autorizados recursos para qualquer das agências especializadas das Nações Unidas que conceda à Palestina o mesmo respaldo que os demais Estados-Membros”¹⁰¹. Conforme a lei 103-236 é estabelecido que:

Os Estados Unidos não deverão destinar qualquer contribuição voluntária ou contribuições regulares: (1) a qualquer organização afiliada da Organização das

¹⁰⁰ O Conselho Executivo do Grupo 1 é integrado por países do Grupo 1 da UNESCO, a saber, países da América do Norte, Europa Central e Leste Europeu.

¹⁰¹ Tradução nossa: 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 (SCHAEFER, 2011, p.15).

Nações Unidas, que permita a plena adesão como um *estado* a qualquer organização ou grupo que não tem os atributos reconhecidos internacionalmente de um Estado, ou (2) para as Nações Unidas, se as Nações Unidas concederem plena adesão como Estado na ONU a qualquer organização ou grupo que não tenha os atributos reconhecidos internacionalmente de existência do estado, durante todo o período em que essa adesão é eficaz ¹⁰² (Lei 103-236 *apud* SCHAEFER, 2011, p.15).

As leis dos EUA enfatizam a rejeição à OLP, propriamente dita, e aos atores e representações internacionais que ainda não adquiriram sua soberania estatal, como a Palestina. A entrada da Palestina na UNESCO antecede o ingresso de tal ator na ONU e nas demais instituições do sistema ONU. Se, na UNESCO, os EUA foram contrários à entrada da representação Palestina, na ONU, Estados Unidos não teriam dúvidas no tocante ao bloqueio ou à criação de qualquer medida capaz de obstar a adesão desse ator internacional. Nesse sentido, o status de Estado-Membro adquirido pela Palestina na UNESCO pode simbolizar o começo de um avanço em direção à aquisição de sua soberania no nível internacional e pode ser atribuído à defesa de programas da UNESCO de sustentar o espírito democrático da Primavera Árabe e incentivar o avanço educacional no Oriente Médio (SCHAEFER, 2011).

Assim, tal adesão, para além de permitir que a Palestina vocalize suas preferências no nível internacional, possibilita a aquisição de um poder simbólico, no sentido de que pode ser um primeiro passo na solução dos dilemas regionais e na concretização de um *status quo*, buscado pela entidade Palestina há vários anos. Por outro lado, essa inserção implicou uma considerável redução orçamentária (que será discriminada em sequência) e, futuramente, pode comprometer as negociações de paz na relação Israel-Palestina. Ou seja, no conflito Israel-Palestina, Israel recebe um forte apoio político e financeiro da política externa estadunidense. É importante salientar que Israel é um aliado estratégico dos Estados Unidos, “devido às suas fronteiras com o Iraque (em processo de estabilização pelas forças EUA-OTAN) e com o Afeganistão – no qual a missão OTAN-EUA, ao longo de 2009, adquiriu cada vez mais feições de um projeto de ‘construção de Estado’” (VIANNA, 2010, p.113).

A proximidade dos EUA com Israel garante que o governo estadunidense consiga aliados para os teatros de operação no Oriente Médio. Além dessa parceria simbólica, Israel é um atrativo para os EUA em função das reservas de energia localizadas na região da

¹⁰² Tradução nossa- Lei 103-236 de 1994: 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 Nations, if the United Nations grants full membership as a state in the United Nation to any organization or group that does not have the internationally recognized attributes of statehood, during any period in which such membership is effective (In: SCHAEFER, 2011, p.15).

Península Árabe. Uma análise do Departamento de Estado de 1945 descreveu a região como “... uma estupenda fonte estratégica de poder, e um dos maiores prêmios materiais da história mundial... tem sido praticamente um axioma da política externa dos EUA que as reservas devem permanecer sob o controle dos EUA (CHOMSKY, 1999, p. 95)”. Ademais, no que tange à Palestina, os EUA são um dos países contrários ao grupo islâmico Hamas¹⁰³, que está no governo parlamentarista palestino desde 2006. O Hamas reivindica o estabelecimento de um Estado palestino islâmico no lugar de Israel e rejeita os acordos feitos entre a entidade Palestina e Israel (CHOMSKY, 1999). Destarte, a adesão e a perspectiva de participação Palestina nas decisões da UNESCO podem ser interpretadas como ameaça ao governo israelense nesse processo de construção de paz.

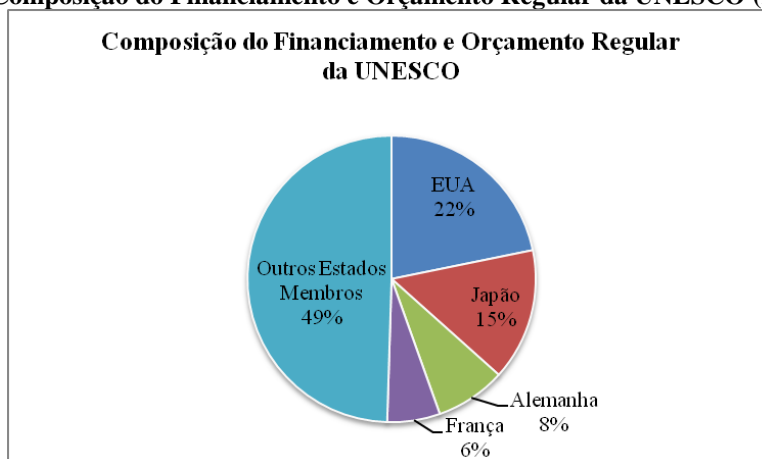
O que se tem, por conseguinte, é um encolhimento dos esforços de consolidação de paz entre as terras de Israel e Palestina e a retração orçamentária da UNESCO em função da suspensão de doações provenientes dos Estados Unidos e de Israel. Desde então, a UNESCO vem trabalhando com a redução de custos em função do declínio orçamentário proveniente da suspensão de donativos.

O que se pode destacar é que, desde a entrada da Palestina, a UNESCO opera seus projetos e programas com um montante consideravelmente menor, sendo 22% a menos de origem estadunidense e 3% a menos proveniente das doações israelenses, o que equivale a aproximadamente 80 milhões de dólares a menos por ano¹⁰⁴. A fim de expressar a participação financeira dos EUA na UNESCO, é apresentado abaixo um gráfico da composição do Financiamento e Orçamento Regular da UNESCO.

¹⁰³ Hamas formed in late 1987 at the beginning of the first Palestinian Intifada (uprisng). Its roots are in the Palestinian branch of the Muslim Brotherhood, and its supported by a robust social/ political structure inside the Palestinians territories. The groups charter calls for establishing an Islamic Palestinian state in place of Israel and rejects all agreements made between the PLO Israel. More recently, Hamas has publicly expressed a willingness to accept a long-term cessation of hostilities If Israel agreed to Palestinian state based in 1967 borders with Jerusalem as it's Capital. Hama's strength is concentrated in Gaza strip and areas of the West bank. Fonte:<<http://www.nctc.gov/site/groups/hamas.html>> Último Acesso: 10/05/2015

¹⁰⁴ 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> Acesso: 27/11/2014.

Figura 8 – Composição do Financiamento e Orçamento Regular da UNESCO (2002 a 2011)



Fonte: Elaboração nossa a partir de dados disponíveis em BLANCHFIELD, BROWNE, *apud* CAMPBELL, 2013.

A figura 8 é de importância para a presente discussão, pois demonstra qual era a participação financeira dos EUA dentro da instituição internacional até o período que antecede a entrada da Palestina. Conforme apresentado anteriormente, o orçamento da UNESCO para os programas é aprovado de acordo com os recursos regulares, embora os recursos extraorçamentários também sejam fundamentais para encorajar o desenvolvimento de programas. O que é possível entrever em função dessa suspensão de doações é a necessidade de se criar novas alternativas para assegurar os gastos e despesas institucionais, mesmo sem um dos seus maiores contribuintes dentro da UNESCO

5.3. O cenário atual da UNESCO e os problemas financeiros

Ao se fazer a análise do 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, para manter as finanças equilibradas, o orçamento foi reduzido em 29% do total, representando o corte de 188 milhões de dólares¹⁰⁵, (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.

¹⁰⁵ Tradução e adaptação nossa: 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.

Ainda em decorrência da interrupção da ajuda externa, Irina Bokova suspendeu, em 2012, o direito de voto dos EUA e de Israel, em função do não pagamento das contribuições. Como demonstrado na seção em que se discutiu a Estrutura Interna da UNESCO, a suspensão de votos na Conferência Geral implica que não será permitido à representação estatal manifestar sua posição sobre as novas políticas e decisões a serem implementadas pela UNESCO. Importante destacar que os eventos de 1983 e 2011 são similares, mas, no primeiro, tem-se uma saída efetiva e a manutenção de observadores dentro da instituição e, no segundo, a representação estadunidense continua na Organização Internacional como membro pertencente ao Grupo do Conselho Executivo 1¹⁰⁶, mas não cumprindo a obrigação de enviar recursos à instituição e, por esse motivo, tendo seu direito de voto suspenso na Conferência Geral.

A UNESCO, portanto, vem 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, observaram-se inúmeras tentativas de reestruturação da agência internacional. Irina Bokova declarou a possibilidade de uma reforma na instituição para melhor estruturar os recursos, almejando a manutenção de um orçamento mais equilibrado e menos oscilante ao longo dos anos. Como observado no documento 189 EX/15, expedido pelo Conselho Executivo em 2012, muitas agendas de programas foram afetadas pela redução orçamentária.

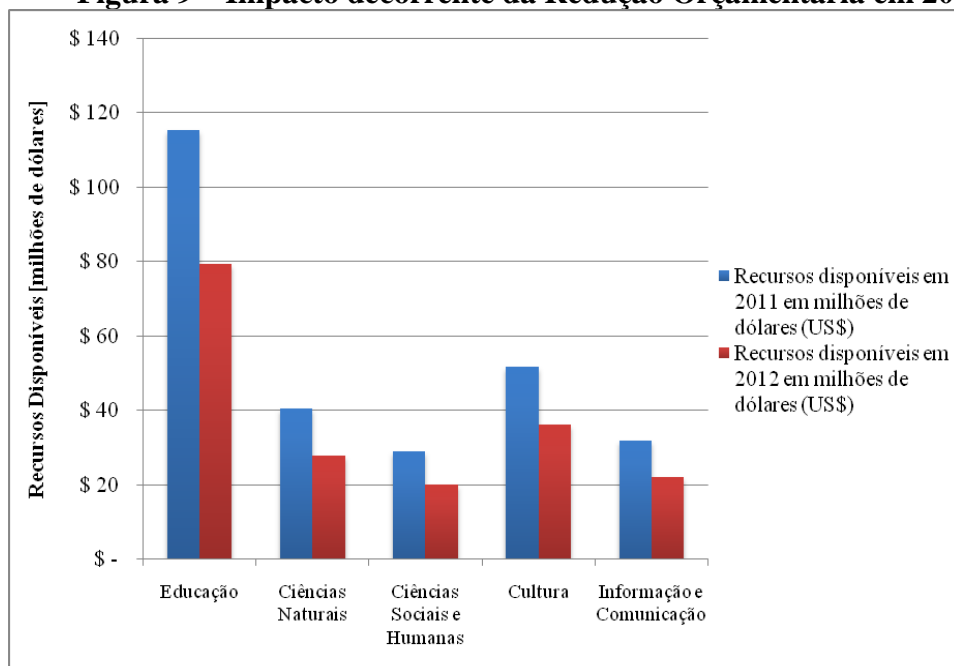
No que se relaciona à Agenda dos Programas Educacionais, desde a suspensão das doações dos Estados Unidos, notou-se uma redução de 31% dos recursos disponíveis para a implementação de tais programas. A redução orçamentária significou corte de custos com pessoal, ou seja, redução de número de consultores 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, a 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 Interagências para Oceanos e Costas na Rio +20

¹⁰⁶ UNESCO: 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> Acesso: 08/07/2014.

(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 restrição de inúmeras ações a serem executadas por essas áreas principais.

De maneira esquemática, temos:

Figura 9 – Impacto decorrente da Redução Orçamentária em 2011



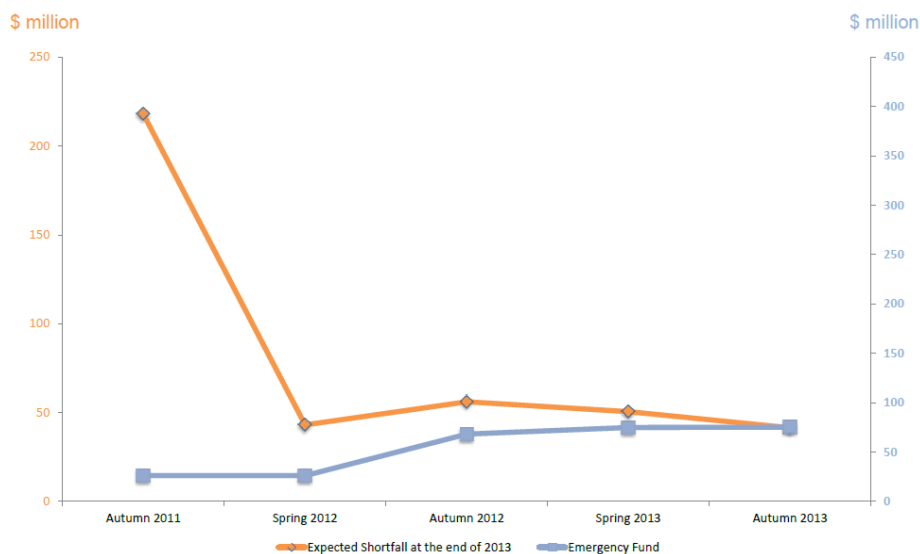
Fonte: Elaboração nossa a partir dos dados disponibilizados em UNESCO 189 EX/15, 2012.

O que se observa, portanto, em função da atual crise financeira na UNESCO, 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 mais contempladas, centralizando-se 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.

5.3.1. A situação da UNESCO em 2013

Como mencionado na seção anterior, o posicionamento contrário dos Estados Unidos em relação ao reconhecimento da Palestina na instituição resultou em um significativo impacto nas finanças da UNESCO. Como se observa na figura 10, exposta abaixo, 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.

Figura 10 – Atingindo o Déficit Zero em 2013(36/C5)



Fonte: Facts and Figures UNESCO's Response to the Financial Crisis, UNESCO, 2013.

Como demonstrado pela figura 10, os recursos provenientes do orçamento regular vêm assumindo uma curva descendente (vide curva de cor laranja), enquanto o fundo de emergência, representado pela linha azul, tem sido utilizado para preencher a lacuna existente no orçamento atual. Além da ativação do fundo de emergência, Irina Bokova adotou outras tantas medidas relacionadas à distribuição de recursos. Conforme disposto pelo documento 191 EX/26 de 2013, a Diretora Geral propôs inúmeras ações com a finalidade de provisionar 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, em 21 de fevereiro de 2013, totalizava 74,9 milhões dolares em fundos recebidos e 0,07 milhão 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 trigésima sexta Conferência Geral, 36C, a fim de 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 2011¹⁰⁷ (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, esperava-se um orçamento que somasse cerca de 653.000.000 de dólares; em contrapartida, o teto financeiro atual se consolida em 465 milhões de 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, buscando concentrar as ações nas áreas em 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 em operação, 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 adiadas ou definitivamente canceladas em função da crise financeira iniciada em 2011. Tem-se ainda

¹⁰⁷ Tradução nossa: 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).

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 prejudicados, dentre eles se incluem as demandas para se formar comitês nacionais de bioética que, dificilmente, serão executados 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 subsidiadas pelos recursos extraorçamentários, o que os torna mais vulneráveis à não efetivação de programas, já que os recursos extraorçamentários são dependentes de doadores e parceiros e, conseqüentemente, mais oscilantes (UNESCO, 191EX/26, 2013).

Em relação à grande área da 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. Não obstante, embora o setor de programas culturais tenha sido fortemente afetado, Irina Bokova afirma que as prioridades desse campo têm sido atendidas devido à utilização de recursos do Fundo de Emergência. Contudo, quando se fala da contratação de pessoal, tem-se um cenário preocupante, uma vez que se tem buscado desenvolver as atividades com as equipes existentes, limitando-se 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 no que se relaciona à participação dos Estados Unidos enquanto membros de agências multilaterais.

5.4. Conclusão

No presente capítulo, buscou-se demonstrar a relação traçada entre Estados Unidos e UNESCO na contemporaneidade. Almejou-se destacar de que maneira os eventos internacionais podem contribuir ou trazer impactos a essa relação. Desse modo, os atentados de 2001, juntamente com a análise do início do Governo Bush, ganharam destaque nessa discussão.

Pela análise das diretrizes adotadas pela Estratégia de Segurança Nacional, NSS, em 2002, também chamada de Doutrina Bush, foi possível identificar o discurso prevalecente nesse contexto. Assim, sob a defesa de que o terrorismo e todas as suas faces deveriam ser

combatidos, o discurso ganhou força e espaço para ser vocalizado. Como demonstrado ao longo do texto, a partir de 2001 foram identificadas inúmeras iniciativas relacionadas ao terrorismo no interior da UNESCO.

Entre 2001 e 2003, o Diretor Geral Matsuura expôs repetidas vezes a importância de se utilizar a educação, a ciência e a cultura para suprimir o terrorismo internacional e todas as iniciativas a ele relacionadas. Nesse tocante, discutiu-se a importância da utilização do *soft power*, ou poder brando, pelos EUA. O recurso ao poder não material pode se mostrar útil para Estados que anseiam expandir seu poderio pelas vias culturais, científicas e educacionais. Nessa medida, a análise da utilização do poder brando pela política externa estadunidense mostrou-se pertinente para entender por que uma organização internacional que não atua diretamente com questões materiais, como resolução de conflitos ou problemas financeiros, pode ser de relevância para os Estados Unidos.

Percebeu-se, portanto, que, após vinte anos de afastamento da instituição internacional, EUA e UNESCO celebraram a retomada da parceria entre “Principal” e “Agente” no ano de 2003. Desde a reentrada dos EUA, observou-se uma elevação considerável do orçamento regular, permitindo a ampliação de gastos com técnicos, consultores, especialistas e atividades nas grandes competências da UNESCO. Contudo, desde 2008, com a crise do *subprime* e o enfraquecimento financeiro estadunidense, notou-se uma contração orçamentária em função da retração nas finanças internacionais. A partir de 2011, percebe-se um efetivo declínio nas contribuições destinadas à UNESCO, justificadas pela aceitação da Palestina como membro da entidade e pela suspensão das ajudas externas provenientes dos Estados Unidos e de Israel.

A aceitação da Palestina na UNESCO pode ser interpretada sob óticas distintas. Em um primeiro plano, pode-se dizer que a UNESCO não é um agente que depende politicamente dos Estados Unidos; todavia, é possível atestar uma forte dependência econômica. Essa relação político-econômica entre EUA-UNESCO evidencia fragilidades, de modo que, ainda que a UNESCO não aceite algumas determinações estadunidenses, a instituição não consegue desempenhar todos os seus projetos e programas a contento sem as contribuições provenientes do governo norte-americano (correspondentes a aproximadamente 22% do orçamento regular anual da instituição).

Essas fragilidades mencionadas não só revelam a proeminência estadunidense sobre outros atores, como também evidenciam que a organização é vulnerável aos interesses dos seus Estados-Membros e, em muitos casos, as políticas aprovadas não preveem alocação ou ampliação de recursos. Ou seja,

a UNESCO ainda enfrenta muitos desafios para a implementação de reformas organizacionais. Um grande obstáculo enfrentado são as perspectivas divergentes entre as políticas externas dos Estados-Membros, causando impactos na estrutura multilateral da organização. Cada país tem suas prioridades na política externa e essas diferenças algumas vezes levam a desacordos orçamentários, de programas e, mais recentemente, entre Estados- Membros (BLANCHFIELD; BROWNE *apud* CAMPBELL, 2013, p. 83).

Por fim, o que se se pretendeu demonstrar foi que, a despeito da existência de uma forte ação estadunidense sobre a UNESCO, a Organização Internacional se apresenta suscetível a outros impactos, como eventos internacionais e à discordância entorno de políticas e planos orçamentários entre seus diversos Estados-Membros.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da pergunta de partida elaborada para o trabalho (qual seja, de que modo os Estados Unidos atuam na UNESCO a fim de transnacionalizar seus interesses estatais?), foram identificadas algumas pistas. A primeira delas é observada a partir da participação dos Estados Unidos nas decisões acerca da criação de organizações internacionais. Considerando que a criação das diversas instituições internacionais no pós-1945 se mostraria uma forma alternativa de projeção de poder, para os EUA, a criação da UNESCO poderia ser uma plataforma para propagandear os ideais estadunidenses e, desse modo, exportar a cultura e os valores para os demais Estados do cenário internacional. De acordo com Joseph Nye (2004), o investimento em um poder brando seria de interesse para os Estados Unidos, pois, por meio desse, seria possível atingir objetivos políticos de maneira indireta, uma vez que outros países passariam a admirar os valores e emular as ideias por esses propagados, sendo, desse modo, uma segunda face do poder empregada pelos Estados Unidos (NYE, 2004).

Como demonstrado no segundo capítulo, as organizações internacionais integravam um amplo projeto liberal que se destinava a difundir ideais do ocidente e do capitalismo. Surgiram, portanto, destinadas a atuar como representantes de discursos e valores específicos, sendo autorizadas pelos Estados a fazê-lo. Conforme abordado, a transferência de autoridade às organizações internacionais, embora similar à transferência existente na representação político-estatal, apresenta grandes complexidades, em função da heterogeneidade de preferências e sobreposição de vozes num contexto político internacional.

Como visto, embora as OIs tenham poder de agência e de difusão de normas internacionais visando a produzir efeitos globais, a disparidade de poder existente entre os Estados-Membros de uma mesma organização internacional propicia que Estados dotados de muitas capacidades políticas e financeiras consigam facilmente se sobrepor aos demais. Isto é, ainda que a institucionalização consiga canalizar preferências e conceder a cada Estado o direito de se manifestar e de ser reconhecido internacionalmente, as OIs podem criar resultados desiguais em que seus maiores contribuintes podem ser beneficiados.

Cabe lembrar que as organizações criadas na ordem mundial pós-1945 assumiram características e estruturas distintas. Como observado no capítulo três, a

UNESCO buscou equiponderar essas assimetrias de poder, concedendo a cada Estado-Membro o igual direito de participação, por meio de voz e de voto em seus órgãos deliberativos. Contudo, a despeito da estrutura burocrática e da racionalidade institucional voltadas à construção de uma organização mais democrática, observa-se que a organização não é neutra e, como apresentado nos capítulos anteriores, muitos eventos históricos comprovam grande permeabilidade dos interesses dos Estados Unidos na instituição, gerando o desequilíbrio nas ações.

O que se nota, a partir disso, é a fragilidade da estrutura democrática da UNESCO, refletida em seus contextos decisórios. Para além da projeção de interesses estadunidenses na instituição, a análise histórica e documental sugere que existem problemas institucionais que a UNESCO ainda não consegue solucionar como, por exemplo, a criação de mecanismos de *enforcement* que sustentem a participação dos grandes contribuintes sem, no entanto, criar vieses que impliquem benefícios políticos que acabem por hierarquizar, na prática, os Estados-Membros. De toda maneira, não seria possível enumerar aqui todos os aspectos que podem inviabilizar o processo decisório, uma vez que a análise esteve restrita à atuação dos Diretores Gerais.

Seria necessário sublinhar, todavia, que, em muitos casos, os processos e decisões políticas se mostram menos eficientes do que poderiam ser, em função da atuação desses grandes Estados que podem obstruir os canais institucionais, gerando, até mesmo, a paralisia institucional. Ao longo da análise, o aspecto que mais se tornou evidente foi a ausência de mecanismos capazes de obstar esse comportamento estatal autointeressado dentro da UNESCO. Como demonstrado no capítulo quarto, em que se realizou a análise sobre os papéis dos Diretores Gerais, o contexto da Guerra Fria e a rivalidade ideológica instalada no período fomentaram um intenso debate no final da década de 1970 e nos anos 1980. Nesse contexto, motivada pelo desejo de inúmeras reformas institucionais, notava-se principalmente a oposição estadunidense de modo a impossibilitar que os processos políticos alcançassem o almejado fim no tempo esperado.

Talvez se possa afirmar que esse contexto revela o relativo enfraquecimento da capacidade dos Estados Unidos em moldar interesses e preferências no ambiente internacional, recurso que, de acordo com Nye (2008) *apud* Parmar; Cox (2010) seria amplamente utilizado em ambientes democráticos. Em outras palavras, o autor defende que líderes de países autoritários usam a coerção para alcançar determinados objetivos, ao passo que representantes de regimes democráticos recorrem a mecanismos que visam

conquistar preferências a partir de um modelo de cultura atraente, capaz de persuadir outros Estados (NYE, 2008).

O argumento de Nye (2004) é útil, pois provê uma interpretação válida do cenário dos Estados Unidos na UNESCO na década de 1980. A problematização acerca da falha no sistema de comunicação e informação se mostrava uma ameaça ao poderio estadunidense que, desde 1945, vinha sendo disseminado por meio da exportação do pacote cultural, liberal e democrático, via UNESCO. A década de 1980 se mostrou emblemática também pela saída dos Estados Unidos. Se, por um lado, observava-se o declínio do poder brando desse ator nessa organização internacional, notava-se, concomitantemente, o interesse institucional em não permitir que a projeção de poder estatal de um ator soterrasse os demais Estados-Membros. Destarte, notava-se que a despeito da dependência financeira em relação aos Estados Unidos, a UNESCO se mostrava disposta a manter o caráter democrático prenunciado pela Constituição de 1945, ainda que tal fato implicasse significativa perda orçamentária.

De acordo com Hawkins *et al.* (2006), os agentes podem adquirir autonomia e não agir de acordo com os interesses dos seus principais no interior de organizações internacionais. De acordo com esses autores, as estratégias independentes do agente podem afetar a decisão do principal e o nível de autonomia adquirido pelo agente (HAWKINS *et al.*, 2006). Em outras palavras, a autonomia adquirida pela UNESCO está limitada às ações por ela traçadas. Isso fica claro nos eventos da década de 1980 e nos anos 2000, como apresentado no capítulo cinco. No primeiro evento histórico, notamos a resposta institucional para as desigualdades entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, o que culminaria no egresso de um dos seus maiores contribuintes. Nos anos 2000, em meio a Doutrina Bush e à reconfiguração do discurso propagado pela UNESCO, tem-se o retorno da delegação estadunidense, o que sugere de fato que o plano político adotado pelo agente traz impactos na relação com seu principal, podendo-se corroborar a ideia de que os Estados-Membros da UNESCO concedem uma autoridade limitada para essa organização internacional.

Ademais, é possível afirmar que a UNESCO é uma instituição que preocupa a política externa estadunidense por nem sempre atender às suas reivindicações (em termos de *policy making*). De acordo com Campbell (2013), os Estados Unidos vêm postulando maiores benefícios institucionais em função da elevada ajuda externa destinada a essa OI, no entanto, a UNESCO se pronuncia contrariamente, dizendo que

não irá alterar suas normas institucionais para atender às exigências de seus maiores contribuintes (BLANCHFIELD; BROWNE, MARJORIE *apud* CAMPBELL, 2013).

Assim, tem-se a confirmação da hipótese de que, em função da dependência de aportes financeiros dos Estados Unidos, a capacidade de atuação da UNESCO se torna constrangida e vulnerável à agenda de política externa norte-americana. Os EUA vêm obstando sistematicamente a tomada de decisão nas arenas decisórias da UNESCO, o que pode levar à debilidade do sistema político e ao enfraquecimento dos programas institucionais da UNESCO, em função da instabilidade orçamentária.

O que se destaca é que os Estados Unidos exercem um importante papel na cooperação tecnológica, científica e cultural, enquanto contribuintes nos programas, conforme observado na gestão Mayor (em que se destacou a importância dos cientistas estadunidenses na agenda das ciências). Contudo, o papel dos Estados Unidos dentro da UNESCO é, de certo modo, paradoxal, pois, apesar desse esforço para a cooperação e do subsídio a países periféricos, nota-se também o grande esforço feito pela transnacionalização e globalização de ideais e valores nacionais, que podem servir para legitimar as solicitações feitas por estadunidenses no plano global. Além disso, a despeito de se identificar a ação ostensiva dos Estados Unidos sobre a Comunicação e Informação na década de 1980 e dos inúmeros esforços em torno da educação em 2003, não se pode afirmar que uma mesma competência será o meio pelo qual a política externa dos EUA buscará projetar seus interesses. Mais adequado seria afirmar que o contexto histórico e as doutrinas estadunidenses criadas pelos presidentes traçam formas distintas de se utilizar o poder brando nessa plataforma de diplomacia pública.

Assim, se nos primeiros anos da UNESCO, de 1945 a 1957, os Estados Unidos defenderam a educação para os países devastados pela Segunda Guerra Mundial, as décadas de 1960 e 1970 foram marcadas por políticas voltadas à diversidade cultural e à abertura aos países recém-independentes. No que se relaciona à atuação dos Estados Unidos, a cultura começava a ganhar destaque, devido à possibilidade de exportar um modelo que seria útil para cooptar Estados a seguirem o estilo difundido pelos norte-americanos. Na Era Reagan, década de 1980, a política externa mais agressiva acirrou as disputas entre os blocos capitalista e comunista, criando um novo contexto na Guerra Fria. As preocupações estadunidenses estavam voltadas para o controle do fluxo de informações dentro da UNESCO, levando à ruptura das relações entre esses dois atores.

No início dos anos 1990, com o Governo Clinton, a consolidação de acordos multilaterais com outros países parecia abrir espaço para que as relações entre os

Estados Unidos e a UNESCO fossem retomadas. Ao longo desse governo, notava-se, na UNESCO, a presença de observadores e eram destinadas ajudas voluntárias para programas específicos, que eram contabilizadas em meio aos recursos extraorçamentários. Na era Bush, os atentados terroristas tomaram a pauta dos discursos internacionais e, na gestão de Matsuura, retornariam à UNESCO buscando propagar políticas contra o terrorismo, principalmente nas pautas de Educação e Cultura, observando-se, portanto, a sensível alteração de políticas também nas áreas de Ciência, Comunicação e Informação. No governo Obama, tem-se um retrocesso nessas relações, explicado pelo reconhecimento da Palestina enquanto Estado-Membro da organização, notando-se com isso a retração orçamentária e, conseqüentemente, o menor impacto da atuação dessa delegação na UNESCO.

Existem diversas maneiras pelas quais os Estados Unidos projetam seus interesses na UNESCO. Conforme destacado na hipótese no início do trabalho, os grandes contribuintes tendem a abandonar uma organização caso sua “voz” não alcance os resultados esperados, sendo por isso menos leais às propostas. A projeção da voz se mostrou em muitos cenários ligada ao Setor de Comunicação e Informação (C&I). Isto é, ainda que o setor C&I não esteja incorporado no acrônimo que dá nome à UNESCO, esse setor acaba assumindo relevância para a política externa estadunidense em função de se mostrar um meio direto para se controlar as questões que serão propagandeadas.

Cumprir lembrar que, conforme destacado no terceiro capítulo, os setores de Educação, Ciência e Cultura criam departamentos de mídia e de propaganda vinculados ao setor de C&I que ficam encarregados de publicizar as políticas e projetos adotados no meio institucional. Nessa medida, o setor de C&I, inicialmente não considerado como o foco da pesquisa, acabou ganhando relevância no debate que se propôs. Como mencionado, o grande impasse da década de 1980 esteve relacionado a uma nova ordem relacionada à Comunicação e Informação. Nos anos 2000, a preocupação estadunidense com o discurso antiterrorista assumia o cenário e reformulava as estratégias de segurança nacional de modo a, novamente, buscar controlar o que poderia ser proferido no meio internacional. Nesse segundo contexto, nota-se a oposição norte-americana com a aprovação da Convenção sobre a Diversidade Cultural que poderia incentivar formas distintas de manifestações culturais no cenário internacional, não desejada pelos Estados Unidos.

Agregado à contestação estadunidense acerca da Convenção sobre a Diversidade Cultural, identificamos o impasse relacionado à admissão da Autoridade Nacional

Palestina, ANP, na instituição. Conforme demonstrado no capítulo quinto, o reconhecimento da Palestina implicou em severas reduções no orçamento regular devido à suspensão da ajuda externa dos Estados Unidos. Apesar da redução orçamentária, observou-se, em contrapartida, que o foco do orçamento passou a ser deslocado para os recursos extraorçamentários, de modo que alguns doadores passaram a ampliar as contribuições de recursos destinados à UNESCO como uma possível tentativa de equilibrar as finanças orçamentárias.

Mesmo com o alargamento desses recursos, a instituição enfrenta grandes problemas para a implementação de muitos dos seus inúmeros projetos construídos. O que se pode dizer nesse tocante é que, embora a UNESCO seja uma instituição que revele um caráter relativamente mais democrático quando comparado ao funcionamento de muitas instituições, existem algumas lacunas no processo operacional e burocrático. Por fim, por meio da investigação da projeção de interesses dos Estados Unidos na UNESCO foi possível prognosticar algumas das falhas que existem nas instâncias decisórias decorrentes da atuação de um dos seus maiores contribuintes no sistema organizacional.

7. REFERÊNCIAS

ABDELAL, Rawi; RUGGIE, John. The principles of Embedded Liberalism Social Legitimacy and Global Capitalism- Chapter 7 pp 151- 162- Cambridge 2009

ABBOTT, Kenneth W; KEOHANE O, Robert; MORAVCSIK, Andrew; SLAUGHTER, Anne- Marie; SNIDAL, Duncan. **The Concept of legalization**- pp 101-419- International Organization p. 54- Summer 2000.

ARCHIBALD, Gail. Les Etats-Unis et L'UNESCO- 1944-1963 Les rêves peuvent-ils résister à la réalité des relations internationales? Publications de la Sorbonne, Paris, 1993.

ARGCHIBUGI, Mathias Koeing. Is global democracy possible? European journal of international relations, 17 (3). pp. 519-542. ISSN 1460-3713, Sage Publications, 2008.

AYERBE, Luis Fernando (org.). **De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina**. São Paulo: Editora UNESP: Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2009. 260p.

BARACUHY, Braz. A Crise da Liga das Nações de 1926: Realismo Neoclássico, Multilateralismo e a Política Externa Brasileira. Contexto Internacional, Rio de Janeiro vol 28, nº 2 julho a dezembro de 2006 p 355-397. Disponível em: www.scielo.br/pdf/cint/v28n2/a02v28n2.pdf Acesso: 15/04/2015.

BARBOSA, Rubens Antônio. Os Estados Unidos pós 11 de setembro de 2001: implicações para a ordem mundial e para o Brasil. *Rev. Bras. Polít. Int.* 45 (1): 72-91 2002.

BARNETT, Michael, DUVALL, R. "Power in Global Governance" in: Barnett e Duvall (eds.), **Power in Global Governance**. Cambridge, CUP, chapter 7. 2005.

BARNETT, Michael, FINNEMORE, Martha. **Rules for the World International Organizations in Global Politics**. Cornell University Press, London, 2004.

BELÉM LOPES, Dawisson- Organizações Internacionais Globais: Poliarquias, Oligarquias competitivas, ou Hegemonias inclusivas? 35º Encontro Anual da ANPOCS, 2011. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/35_encontro_gt/GT28/Dawisson.pdf Acesso: 06/05/2015

BERLOWITZ, Leslie, DONOGHUE, Denis, MENAND, Louis. **A América em Teoria**- tradução de Márcio Cavalcanti Brito Gomes. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1993, 304 p.

BORGES, Bruno de Moura de. 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 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292004000200001&script=sci_arttext>

BLANCHFIELD, Luisa; BROWNE, MARJORIE *apud* CAMPBELL, Adams E. The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization- In: **The United Nations, UNESCO and The World Heritage Convention**. Policy Reform Issues for the U.S- Global Political Studies, Nova Science Publishers, 2013.

BOKOVA, Irina. Speech by Ms Irina Bokova on the occasion of the information meeting for Member States and the UNESCO Secretariat. UNESCO July, 2010. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001886/188618e.pdf>> Último Acesso: 08/05/15

BOKOVA, Irina. Discurso de Irina Bokova Directora General de la UNESCO. Introducción al punto 10.7 “Fondo de Operaciones: cuantía y administración Del Fondo” 36º reunion de la Conferência General. UNESCO, 2011. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002140/214084s.pdf>> Último Acesso: 08/05/2015

BOKOVA, Irina. Address by Irina Bokova, Director General of UNESCO on the occasion of the Loss Voting Rights, UNESCO November 2013- Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/irina_bokova_regrets_the_loss_of_voting_rights_by_the_united_states/#.VU1Rt5PQPYM> Último acesso: 08/05/2014

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado/Ed. UnB/IPRI, Capítulo I, 1977 Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0158.pdf>> Último acesso: 01/05/2014

CARVALHO, Sérgio N. Do crime à guerra Uma análise crítica do discurso político-metafórico dos acontecimentos durante e após o 11 de setembro de 2001- Revista philologus, 2005, filologia.org. BR

CANDIDO SILVA, Rodrigo. As Guerras de Reagan ascensão do conservadorismo e os desdobramentos da política externa dos EUA na era Reagan (1981-1989)- Revista eletrônica História em Reflexão: Vol. 8, n.15, UFGD, Dourados, Jan/ Junho, 2014.

CANNING, Charlotte M. In the interest of the State: “A cold war national Theatre for the United States. Theatre journal, vol 61, n3. Theatre and State, october, 2009.

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS- 1945 Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/carta/>> Último acesso: 10/05/2015

COATE, Roger. **Unilateralis, Idelology and Foreign Policy**- The United States In and Out of UNESCO- Lynne Rienner Publishers, 1988.

CHOMSKY, Noam. Novas e Velhas ordens mundiais; tradução: Paulo Roberto Coutinho. São Paulo: Scritta, Coleção Clássica, 1996.

_____, Noam. **Fateful Triangle. The United States, Israel and Palestinians**- Pluto Press London, p. 47- 87, 1999.

DAHL, Robert. "Can international organizations be democratic? A skeptic's view" in Shapiro, I. and Hacker-Cordón, C. (eds.), *Democracy's Edges*. Cambridge, CUP, 1999.

DECLARAÇÃO SOBRE DIVERSIDADE CULTURAL, 2002. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>> Último acesso: 10/05/2015

DINIZ, Eugenio. **Estados Unidos Política Externa e Atuação na Política Internacional**- Editora PUC MINAS, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2009.

DITZ FILHO, Nilo. Crise e Reforma da UNESCO Reflexões sobre a promoção do poder brando do Brasil no plano multilateral. FUNAG, Brasília, 2014. Disponível em: <<http://funag.gov.br/loja/download/crise-e-reforma-da-unesco.pdf>> Último Acesso: 08/05/15.

DRYZEK, John; NIEMEYER, Simon. Discursive Representation- American Political Science Review- vol 102, nº 4 november- p. 481-493, 2008.

ENCICLOPEDIA OF WORLD BIOGRAPHY. Amadou Mahtar M'Bow Facts 2010- Disponível em <<http://biography.yourdictionary.com/amadou-mahtar-m-bow>> Acesso: 19/12/2014

EVANGELISTA, Ely Guimarães dos Santos- A UNESCO e o mundo da Cultura - Tese de Doutorado orientada por Otávio Ianni, UNICAMP, Campinas, 1999.

FARHI, Maryse; PRATES, Daniela M.; FREITAS, Maria Cristina P; CINTRA, Marcos Antonio M. A crise e os desafios para a nova arquitetura financeira internacional Revista de Economia Política, vol. 29, nº 1 (113), pp. 133-149, janeiro-março/2009.

FINNEMORE, Martha. International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy Author(s): Martha Finnemore Source: International Organization, pp. 565-597 Published by: The Mit Press. Vol. 47, No. 4 .Autumn, 1993.

FINANCIAL REPORT Audited and Consolidated For the Year Ended in 31 December 2012, Published in 2013. Disponível em:< <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002228/222843e.pdf>> Último Acesso: 13/12/2014.

FRAUG-MEIGS, Divina. El retorno de los Estados Unidos al seno de la Unesco: ¿Flexibilidad o endurecimiento ante el fantasma de MacBride? Quaderns del CAC: Número 21, Universidad París Sorbonne, 3, 2011.

FOOT, Rosemary; MACFARLANE, S. Neil; MASTANDUNO, Michael. **US Hegemony and International Organizations**. The United States and Multilateral Institutions-Oxford University Press, New York, 2003.

HAWKINS, Darren G.; LAKE, A. David; NIELSON, Daniel L.; TIERNEY, Michael J. **Delegation and agency in international organizations**- University Press, Cambridge 2006

HELD, David. The transformation of political community: rethinking democracy in the context of globalization. In: *Democracy's Edge*. Cambridge University Press, New York, 2006.

HOUSE OF REPRESENTATIVES STAFF REPORTS. US withdrawal from UNESCO- Hearings before the subcommittees on Human Rights and International Organizations- and on international operations, of the committee on foreign affairs house of representatives, Ninety Eighth Congress, Second Session. Printed for the use of Committee on Foreign Affairs May 1984.

HUXLEY, Julian. **UNESCO its purpose and its philosophy**- Preparatory Commission of The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organisation, Inglaterra, 1946.

GOLDSTEIN, Judith; KAHLER, Miles; KEOHANE, Robert, SLAUGHTER, Anne-Marie, *Legalization and World Politics*. The MIT Press. Cambridge, Massachusetts and London, England, 2001.

GULLION, Edmund. Public Diplomacy <
<http://www.nytimes.com/1998/03/31/world/edmund-asbury-gullion-85-wide-ranging-career-envoy.html>> Último acesso: 27 de março de 2015

IKENBERRY, G. John. **After Victory-Institutions, Strategic restraint and the rebuilding of order after major wars**. Chapters 1, 3,5,6,7 Princeton University Press. 2001

INTER PRESS SERVICE, Federico Mayor Zaragoza- Inter Press Service Turning the World Downside up, 2014. Disponível em : <http://www.ips.org/institutional/our-global-structure/biographies/federico-mayor-zaragoza/> Último acesso: 08/05/ 2014.

ISMAYIL, Meryll DAVID. DAN'S L'ADVERSITÉ UN SOUTIEN SE RÉSERVE À LA UNESCO? Le comportement des fonctionnaires internationaux lors du retrait des États-Unis de l'Organisation (1983-1984), Centre d'études sur les conflits, France, 2010.

IRIYE, Akira. *Global Community The role of international organizations in the making of contemporary world*- University of California Press, London, 2002.

JANOWITZ, Morris. *Mass Persuasion and International Relations*- Published by Oxford University Press on behalf of the American Association for public opinion Research, pp 560-570, vol. 25, n° 4, 1961.

JOHSON, Jared Lee. *Strategic Positioning: UNESCO's Use of argumentation to Encourage a U.S. Return to Membership*- Communication Dissertation, Georgia State University, 2010.

KAGAN, Robert. **Of Paradise and Power** - America and Europe in the New World Order Vintage Books Edition, January, 2004.

KEOHANE, Robert O. **After Hegemony**- Cooperation and Discord in the World Political Economy-Princeton University Press, New Jersey, 2005).

KOZYMKA, IRENA. **The Diplomacy of Culture**- Palgrave Macmillan, New York, 2014.

LEONARD, Mark; STEAD, Catherine; SWENING, Conrad. **Public Diplomacy** - The Foreign Policy Centre, London 2002. Disponível em:< <http://fpc.org.uk/fsblob/35.pdf>> Último acesso: 08/05/2014

LIMA, Maria Regina Soares de. Teses equivocadas sobre a Ordem Mundial Pós Guerra Fria, 1996, Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581996000300005&sc>>

LIND, Michael. **The American Way of Strategy**-US Foreign Policy and the American Way of Life-Oxford, University Press, New York, 2006.

LONG, David. Who killed the International Studies Conference? Review of International Studies, 32, pp 603-622, 2006

MATSUURA, Koïchiro. Responding to the Challenges of the 21st Century- Selected Speeches 2002- Published in 2004 by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) 7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France, 390p. Disponível em: < <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001378/137872e.pdf>> Último Acesso: 19/12/2014

_____ Koïchiro- **New Ignorances, New Literacies**- Selected Speeches 2003-2004- Published in 2007 by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) 7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France, 399p. Disponível em:< <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001536/153631eo.pdf>> Último Acesso: 19/12/2014

_____ Koïchiro- **A UNESCO e os desafios do Novo Século**- tradução de Jeanne Sawaya, Oswaldo Biato e Sérgio Bath. – Brasília: UNESCO, 2002, 252p. Disponível em:< http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/pol/unesco_desafios.pdf> Último Acesso: 12/12/2014.

MAYOR, 1990. Universality, Diversity, Interdependence: The missions of the University. Discurso apresentado en la Sessão inaugural de la Novena Conferencia General de la International Association of Universities, Helsink, 1990. Disponível em:< <http://ess.iesalc.unesco.org.ve/index.php/ess/article/viewFile/80/56>> Último acesso: 08/05/2015.

MAUREL, Chloé - L' UNESCO, entre abolition et preservation des frontières culturelles. Publications de la Sorbonne, p. 119- 129, France, 2004.

_____, Chloé – L' UNESCO de 1945 à 1974- Thèse d' histoire contemporaine. École doctorale d' Histoire de Paris, Juin, 2005.

_____, Chloé- L' UNESCO aujourd' hui - Vientiegm Siécle Rêvue d' histoire Presses de Sciences Po, n° 102, p. 131-144, 2009(a).

_____ Chloé - La World/ Global History- Questións et débats Presses de Science Po, p. 156-166, Rêvue d' Histoire n°1,04, France, 2009(b).

_____ Chloé- Le rêve d' un gouvernement mondial des années 1920 aux années 1950. L' exemple de L' UNESCO. Presses de Science Po. Histoire e Politique, n° 10, France, 2010.

_____ Chloé- L' UNESCO: une plateforme pour les circulations transnationales de savoirs et d' idées (1945-1980). Presses de Science Po. Histoire e Politique, France, 2011.

_____ Chloé - L' action de L' unesco dans le domaine de la Reconstruction- Politique, culture, société. Histoire Politique , n° 19, janvier-avril, France, 2013

MACBRIDE, Sean. **Many voices One world**- Towards a new more just and efficient world information and communication order, UNESCO, Paris, 1980.

MAIO, Marcos Chor (org). **Ciência Política e Relações Internacionais**- ensaios sobre Paulo Carneiro./ Organizado por Marcos Chor Maio. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ e UNESCO Brasil, 2004.

MORAES, Flávio F.; CORDANI, Umberto G; AZANHA, José Mário Pires- Inauguração da Catédra UNESCO /USP de Educação para a Paz, Direitos Humanos, Democracia e Tolerância- Instituto de Estudos Avançados da USP, São Paulo, 1994. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/catedraunescousp.pdf> Acesso: 07/03/2015

MORAVICKS, Andrew. Is there a “Democratic Deficit in World” Politics? A Framework of Analysis- Published by Blackwell Publishing, 9600 Garsington Road, Oxford OX4 2DQ, UK and 350 Main Street, Malden, MA 02148, USA, 2004.

NASSER, Reginaldo Mattar- **Os arquitetos da política externa norte-americana** - São Paulo: EDUC, 2010.

NYE, Joseph Jr. The Paradox of American Power: Why the World' Only Superpower Can't Go it Alone. Oxford University Press, New York, 2002.

_____ Joseph Jr- **Soft Power The means to success in world politics**- p. 33- 72 Sources of American Soft Power- Public Affairs, United States, 2004.

_____ Joseph S – **Cooperação e conflito nas relações internacionais**- tradução: Henrique Amat Rêgo Monteiro; revisão técnica Janina Onuki; preparação Tereza Gouveia- São Paulo: Editora Gente, 2009.

PARMAR, Inderjeet; COX, Michael. **Soft Power and US Foreign Policy**. Theoretical historical and contemporary perspectives. Routledge studies in US foreign policy, London, 2010.

PETIJEAN, Patrick- The 'Periphery Principle': UNESCO and international commitment of sciences after World War II. *The Global and the Local: The History of Science and the Cultural Integration of Europe*. Proceedings of the 2nd ICESHS Cracow, Poland, September 6- 9, 2006(a).

_____, Patrick- *Introduction Visions and revisions Defining UNESCO's Scientific Culture 1945-1965*. Recherches Epistémologiques et Historiques sur les Sciences Exactes et les Institutions Scientifiques) of the French National Centre for Scientific Research (CNRS) and University of Paris 7, 2006 (b).

PITKIN, Hana (2006)- Representação: palavras, instituições e idéias- Lua Nova, São Paulo, 67: 15-47, 2006- Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a03n67.pdf>> Último Acesso: 03/05/2014.

PRESTON Jr, Willian; HERMAN, Edward S; SCHILLER Herbert I. **Hope and Fooly: the US and UNESCO, 1945-1985**; preface by Séan MacBride; introduction by Ellen Ray and Willian H. Schaap; prepared by the Institute for Media Analysis, University of Minnesota Inc., New York, 1989.

REPRESENTAÇÃO UNESCO NO BRASIL- Programa da UNESCO no Brasil 2013-2015, UNESCO, Brasília, 2013(b). Disponível em:<<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002242/224265por.pdf>> Último Acesso: 04/05/15

_____. 65 Ações da UNESCO em favor de Todos os Países do Mundo, UNESCO, Paris, 2011. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001903/190306por.pdf>> Último acesso: 04/05/15

_____. Relatório BRICS: cooperação entre poderes emergentes pode acelerar o progresso na educação. UNESCO, Brasília, 2014. Disponível em:<<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/brasilia/about-this-office/single-view/news/cooperation-between-emerging-powerhouses-can-speed-progress-in-education-1/#.Vli3dGwtDIU%20Acesso%20em%2010/12/14>>Último acesso: 08/05/2015

RUGGIE, John Gerard- International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order- International Organization, 36, Spring, 1982, Massachusetts Institute of Technology.

SABOURIN, ERIC- Teoria da reciprocidade e sócio - antropologia do desenvolvimento-Sociologias vol.13 nº. 27 Porto Alegre May/Aug. 201<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222011000200003>Último acesso: 10/05/2015

SAMAGAIA, Rafaela, PEDUZZI, Luiz O. Q. Uma experiência com o Projeto Manhattan no ensino fundamental. *Ciência & Educação*, v. 10, n. 2, p. 259-276, 2004

Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ciedu/v10n2/08.pdf> Último acesso: 10/05/2015.

SATHYAMURTHY, T. V- **The Politics of International Cooperation- Contrasting Conceptions of UNESCO.** Travaux de Droit D' Économie, de Sociologie et de Sciences Politiques-Gêneve Libraire Droz, 1964.

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

SEINTENFUS, Ricardo Antônio da Silva; Ventura, Deyse de Freitas Lima- **Um diálogo entre Einstein e Freud: por que a Guerra?** Santa Maria, FADISMA, 2005, 48 P.

SINGH, J. P- **United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO) Creating norms for a complex world.** Routledge Global Institutions, New York, 166p, 2011.

TOYE, John; TOYE, Richard- One world two cultures? Alfred Zimmern, Julian Huxley and its ideological origins of UNESCO. Blacwell Publishing, Oxford, USA, 2010.

UNESCO- UNESCO Executive Board- Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/executive-board/members/> (Último acesso: 06/07/2014)

_____UNESCO, O que é? O que faz?Disponível em:< <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001473/147330por.pdf>> Último acesso: 15/12/2014

_____119 th/ EX 14 - Comunicación del Secretariado de Estado de los Estados Unidos relativa a la retirada de los Estados Unidos da America- <http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000591/059131so.pdf> 1984. (último acesso: 05/03/15)

4X/ EX/ Inf 4- Consequences of the withdrawal of a member state from UNESCO- <http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000628/062823eb.pdf> 1985 (último acesso 05/03/15)

_____Approved Programme and Budget 2002- 2003- General Conference 31th Session Paris, 31C/5, Published in 2002. Disponível em: < <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001253/125343e.pdf>> Último Acesso: 10/12/2014

_____Approved Programme and Budget 2004- 2005- General Conference 32th Session Paris, 32C/5, Published in 2004.Disponível em:< <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001341/134100e.pdf>> Último Acesso: 10/12/2014.

_____Aproved Programme and Budget 2006-2007- General Conference 33th Session Paris, 33C/5, Published in 2006. Disponível em: <

<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001449/144964e.pdf>> Último Acesso: 10/12/2014.

_____Approved Programme and Budget 2008-2009- General Conference 34 th, Session Paris, 34C/5, Published in 2008. Disponível em:< http://www.unesco.org/science/doc/SC_34_C5.pdf> Último Acesso: 12/12/2014.

_____Approved Programme and Budget 2010- 2011- General Conference 35th Session Paris, 35 C/5, Published in 2010. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001870/187028e.pdf>> Último Acesso: 13/12/2014

_____ Learning to live together 2011. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/democracy/>> Último acesso: 10/05/2015

_____189 EX/15- Part 1-Financial Situation of the Organization and its Implications for the implementation of the Document 36 C/5, Paris, February, 2012. Disponível em:< <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002152/215202e.pdf>> Último Acesso: 15/12/2014

_____191 EX/26- Item 26 of the provisional agenda- Financial Situation of the Organization and its implications for the implementation of the 36C/5. Disponível em:< <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002200/220045e.pdf>> Último Acesso :16/12/2014

_____Facts and Figures: UNESCO's Responses to the financial crisis, Paris, 2013. Disponível em: < http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/BPI/EPA/images/media_services/Director-General/response-financial-crisis.pdf> Último acesso: 15/08/2014

VALDEMARRA, FERNANDO. **A History of UNESCO-** United Nations Educational, Scientific and Cultural Organizations-Presses Universitaire de France, 1995.

VIANNA, Alexander Martins. Paradoxos da Política Externa de Barack Obama- Revista Espaço Acadêmico- nº 105- Fevereiro de 2010- ANO IX- ISSN 1519-6186

WAGNER, Daniel. Literacy and UNESCO: Conceptual and historical perspectives. This paper was originally presented in the panel: "Re-Imagining UNESCO: Past, Present and Future" at the Annual Meeting of the Comparative and International Education Society, Chicago, Illinois, March 4, 2010.

WANNER, Raymond E. THE UNITED STATES AND UNESCO: Beginnings (1945) and New Beginnings 2005.

WEBER ,Max. **Sociologia da burocracia**, traduzido por COELHO, Edmundo Campos *et al.* 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

WEBER, Max. **Economia e sociedade:** Fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UnB, 1991.

WESSON, Robert G. **A Nova Política Externa dos Estados Unidos**. Tradução de Antônio José da Silva e Sousa. Rio de Janeiro, Editora Zahar, 1977.

WIGHT, M. **A Política do Poder**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado/Editora UnB/IPRI, pp. 1-52, 2002. Disponível na internet em: http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/A_politica_do_poder.pdf

WRIGHT, Ronald. **What is America?** A Short History- Published by Da Capo Press, Philadelphia, U.S, 2008.

8. ANEXOS :

ANEXO 1: Lista de Estados- Membros da UNESCO agrupados por Grupos Regionais no Conselho Executivo

Quadro 6: Estados Membros da UNESCO

País	Data de entrada	Grupo no Conselho Executivo	Região
France	04/11/19		Europe
Israel	16/09/19	I	Asia
Switzerland	28/01/19	I	Europe
Sweden	23/01/19	I	Europe
Belgium	29/11/19	I	Europe
Turkey	04/11/19	I	Asia
Spain	30/01/19	I	Europe
Canada	04/11/19	I	Northern America
San Marino	12/11/19	I	Europe
Cyprus	06/02/19	I	Asia
Denmark	04/11/19	I	Europe
Portugal	11/09/19	I	Europe
Finland	10/10/19	I	Europe
Austria	13/08/19	I	Europe
Germany	11/07/19	I	Europe
Greece	04/11/19	I	Europe
Norway	04/11/19	I	Europe
Netherlands	01/01/19	I	Europe
United Kingdom of and Northern Ireland(11)	01/07/19	I	Europe
Monaco	06/07/19	I	Europe
Iceland	08/06/19	I	Europe
Ireland	03/10/19	I	Europe

Malta	65	10/02/19	I	Europe
Italy	48	27/01/19	I	Europe
Luxembourg	47	27/10/19	I	Europe
Andorra	93	20/10/19	I	Europe
United States of America(12)	03	01/10/20	I	Northern America
Poland	46	06/11/19	II	Europe
Ukraine	54	12/05/19	II	Europe
Estonia	91	14/10/19	II	Europe
Bosnia and Herzegovina	93	02/06/19	II	Europe
Slovenia	92	27/05/19	II	Europe
Georgia	92	07/10/19	II	Asia
Bulgaria	56	17/05/19	II	Europe
Armenia	92	09/06/19	II	Asia
Slovakia	93	09/02/19	II	Europe
Serbia (9)	00	20/12/20	II	Europe
Belarus	54	12/05/19	II	Europe
Montenegro (5)	07	01/03/20	II	Europe
Croatia	92	01/06/19	II	Europe
Hungary (3)	48	14/09/19	II	Europe
Russian Federation	54	21/04/19	II	Europe
The former Yugoslav Republic of Macedonia	93	28/06/19	II	Europe
Czech Republic	93	22/02/19	II	Europe
Azerbaijan	92	03/06/19	II	Asia
Romania	56	27/07/19	II	Europe
Uzbekistan	93	26/10/19	II	Asia
Republic of Moldova	92	27/05/19	II	Europe

Lithuania	91	07/10/19	II	Europe
Latvia	91	14/10/19	II	Europe
Tajikistan	93	06/04/19	II	Asia
Albania	58	16/10/19	II	Europe
Dominica	79	09/01/19	III	Latin America and the Caribbean
Uruguay	47	08/11/19	III	Latin America and the Caribbean
Antigua and Barbuda	82	15/07/19	III	Latin America and the Caribbean
Mexico	46	04/11/19	III	Latin America and the Caribbean
Honduras	47	16/12/19	III	Latin America and the Caribbean
Haiti	46	18/11/19	III	Latin America and the Caribbean
Guyana	67	21/03/19	III	Latin America and the Caribbean
Guatemala	50	02/01/19	III	Latin America and the Caribbean
Nicaragua	52	22/02/19	III	Latin America and the Caribbean
Grenada	75	17/02/19	III	Latin America and the Caribbean
El Salvador	48	28/04/19	III	Latin America and the Caribbean
Panama	50	10/01/19	III	Latin America and the Caribbean
Paraguay	55	20/06/19	III	Latin America and the Caribbean
Peru	46	21/11/19	III	Latin America and the Caribbean
Venezuela (Bolivarian Republic of)	46	25/11/19	III	Latin America and the Caribbean
Ecuador	47	22/01/19	III	Latin America and the Caribbean
Dominican Republic	46	04/11/19	III	Latin America and the Caribbean
Jamaica	62	07/11/19	III	Latin America and the Caribbean

Cuba	47	29/08/19	III	Latin America and the Caribbean
Saint Kitts and Nevis	83	26/10/19	III	Latin America and the Caribbean
Saint Lucia	80	06/03/19	III	Latin America and the Caribbean
Saint Vincent and the Grenadines	83	14/01/19	III	Latin America and the Caribbean
Costa Rica	50	19/05/19	III	Latin America and the Caribbean
Colombia	47	31/10/19	III	Latin America and the Caribbean
Chile	53	07/07/19	III	Latin America and the Caribbean
Brazil	46	04/11/19	III	Latin America and the Caribbean
Bolivia (Plurinational State of)(1)	46	13/11/19	III	Latin America and the Caribbean
Belize	82	10/05/19	III	Latin America and the Caribbean
Suriname	76	16/07/19	III	Latin America and the Caribbean
Barbados	68	24/10/19	III	Latin America and the Caribbean
Bahamas	81	23/04/19	III	Latin America and the Caribbean
Trinidad and Tobago	62	02/11/19	III	Latin America and the Caribbean
Argentina	48	15/09/19	III	Latin America and the Caribbean
Kiribati	89	24/10/19	IV	Oceania
Australia	46	04/11/19	IV	Oceania
New Zealand	46	04/11/19	IV	Oceania
China	46	04/11/19	IV	Asia
Niue	93	26/10/19	IV	Oceania
Japan	51	02/07/19	IV	Asia
Afghanistan	48	04/05/19	IV	Asia
Pakistan	49	14/09/19	IV	Asia
Palau	99	20/09/19	IV	Oceania

Kazakhstan	92	22/05/19	IV	Asia
Papua New Guinea (7)	76	04/10/19	IV	Oceania
Cook Islands	89	25/10/19	IV	Oceania
Viet Nam	51	06/07/19	IV	Asia
Philippines	46	21/11/19	IV	Asia
Kyrgyzstan	92	02/06/19	IV	Asia
Lao People's Democratic Republic	51	09/07/19	IV	Asia
Tuvalu	91	21/10/19	IV	Oceania
Republic of Korea	50	14/06/19	IV	Asia
Brunei Darussalam	05	17/03/20	IV	Asia
Bangladesh	72	27/10/19	IV	Asia
Fiji	83	14/07/19	IV	Oceania
Cambodia	51	03/07/19	IV	Asia
India	46	04/11/19	IV	Asia
Malaysia	58	16/06/19	IV	Asia
Samoa	81	03/04/19	IV	Oceania
Maldives	80	18/07/19	IV	Asia
Turkmenistan	93	17/08/19	IV	Asia
Indonesia	50	27/05/19	IV	Asia
Singapore	07	08/10/20	IV	Asia
Marshall Islands	95	30/06/19	IV	Oceania
Iran (Islamic Republic of)	48	06/09/19	IV	Asia
Solomon Islands	93	07/09/19	IV	Oceania
Micronesia (Federated States of)	99	19/10/19	IV	Oceania
Sri Lanka	49	14/11/19	IV	Asia

Vanuatu	94	10/02/19	IV	Oceania
Mongolia	62	01/11/19	IV	Asia
Bhutan	82	13/04/19	IV	Asia
Democratic People's Republic of Korea	74	18/10/19	IV	Asia
Myanmar	49	27/06/19	IV	Asia
Nauru	96	17/10/19	IV	Oceania
Thailand	49	01/01/19	IV	Asia
Nepal (6)	53	01/05/19	IV	Asia
Timor-Leste	03	05/06/20	IV	Asia
Tonga	80	29/09/19	IV	Oceania
Central African Republic	60	11/11/19	Va	Africa
Uganda	62	09/11/19	Va	Africa
Democratic Republic of the Congo	60	25/11/19	Va	Africa
Lesotho	67	29/09/19	Va	Africa
Liberia	47	06/03/19	Va	Africa
Guinea	60	02/02/19	Va	Africa
Guinea-Bissau	74	01/11/19	Va	Africa
Chad	60	19/12/19	Va	Africa
Madagascar	60	10/11/19	Va	Africa
Malawi	64	27/10/19	Va	Africa
Djibouti	89	31/08/19	Va	Africa
Benin	60	18/10/19	Va	Africa
Mali	60	07/11/19	Va	Africa
Zimbabwe	80	22/09/19	Va	Africa
Rwanda	62	07/11/19	Va	Africa
Angola	77	11/03/19	Va	Africa

United Republic of Tanzania	62	06/03/19	Va	Africa
Mauritius	68	25/10/19	Va	Africa
Comoros	77	22/03/19	Va	Africa
Congo	60	24/10/19	Va	Africa
Sao Tome and Principe	80	22/01/19	Va	Africa
Equatorial Guinea	79	29/11/19	Va	Africa
Senegal	60	10/11/19	Va	Africa
Eritrea	93	02/09/19	Va	Africa
Seychelles	76	18/10/19	Va	Africa
Sierra Leone	62	28/03/19	Va	Africa
Burkina Faso	60	14/11/19	Va	Africa
Ethiopia	55	01/07/19	Va	Africa
Mozambique	76	11/10/19	Va	Africa
Burundi	62	16/11/19	Va	Africa
Somalia	60	15/11/19	Va	Africa
South Africa (10)	94	12/12/19	Va	Africa
South Sudan	11	27/10/20	Va	Africa
Namibia	78	02/11/19	Va	Africa
Côte d'Ivoire	60	27/10/19	Va	Africa
Cabo Verde (2)	78	15/02/19	Va	Africa
Gabon	60	16/11/19	Va	Africa
Swaziland	78	25/01/19	Va	Africa
Gambia	73	01/08/19	Va	Africa
Kenya	64	07/04/19	Va	Africa
Niger	60	10/11/19	Va	Africa
Nigeria	60	14/11/19	Va	Africa
Zambia	64	09/11/19	Va	Africa
Cameroon		11/11/19	Va	Africa

Cayman Islands	99	30/10/19		Latin America and the Caribbean
Curaçao	11	25/10/20		Latin America and the Caribbean
Faroës	09	12/10/20		Europe
Macao, China	95	25/10/19		Asia
Sint Maarten	11	25/10/20		Latin America and the Caribbean
Tokela	01	15/10/20		Oceania

Fonte: <http://www.unesco.org/new/en/member-states/countries/> Último acesso: 10/05/2015

Legenda:

Grupo I
Grupo II
Grupo III
Grupo IV
Grupo Va, Vb

Quadro 7: Países que compõe o Conselho Executivo da UNESCO (2013-2017)

Grupo I (9 assentos)	Grupo II (7 assentos)	Grupo III (10 assentos)
Áustria	Albânia	Argentina
França	República Tcheca	Belize
Alemanha	Estônia	Brasil
Itália	Montenegro	Cuba
Holanda	Federação Russa	República Dominicana
Espanha	Iugoslávia e Macedônia	Equador
Reino Unido e Irlanda do Norte	Ucrânia	El Salvador
Suécia		México
Estados Unidos		St Kitts and Nevis
		Trinidad e Tobago

Grupo IV (12 assentos)	Grupo V(a) (14 assentos)	Grupo V(b) (6 assentos)
Afganistão	Angola	Argélia
Bangladesh	Chad	Egito
China	Etiópia	Kuwait
Índia	Gabon	Marrocos
Indonésia	Gâmbia	Tunísia
Japão	Guiné	Emirados Árabes Unidos
Nepal	Malawi	
Paquistão	Mali	
Papua Nova Guiné	Mauritius	
República da Coreia	Moçambique	
Tailândia	Namíbia	
Turcomensistão	Nigéria	
	Togo	
	Uganda	

Fonte: Adaptado a partir dos dados disponíveis em: <<http://www.unesco.org/new/en/executive-board/members/>>