

BJIR

Brazilian Journal of International Relations

Edição Quadrimestral | volume 1 | edição nº 1 | 2012

Cooperação Técnica Internacional e Financiamento Externo: Aportes Teóricos

Marcelo Fernandes de Oliveira



A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex

Cooperação Técnica Internacional e Financiamento Externo: Aportes Teóricos¹

Marcelo Fernandes de Oliveira²

Resumo: O objetivo central desse artigo é sugerir uma taxonomia conceitual dos fenômenos genericamente chamados de Cooperação Técnica Internacional (CTI) e Financiamento Externo (FE), a qual terá a pretensão de facilitar sua compreensão e suas conseqüências práticas à sociedade brasileira e ao Estado nacional. Na medida em que, induzidos por uma mudança estrutural na dinâmica da sociedade internacional, entes federados brasileiros, especificamente os municípios, por meio do exercício da chamada paradiplomacia ou diplomacia federativa, vem elaborando instrumentos de gestão municipal para captar recursos via experiências de CTI e FE, sem efetuar uma reflexão sobre seus benefícios e suas conseqüências.

Palavras-chave: Gestão Municipal; Cooperação Técnica Internacional; Financiamento Externo; e Aportes Teóricos.

International Technical Cooperation and Foreign Financial Aid: Theoretical Contributions

Abstract: The main objective of this article is to suggest a conceptual taxonomy of the generically called International Technical Cooperation (ITC) and Foreign Financial Aid (FFA) phenomena, which will have the pretension to ease their comprehension and their practical consequences for the Brazilian society and for the national State. Insofar, when induced by a dynamical structural change in the international society, some Brazilian federated sectors, specially, municipalities, by the exercise of so-called paradiplomacy or federated diplomacy, are developing public management instruments to acquire resources through ITC and FFA experiences, without making a reflexive thought about their benefits and their consequences

Keywords: Public management; International Technical Cooperation; Foreign Financial Aid; e Theoretical Contributions.

¹ Esse artigo condensa as primeiras discussões teóricas realizadas na linha de pesquisa “*Cooperação Técnica Internacional e Financiamento Externo*” do Projeto Temático “**Gestão Pública e inserção internacional das cidades**” desenvolvido pelo CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea), pela PUC-SP (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo), pela FGV (Fundação Getúlio Vargas) e pela UNESP (Universidade Estadual Paulista) com apoio financeiro da FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo).

² Doutor em Ciência Política pela USP (Universidade de São Paulo). Professor de Relações Internacionais da UNESP (Universidade Estadual Paulista). Email: marcelofernandes@marilia.unesp.br

Introdução

Nesse artigo, partiremos do pressuposto de que houve uma mudança estrutural na dinâmica da sociedade internacional que tem possibilitado que entidades governamentais de âmbito municipal tivessem iniciativas de aproximação com entidades privadas e governamentais no exterior. Em muitos casos, conduzindo ao desenvolvimento de “diplomacia municipal”, “diplomacia federativa” ou “para diplomacia”. Na nossa hipótese, a profusão desse fenômeno no Brasil reflete o alto grau de vulnerabilidade internacional do Estado nacional aos fluxos econômicos, sociais, políticos e culturais da globalização. O que acaba ampliando a tendência de o governo central redistribuir os custos do adensamento da globalização aos entes federados, via descentralização de políticas públicas à luz do discurso favorável a ampliação do processo de democratização.

Como resultado, as instâncias subnacionais de governo – estados e municípios – passam a ter que absorver custos gerados pela dinâmica global que antes não lhes eram atribuídos, sem contrapartidas financeiras consideráveis da União. Paradoxalmente, o governo federal instituiu a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual limita a capacidade de endividamento dessas instâncias de governo.

Para amenizar os custos econômicos e sociais dessa situação, muitos agentes públicos brasileiros responsáveis pela gestão municipal passaram a utilizar-se das possibilidades existentes no campo da cooperação técnica internacional (CTI) e do financiamento externo (FE) para elevar a eficiência de sua gestão em prol da melhoria da vida dos cidadãos do município.

O problema é que a literatura nacional sobre esses temas possui dois vícios de origem: uma perspectiva excessivamente prática, meramente instrumental, ocupada com a elaboração de projetos à captação de recursos aos municípios, combinada a uma exigüidade de discussões teóricas e reflexões mais elaboradas pouco eficazes à consolidação necessária de uma taxonomia conceitual desses fenômenos. Ambos vícios se retroalimentam e vem legando, como resultado nos últimos anos, uma profusão de experiências de internacionalização de municípios por meio de CTI e FE nos entes federados sem a devida análise e acompanhamento das suas conseqüências econômicas, políticas e sociais ao país.

Ciente dessa lacuna, o objetivo central desse artigo é empreender uma análise teórica prospectiva sobre esses fenômenos. Para uma primeira aproximação à temática, na parte inicial demonstramos como o adensamento de um sistema de governança global e à mudança crescente do papel do Estado nacional como consequência dos efeitos da interdependência proporcionaram as entidades governamentais subnacionais, especificamente aos municípios, a possibilidade de exercerem atividades que, até então, eram da competência exclusiva do Estado-nação. O conceito que mais se aproximou da descrição desse novo fenômeno foi o de paradiplomacia. Dessa maneira, investigamos também suas origens, seu significado e sua aplicabilidade no país.

Na medida em que, no caso dos municípios brasileiros, a concretização do fenômeno da internacionalização municipal vem ocorrendo por meio de experiências de CTI e FE, ao aprofundarmos o estudo teórico sobre ambos fenômenos, percebemos a existência de, pelo menos, quatro tipos ideais de CTI e dois de FE.

Os quatro tipos ideais de cooperação técnica internacional catalogados são: a) cooperação vertical, b) cooperação técnica *tout court*; c) cooperação horizontal; e d) cooperação descentralizada.

Durante a pesquisa, verificamos que a cooperação vertical possui um caráter assistencialista, consistindo-se na transferência vertical de conhecimentos e técnicas dos países avançados aos países menos desenvolvidos, os quais encontravam-se em uma situação subalterna. Além disso, os países desenvolvidos utilizavam esse mecanismo para promover interesses econômicos das empresas que, até então, se identificavam com eles.

A cooperação técnica *tout court* trata-se de um avanço em relação a anterior, pois de receptores passivos, os países menos desenvolvidos passaram a agentes ativos do processo cooperativo, sendo capazes de acumular experiência para a solução dos seus problemas locais. Mesmo assim, sugerimos que muitos dos processos cooperativos acabavam sendo inócuos na medida em que as soluções propostas partiam de premissas formuladas nos países desenvolvidos sem levar em consideração a realidade dos países receptores.

Já a cooperação horizontal envolve ações entre países em via de desenvolvimento, deixando de ser exclusivamente um mecanismo de interação Norte-Sul, passando a existir também no sentido Sul-Sul. Nesse processo evolutivo, a cooperação também deixou de ser exclusivamente vertical, para incorporar características horizontais. Afirmamos também que nessa dinâmica as cidades brasileiras seriam agentes receptores, pólos atrativos de volumes

expressivos de cooperação técnica internacional bem como estariam capacitadas a prestá-la para países menos desenvolvidos, da América Latina e da África.

A cooperação descentralizada é aquela que possui características gerais da cooperação horizontal sem necessariamente incorporar a figura do Estado-nação. Isso porque, o Estado nacional dos países em desenvolvimento, graças as suas vulnerabilidades decorrentes dos fluxos de interdependência global, tornou-se incapaz de responder aos problemas do cotidiano das localidades. Como resposta, as cidades perceberam a associação como um instrumento eficaz para buscar soluções comuns aos seus problemas particulares. Gradualmente, a formação de parcerias e redes de trabalho vem se adensando, pois permitem a formação de solidariedades estratégicas, cooperação descentralizada e troca de informação entre as cidades, os municípios e as diversas organizações econômicas, políticas e sociais que dão vida à malha de sociabilidade local, criando e recriando os espaços locais e suas respectivas bases de sustentabilidade comunitária. Em suma, sob o signo de cooperação descentralizada reúne-se a ampla gama de relacionamentos entre diversos atores não pertencentes ao espectro do Estado nação.

Os dois conceitos de financiamento externo são: a) financiamento externo à fundo perdido e b) financiamento por meio de empréstimos com juros praticados no mercado internacional menos custosos do que os juros internos.

No primeiro caso, estão os financiamentos doados por instituições intergovernamentais, tais como aquelas em torno da família ONU, bem como ONG's que visam atenuar a situação precária de vida de inúmeros seres humanos no planeta, tais como Médicos Sem Fronteiras, OXFAM, etc.

No segundo caso, estão os financiamentos realizados por bancos de investimentos como, por exemplo, o BID e o Banco Mundial, os quais visam apoiar projetos inovadores nos países em desenvolvimento com o objetivo de torná-los modelos a serem imitados por outras localidades. Financiamentos como esse exigem reciprocidade dos governos subnacionais e, muitas vezes, também são realizados com o fito de assegurar infra-estrutura básica para a geração de desenvolvimento econômico e social nas localidades.

Por fim, nas considerações finais, realizamos uma reflexão sobre as conseqüências da profusão desses fenômenos para a sociedade brasileira e para o Estado nacional.

A Ordem Internacional Contemporânea

Rosenau (1990) sugeriu que o Estado nacional deixou de ser agente internacional exclusivo. Desde então, ele passou a dividir espaço com outros influentes atores privados e públicos no jogo de poder da ordem internacional. Estes, antes circunscritos aos territórios nacionais, tornaram-se, paulatinamente, *players* globais crescentemente engajados em fazer valer suas demandas para além de suas fronteiras geográficas originais. Essa realidade passou a ser caracterizada como uma “incoerência estrutural”. Porque permitiria à coexistência e sobreposição interativas de lógicas de ação de múltiplos atores que tendem a reproduzir a ordem internacional de forma irregular, complexa e dinâmica.

Por exemplo, a ação internacional de governos subnacionais brasileiros pode vir a ocorrer em oposição às diretrizes da política exterior do Estado nacional, do qual eles fazem parte. Gerando dificuldades à construção do consenso doméstico visando uma coesa inserção internacional do país. Por sua vez, essa realidade acaba também por gerar novos *inputs* que reforçam a tendência de transformação da ordem internacional.

Nesta perspectiva, dois processos são fundamentais. Por um lado, verifica-se uma tendência à descentralização dos “locais de ação” que tende a gerar múltiplos sub-sistemas, os quais se opõe/sobrepõe continuamente. Enquanto, por outro lado, ocorreria uma centralização das “iniciativas de ação” que demanda coordenação e cooperação entre os diversos sub-sistemas e seus respectivos atores na ordem internacional.

Em outras palavras, há uma tensão permanente e dialética de descentralização e centralização. Derivada, em um primeiro momento, da perda relativa da capacidade de ação do Estado nacional em cumprir isoladamente sua função devido ao adensamento de redes de interdependência complexa. Para enfrentar essa questão, a maioria dos Estados nacionais buscou descentralizar suas tarefas tanto para níveis micros – locais – de poder quanto para níveis macros – regionais e internacionais. Com o intuito de compartilhar com outros atores responsabilidades que antes eram exclusivamente suas.

Simultaneamente, aproveitando essas oportunidades, novos atores passaram a ocupar crescentemente espaços de poder na política internacional. Denotando que a solução dos desafios domésticos demandava a articulação entre as esferas de descentralização micro, bem como a centralização macro de iniciativas de ação múltiplas coordenadas em uma lógica cooperativa

internacional entre os diversos sub-sistemas e seus respectivos atores. Isto tendeu a amenizar à rígida separação interno-externo presente na ordem internacional contemporânea, agudizando a porosidade das fronteiras.

Logo, a solução dos problemas locais não caberia mais somente as esferas nacionais, mas poderia ocorrer por meio da centralização de poder no nível global que desencadearia ações compartilhadas e cooperativas de todos atores internacionais envolvidos, obviamente em complementaridade com a ação local e descentralizada. Um exemplo prático dessa elaboração teórica foi a adoção da Agenda 21 da ONU por diversas cidades brasileiras, as quais, com o engajamento do poder público e das respectivas sociedades civis, passaram a se esforçar para cumprir com diretrizes elaboradas no plano internacional sem uma interface nítida com as esferas do governo nacional.

Segundo Rosenau (2000), essa realidade indicaria claramente a tensão permanente e dialética de descentralização e centralização existente na ordem internacional contemporânea, a qual parece se ordenar desde uma estrutura bifurcada com duas esferas distintas e inter-relacionadas: uma esfera estadocêntrica nacional e uma multicêntrica.

A esfera estadocêntrica nacional corresponde a prescrição teórica realista sobre às relações internacionais. Os autores adeptos dessa visão teórica analisam a existência e o funcionamento de um sistema internacional interestatal que devido à ausência de regras mundiais que disciplinem a ação dos Estados nacionais é caracterizado como anárquico. Os Estados nacionais como atores principais são detentores de soberania plena e buscam concretizar seus interesses, principalmente, o de sobrevivência garantida por meio da sua secularização ao longo da história. Nesta lógica, a agenda principal acaba sendo a da segurança internacional, as vias da guerra e da paz e as questões da geopolítica. Para essa perspectiva analítica, os governos subnacionais não possuem capacidade de ação internacional.

Já a esfera multicêntrica teria emergido de um conjunto de transformações no pós-Segunda Guerra Mundial, acelerado após a crise dos anos 70. Entre as principais transformações, podemos citar a Revolução Microeletrônica, a Ordem Pós-Industrial, a revolução nos transportes, o acesso barato à informação, o aumento da financeirização da economia, etc. (Rosenau, 1990, p.100). Esta esfera é composta por atores com diferentes motivações, recursos e funções, tais como, corporações transnacionais, ONGs, grupos guerrilheiros, elites burocráticas, terroristas, governos subnacionais, etc. Em comum possuem um caráter não-soberano e a capacidade de agir

para além da soberania estatal a qual estão formalmente submetidos. Tendem a contribuir para a ampliação de espaços transnacionais na ordem internacional contemporânea, nos quais as relações se baseiam no reconhecimento mútuo da “autoridade de iniciar e sustentar ações” ao longo do tempo sem levar em consideração a regulamentação estatal nacional (Rosenau, 1990, p.261).

Nos interstícios das esferas estadocêntrica e multicêntrica novos mecanismos institucionais foram elaborados levando em consideração a dialética da descentralização e centralização. Em muitos países, a descentralização deslocou muitas das funções de intervenção do Estado nação para esferas micro política e social, nas quais há atores com maior capacitação analítica e competência técnica para exercer as funções das estruturas macro de autoridade que entraram em crise.

Nesta direção, os instrumentos institucionais de apoio macro estatal à maximização dos interesses desses atores passaram a serem desenvolvidos levando em consideração critérios de atuação diversificados, minando os velhos critérios de ação presentes numa ordem internacional dominada exclusivamente pelo Estado nacional. Isso acabou alimentando transformações nas macros autoridades estatais, as quais, conseqüentemente reforçaram a tendência de legitimação e mudança na ordem internacional contemporânea.

O significado disso foi tornar as antigas estruturas estatais nacionais em agentes de interesses de atores privados e atores públicos subnacionais e/ou transnacionais totalmente deslocada da lógica do interesse público geral nacional.

No sentido oposto, o processo de centralização da agenda doméstica e internacional no bojo da emergência da esfera multicêntrica tornou necessário o desencadeamento de mecanismos de controle tanto das ações de Estados quanto de atores não estatais na política internacional. Para tanto, buscou-se combinar duas estratégias complementares: a proposta de *governança sem governo* e a multiplicação de regimes internacionais.

No tocante a *governança sem governo*, Czempiel (2000) afirma que crescentemente na política internacional a ordem vem sendo moldada com ausência de institucionalização. A ordem multidimensional atual é resultado da “(...) capacidade de fazer as coisas sem a competência legal para se ordenar que elas sejam feitas” (CZEMPIEL, 2000: 335). Ou seja, muitas das questões políticas e econômicas internacionais tendem a ocorrer mesmo com ausência de governo instituído.

Desta premissa, Rosenau (2000) caracteriza a contemporaneidade como “(...) ordem global cooperativa, onde as hegemonias declinam. [Porque], se uma ordem pluralista tende a desagregar os centros de decisão, ela também exige um certo grau de governança, [as tais] funções que precisam ser executadas, mesmo que o sistema não produza organizações e instituições incumbidas expressamente desse exercício” (ROSENAU, 2000: 28). Ou seja, a ausência de autoridade central não é suficiente para evitar que objetivos comuns sejam efetivados via governança sem governo. Mais uma vez, a experiência da adoção da Agenda 21 da ONU por parte de governos subnacionais no Brasil confirma essa realidade.

Dessa maneira, pode-se afirmar que acopla-se a reprodução da ordem internacional, além dos eixos clássicos econômico e estratégico-militar, um terceiro eixo mais político, denominado por Nye Jr. (2002) como eixo transnacional na lógica do tabuleiro de xadrez tridimensional. Este último vem cumprindo a função de cérebro do sistema, na medida em que possui a capacidade de gerar influência global, moldando a agenda internacional e, por conseguinte, a nacional, estabelecendo as bases gerais de regulação de todas as interações na ordem internacional. Nele ocorre a participação de múltiplos atores, inclusive os governos subnacionais e os financiadores de CTI e FE.

Nessa direção, a arte do bom governo, da boa gestão pública tem relação com a capacidade do Estado em moldar instituições domésticas que sejam capazes de lidar com essa lógica complexa da ordem internacional. Instituições que devem ser, simultaneamente, capazes de canalizar interesses nacionais e/ou transnacionais por meio do desenvolvimento de micro estruturas no nível doméstico capazes de articular políticas públicas que transcendam as fronteiras nacionais e possibilite aos atores sob sua jurisdição tanto usufruírem das oportunidades internacionais abertas pela globalização quanto absorverem os custos advindas dela. A incapacidade de cumprir essa tarefa pode desencadear no país movimentos desagregadores alimentados por governos subnacionais e atores privados, os quais podem aproveitar da realidade contemporânea para satisfazer seus interesses específicos *vis-à-vis* a comunidade nacional. O caso recente da Bolívia pode ser um fato indicativo dessa tendência.

Em outras palavras, os governos subnacionais e atores privados diversos passam a depender crescentemente da capacidade que as micros estruturas domésticas, muitas desconectadas e outras elaboradas pelos Estados nacionais, possuem em servir como correias de transmissão dos interesses que representam para as estruturas internacionais de poder, as quais

vem cumprindo papel relevante na modelação da ordem internacional por meio de inúmeras organizações multilaterais, regimes internacionais – tais como OMC, FMI, Banco Mundial, ONU, Protocolo de Kyoto, etc –, mas também processos de integração regional, redes de cidades, conglomerados de ONG's globalizadas, setores econômicos relevantes, os quais, cada vez mais, criam regras privadas particulares que atingem a vida dos indivíduos e organizações públicas no mundo inteiro.

A atuação desses novos atores na política internacional tende a gerar demandas aos seus governos e instituições internacionais que tendem a se desdobrar em “climas de opinião pública mundial” em defesa dos seus interesses que serão atendidas na medida em que eles sejam capazes de conquistar mentes e corações ao redor do planeta à sua causa. Queremos ressaltar aqui o fato de que crescentemente na sociedade internacional atores não estatais tendem a participar das grandes discussões globais e influenciar na escolha de política externa dos Estados. Muitas vezes alterando seu conteúdo.

Em suma, a ordem internacional contemporânea pode ser considerada como “uma série de entendimentos rotineiros por meio dos quais flui a política mundial de um momento ao outro” (Rosenau, 2000, p. 16). Essas “séries de entendimentos rotineiros” produzem consensos acerca de questões globais, os quais subsidiam o processo de formulação e implementação de políticas públicas nos diversos estados nacionais que compõe a sociedade internacional contemporânea. No caso dos estados nacionais federativos, os governos subnacionais são diretamente afetados por essa dinâmica.

Essas “séries de entendimentos rotineiros” podem ser consideradas como a chamada globalização, a qual para Keohane e Nye Jr. (2001, p. 229) se caracteriza como

“... a state of the world involving networks of interdependence at multicontinental distances, linked through flows and influences of capital and goods, information and ideas, people and force, as well as environmentally and biologically relevant substances (such acid rain or pathogens). Globalizations and deglobalization refer to the increase or decline of globalism”.

Ou seja, a globalização seria um aumento da velocidade institucional nos adensamentos de redes de interdependência complexa, as quais vem sendo consolidadas, pelo menos, desde o período das grandes navegações e seriam responsáveis pelas alterações na ordem internacional. Em outras palavras, essas “séries de entendimentos rotineiros”, que geram consensos mundiais na

lógica multicêntrica, obrigando os diversos atores presentes na política internacional a atuarem vislumbrando uma nova realidade, para além da figura do estado nacional, configura uma nova tendência à compreensão das relações internacionais contemporâneas: a noção de relações de interdependência.

As Redes de Interdependência Complexa

Como salientamos acima, o conceito de interdependência começa a ser esboçado a partir da década de 1970 quando as relações internacionais começaram a sofrer mudanças de rumo, as quais colocavam em xeque os paradigmas do realismo clássico. O conceito de *jogo de soma-zero*, segundo o qual os ganhos de um Estado, na defesa de seus interesses, implicam, necessariamente, na perda de outros, passa a ser questionado, dando origem a novas teorias sobre cooperação internacional. O clássico *equilíbrio de poder*, que perdurou nas escolas de análise das relações internacionais entre as grandes potências durante anos, mostra-se insuficiente para resolver os problemas de um mundo complexo, multicêntrico e interligado por relações que vão além da capacidade do Estado nacional de geri-las.

Nesse contexto de crise paradigmática, a teoria da interdependência complexa, desenvolvida por Keohane e Nye (2001), oferece uma sensível ampliação dos mecanismos de análise para as Relações Internacionais. O artifício mais importante dessa visão teórica é o conceito de interdependência. De acordo com esses autores, “In common parlance dependence means a state of being determine or significantly affected by external forces. Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries” (KEOHANE; NYE, 2001, p. 7). Em miúdos, significa uma condição de dependência mútua, entre atores interconectados.

Assim, em um mundo cada vez mais interligado, em que pequenas turbulências econômicas na Ásia podem ter impactos catastróficos nas principais bolsas de valores do mundo, principalmente de países mais vulneráveis³, tais como aqueles classificados como em

³ Keohane e Nye (1989) afirmam que há países sensíveis e vulneráveis a interdependência complexa. Os países sensíveis sofrem os impactos dela, mas têm capacidade de resposta. Já os países vulneráveis sofrem os mesmos impactos, mas não têm capacidade de resposta no plano das relações internacionais. Por isso, interpretamos que o ajuste deles aos custos gerados pela interdependência complexa tende a ocorrer a partir de mudanças no nível doméstico. No caso do Brasil, a partir do governo FHC houve descentralização de responsabilidades de formulação e

desenvolvimento, percebe-se a necessidade de buscar uma forma de cooperação entre os Estados, que substitua o jogo de soma-zero pelos ganhos múltiplos. Para Vigevani (et al., 1994, p. 15), a teoria da interdependência “altera qualitativamente o conceito de soberania nacional”, dado o surgimento de “novas estruturas de relações (os regimes internacionais), onde a ação dos Estados ficaria reduzida e onde, numa visão grociana ou kantiana, a capacidade de se promoverem situações de vantagens multilaterais, eclipsando as concepções de jogos de soma zero, acabaria prevalecendo de forma definitiva”.

O conceito de interdependência baseia-se em três características principais, quais sejam: múltiplos canais de negociação, ausência de hierarquia entre os temas da agenda internacional e menor papel da força militar.

A primeira característica são os

Multiple channels connect societies, including: informal ties between governmental elites as well as formal foreign Office arrangements; informal ties among nongovernmental elites (face-to-face and through telecommunications) and transnational organizations (such as multinational banks or corporations). These channels can be summarized as interstate, transgovernmental, and transnational relations (KEOHANE; NYE, 2001, p. 21).

Os múltiplos canais que caracterizam as redes são consequência principal da revolução tecnológica e da informação gerada pela globalização. Após essas revoluções houve a diminuição de custos das informações e dos transportes e, portanto, o aumento da velocidade de seus fluxos. O que permitiu que as barreiras entre as sociedades dentro das zonas democráticas diminuíssem consideravelmente, tornando possível mudanças no processo político de vários países. As barreiras geográficas perdem sua rigidez permitindo uma maior troca de informações entre os atores, o que conduz a um fenômeno de ampliação de suas relações.

Esses movimentos de fluxos proporcionados pela abertura de múltiplos canais não mais acontecem apenas entre as burocracias estatais. Apesar da preponderância dos Estados nas relações internacionais, a necessidade de reorganizar a estrutura internacional para a compreensão da dinâmica das sociedades inseridas na lógica da globalização, tornou-se relevante analisar a atuação de outros atores, como as Organizações Internacionais (como o Banco Mundial e o FMI), organizações não governamentais, multinacionais, bancos, corporações e, no nosso

condução de políticas públicas da União para os entes federados. Logo, o Brasil deve ser enquadrado como país sensível a interdependência complexa.

caso, como veremos a frente, os governos subnacionais.

A segunda característica é:

The agenda of interstate relationships consists of multiple issues that are not arranged in a clear or consistent hierarchy. This absence of hierarchy among issues means, among the other thing, that military security does not consistently dominate the agenda. Many issues arise from what used to be considered domestic policy, and distinction between domestic and foreign issues becomes blurred. (KEOHANE; NYE, p. 21).

Isso significa que as facilidades de trocas multicontinentais permitidas pelas revoluções da informação e tecnológica transnacionalizaram os temas, os quais passaram a transbordar as fronteiras domésticas, ganhando espaço nas agendas internacionais, inserindo novos temas antes limitados à lente doméstica, tais como a AIDS, o terrorismo, as migrações nas agendas das relações interestatais, etc. Por essa razão, essa realidade contemporânea se trata de uma globalização multidimensional, pois é gerada por um adensamento de redes de interdependência complexa configurada por diversos atores que lidam com diversas temáticas: sociais, políticas, ambientais, etc.

Essas duas características explicam o porque que as agendas políticas internacional e doméstica se confundem, pondo fim a hierarquia de assuntos, transformando totalmente a formação das agendas globais e domésticas. “Yet as the complexity of actors and issues in world politics increases, the utility of force declines and the line between policy and foreign policy becomes blurred: as the conditions of complex interdependence are more closely approximated, the politics of agenda formation becomes more subtle and differentiated” (KEOHANE; NYE, 2001. p. 28). Esta realidade tende a mudar as opções, as escolhas e as decisões dos governos, já que essas causam impactos distributivos sobre a sociedade, deslocando para a esfera pública a discussão sobre a política internacional.

Por fim, essa nova dinâmica gerada pela interdependência complexa, explicada por essas características, parece estar diluindo as fronteiras internas e externas do Estado Nação. Pois, os novos temas, assim como a atuação desses novos atores se tornou vetores condicionantes do cotidiano das sociedades nacionais e de seus interesses. Isso explica o aumento do espaço para esses novos atores que procuram ampliar e constituir uma sociedade internacional transnacionalizada.

A última característica é que a “Military force is not used by governments toward other

governments within the region, or on the issues, when complex interdependence prevails” (KEOHANE; NYE, p. 21). O que demonstra como a combinação das duas primeiras reforça a tendência à transnacionalização, e como isso diminuiu a utilização dos recursos militares entre governos que estão inseridos na interdependência complexa possibilitado assim uma maior cooperação entre eles.

Essas relações de mútua dependência não tendem a distribuir eqüitativamente os ganhos e as perdas geradas pela interdependência complexa. Durante esse processo tende a prevalecer às assimetrias, ou seja, os resultados serão diferentes para cada ator. Pois, os atores atuantes nessa sociedade internacional, agora transnacionalizada, não são iguais, sobretudo em se tratando de capacidades. Para Di Senna (2003, p. 25) “(...) os participantes não gozam do mesmo grau de desenvolvimento e não controlam os mesmos recursos”.

A interdependência pode ser assimétrica, o que significa que não há distribuição eqüitativa do conteúdo dependente entre os atores, ou seja, em uma relação bilateral de dependência mútua de dois Estados X e Y, o Estado X pode ser mais dependente de Y, do que Y de X. Nesse sentido, logicamente, o Estado Y pode tirar proveito da interdependência assimétrica como força de influência e barganha em relação ao Estado X (SARFATI, 2005, p. 164).

Isso porque as transações na interdependência dependem de constrangimentos e ganhos. Para os autores se explicam como “joint gains or joint losses to the parties involved” (KEOHANE, NYE, 2001, p. 8), devido, entre outras razões, as diferenças envolvidas nos relacionamentos. O que significa que na interdependência existem assimetrias pelo motivo de que alguns atores conseguem ter o controle de maiores recursos de poder e, por conseguinte, ter maiores possibilidades de auferirem ganhos relativos, mesmo que sejam de pequenas diferenças.

Essas assimetrias, muitas vezes, podem ser percebidas avaliando-se o grau de vulnerabilidade e sensibilidade dos Estados. Esses conceitos são construídos a partir da utilização dos recursos de poder, explicados como um recurso para controlar resultados garantidos por quem tiver menores custos, a partir das assimetrias geradas no processo.

Logo “In terms of the cost of dependence, sensitivity means liability to costly effects imposed from outside before policies are altered to try to change the situation. Vulnerability can be defined as an actor’s liability to suffer cost imposed by external events even after policies have been altered”. (KEOHANE; NYE, 2001, p. 11). Em suma, os países sensíveis sofrem os impactos da lógica da interdependência assimétrica, mas tem capacidade de resposta. Já os países

vulneráveis sofrem os impactos maiores advindos da mesma dinâmica, e não tem capacidade de resposta no plano das relações internacionais.

Como podemos perceber, provavelmente, por um lado, o principal efeito da interdependência é possibilitar o desencadeamento de um processo de cooperação internacional, fundado na noção de soberania compartilhada, por meio do qual pode-se resolver problemas com caráter de transnacionalidade. Por outro, a incapacidade do Estado de atender às demandas de todas as suas unidades subnacionais gera uma segmentação, com diminuição da concentração do poder político central. Devido a essa realidade, alguns autores sugerem que o Estado moderno, enquanto um corpo político isolado, formado por governantes e governados, tendo uma jurisdição plena sobre um território demarcado – incluindo nesta jurisdição o direito ao monopólio da força coercitiva – e com legitimidade baseado no consentimento de seus cidadãos, estaria dando lugar a uma nova forma ou lógica de Estado no qual as decisões políticas passam a estar permeadas e influenciadas por redes transnacionais intergovernamentais, como vimos acima.

Logo, o papel do Estado transforma-se: ele torna-se um instrumento de adaptação das políticas domésticas à realidade internacional, reagindo a decisões tomadas em outras esferas de poder, sejam elas regionais, transnacionais ou internacionais (HERZ, 1999).

Essa mudança representa um desafio às tradicionais noções de soberania e legitimidade do Estado que vê seu poder diminuído porque a “(...) expansão das forças transnacionais reduz o controle que cada governo pode exercer sobre as atividades de seus cidadãos e dos outros povos” (HELD e MCGREW, 2001: 34 e 35). A interdependência crescente, dentro desta nova realidade marcada pela globalização, questiona a legitimidade e a soberania porque diminui a capacidades dos Estados de oferecerem bens e serviços às suas populações sem apelarem para a cooperação internacional (KRASNER, 2000).

Dessa maneira, vale ressaltar que os problemas políticos já não podem ser solucionados satisfatoriamente sem a cooperação com outras nações ou mesmo com outros agentes não-estatais (KEOHANE e NYE, 1984). Esta afirmação pode ser constatada pelo aumento no número de instituições, de regimes e de ONGs (Organizações Não-Governamentais) internacionais que surgiram no final do século XX, assim como pelo aumento de atividades nos foros internacionais de formulação de políticas.

O adensamento de um sistema de governança global e à mudança crescente do papel do Estado nacional como conseqüência dos efeitos da interdependência proporcionariam as

entidades governamentais subnacionais, especificamente aos municípios, a possibilidade de exercerem atividades que, até então, eram da competência exclusiva do Estado-nação (PHILIP et al., 1996, p. 17 e 19).

No caso brasileiro, a política de descentralização desenvolvida durante o governo FHC, em virtude dos efeitos da interdependência possibilitou aos gestores municipais buscarem novos instrumentos gerenciais para a solução dos problemas do seu município. Em muitas ocasiões, tais instrumentos são acessados a partir de redes de cooperação técnica internacional entre atores subnacionais sem relação direta com o Estado nacional. Ou ainda, por meio da captação de financiamento externo a fundo perdido junto a organizações internacionais e/ou ONG's.

Isso vem ocorrendo porque

A globalização é fenômeno espacial fundado num *continuum* com 'o global' numa ponta e o 'o local' na outra. (...) Ela envolve uma extensão e um aprofundamento das relações sociais e das instituições no espaço e no tempo de tal modo que, por um lado, as atividades diárias estão crescentemente influenciadas por fatos que acontecem do outro lado do globo e, por outro lado, as práticas e decisões de grupos ou comunidades locais podem ter significativas repercussões globais (Held, 1998, p. 13).

Esta realidade tende a contribuir para uma maior participação da dimensão local na esfera internacional. É por isso que as cidades e as regiões procuram assumir um papel estratégico nas relações internacionais, de forma a vir complementar o papel do Estado nacional, a fim de garantir investimentos externos, principalmente pela via do financiamento, e tomar a iniciativa de políticas de cooperação técnica no âmbito subnacional. Nesta perspectiva, crescentemente, ao redor do planeta, redes de cidades e regiões buscam elaborar uma internacionalização eficiente e capaz de trazer soluções para os problemas locais. Na próxima seção, nossa tarefa será compreender o significado teórico da internacionalização das cidades e sua aplicabilidade à luz do exemplo brasileiro.

O conceito de paradiplomacia

Segundo Saskia Sassen (2004, p. 375), as cidades assumiram um papel estratégico na “nova geografia do poder”. Pois “(...) com suas complexas redes de empresas, que oferecem serviços altamente especializados e talento profissional, são lugares estratégicos para a produção destas funções especializadas” necessárias as grandes corporações.

Paralelamente, Sassen reconhece que a “principal dinâmica que opera na economia global tem a capacidade de desligar o Estado moderno da intersecção entre soberania e o território que caracterizam o Estado e o sistema estatal modernos” (idem, p. 376).

Mas, isso não significa dizer que a globalização retira do Estado nacional sua importância. Ao contrário, a materialização da globalização no âmbito das cidades e das regiões proporciona aos governos locais um papel político de maior relevância dentro do próprio Estado nacional e cria a possibilidade da formação de uma nova estratégia de desenvolvimento do próprio Estado, que é fruto da somatória do desenvolvimento de cada uma das unidades que o compõem.

Caso o Estado-nação não consiga proteger suas unidades subnacionais dos efeitos devastadores externos (econômicos, principalmente) resultantes do aprofundamento da interdependência, não se deve impedir que estas unidades defendam seus interesses por conta própria, às vezes, contribuindo com o próprio Estado-nação (KINCAID, 1990, p. 56), inclusive convergindo com sua orientação internacional.

Para Soldatos (1996, p. 207), o fenômeno da “permeabilização” das fronteiras dos Estados nacionais pode ser a causa de problemas sócio-econômicos sérios para as cidades (interdependência-vulnerabilidade), mas também pode proporcionar-lhes oportunidade para a cooperação internacional (interdependência-oportunidade).

Nessa perspectiva, para Dowbor (1997, p. 12) “as grandes metrópoles mundiais estão adquirindo um peso novo no processo de gestão das nossas sociedades, como pólos de um conjunto de atividades internacionalizadas, e como articuladoras das políticas internas”.

Verificando com atenção o processo eleitoral nas cidades brasileiras, percebemos a ênfase que se deu à importância das cidades no desenvolvimento do país. Também, estas últimas eleições mostraram a preocupação dos políticos locais com as decisões governamentais no âmbito nacional, inclusive na política externa. A federalização do debate local não reflete somente uma disputa político-partidária, mas também a preocupação dos atores sociais, políticos e econômicos locais em participar do processo decisório nacional, cujos reflexos são percebidos, imediatamente, na esfera local.

Este crescente intervencionismo das autoridades subnacionais em atividades que transcendem as fronteiras nacionais é chamado por Frey (1996) de “globolocalismo”. E é resultante da combinação dos seguintes fatores: 1) proteção e reforço das coletividades locais, em uma época de ligações transregionais; 2) necessidade e busca de receitas mais elevadas; 3)

contra-ponto às assimetrias e desigualdades no âmbito do sistema nacional; 4) maior acessibilidade em matéria de estabelecimento de ligações internacionais; 5) preocupação eleitoral; 6) ampliação progressiva das esferas de ação dos comitês regionais; 7) internacionalização crescente da população; 8) protecionismo; 9) defesa de certos princípios de moralidade internacional; 10) incertezas com relação à interpretação de dispositivos constitucionais (FRY, 1996, p. 42).

A concretização dessa inserção internacional sustentada ocorre por meio de uma paradiplomacia que pode ser definida, segundo Prieto, como

(...) o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais, mediante o estabelecimento de contatos permanentes e *ad hoc*, com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com o objetivo de promoção socioeconômica e cultural, bem como de qualquer outra dimensão exterior nos limites de sua competência constitucional (PRIETO apud RODRIGUES, 2004a, p. 443).

Para Fronzaglia, ela pode ser definida como

(...) o conjunto de atividades desenvolvidas pelas unidades subnacionais – de maneira isolada ou conjunta – conforme seu grau de autonomia e que visam sua inserção internacional podendo ser complementares, paralelas ou conflitantes com a diplomacia conduzida pelo governo central (FRONZAGLIA, 2004, p. 50).

No entanto, alguns autores, como Rodrigues (2004-b), preferem o termo *política externa federativa* para definir a ação das cidades no plano internacional. Segundo ele, se é aceitável a tese de Lafer (2001) de que há uma identidade internacional do Brasil, que marca a política externa brasileira, então poder-se-ia admitir que as ações internacionais de governos subnacionais possuem uma identidade própria, não necessariamente coincidentes ou concordes com a diplomacia da federação (RODRIGUES, 2004b, p. 40). Portanto, essa *política externa federativa* pode ser definida como “a estratégia própria de um estado ou município, desenvolvida no âmbito de sua autonomia, visando à sua inserção internacional, de forma individual ou coletiva” (RODRIGUES, 2004b, p. 40).

Como podemos perceber, ainda que não haja consenso conceitual em torno dessas novas iniciativas de governos subnacionais, não é possível deixar de reconhecer sua importância mundial. Portanto, compreender o novo papel que a atuação internacional dos governos subnacionais podem ter para auxiliar o governo central a promover políticas públicas eficazes à

promoção de desenvolvimento econômico e social sustentável no Brasil passa a ser uma tarefa essencial. Nesse sentido, vamos adotar a idéia de Soldatos (1996) que trata esse fenômeno como internacionalização das cidades. Segundo ele, há dois tipos principais: a internacionalização ativa e passiva.

A internacionalização passiva é aquela desempenhada pelas *cidades-espaço*, que acolhem atividades e instituições internacionais, mas não acolhem instituições e serviços de importância estratégica para o desenvolvimento de funções de influência ou de controle (sedes de grandes organizações internacionais, sedes de grandes empresas multinacionais, serviços estratégicos, etc). Seu papel é de peso regional (SOLDATOS, 1996, p. 218). Como veremos adiante, esse perfil de internacionalização corresponde ao tipo de cooperação técnica internacional vertical, mas pode também vir a ser foco irradiador de cooperação descentralizada em setores específicos. Ou seja, essas cidades recebem apoio técnico internacional sem ter capacidade de oferecer contrapartidas.

Já a internacionalização ativa é aquela desempenhada pelas *cidades-atores*, que se distinguem por uma atuação dinâmica. Estas cidades possuem uma rede de serviços de suporte as atividades internacionais (escritórios internacionais de advocacia, grandes escritórios de arbitragem internacional, grandes instituições bancárias, estrutura sofisticada de transportes e comunicações, etc.). Essas cidades fazem parte das grandes redes internacionais de alta tecnologia (aeronáutica, informática, etc.) e de serviços de ponta, além de disporem de uma estratégia de planificação da sua atividade internacional. São cidades que exportam fatores de produção (SOLDATOS, 1996, p. 218). Por isso são capazes de receber e oferecer apoio técnico internacional, sendo assim, *locus* privilegiado de difusão de cooperação técnica internacional horizontal e cooperação descentralizada.

Nesse artigo, nosso foco será tratar da internacionalização das cidades a partir da perspectiva da cooperação técnica internacional e do financiamento externo, pois cremos haver amplas oportunidades para as cidades brasileiras nesses dois setores propícios as suas respectivas internacionalizações.

Nesse sentido, a seguir, pretendemos promover uma breve discussão teórica a respeito da evolução do conceito de cooperação técnica e financiamento internacional. Para auxiliar na criação de cenários hipotéticos lastreados na realidade internacional que possam auxiliar na identificação e na articulação das necessidades e problemas enfrentados pelas administrações

municipais brasileiras *vis-à-vis* às novas possibilidades apresentadas pela arena externa, junto da qual os gestores municipais poderiam criar soluções concretas e viáveis para os problemas enfrentados pelos municípios que administram.

Um exercício de taxonomia da cooperação internacional

A pesquisa que realizamos nos permite estabelecer quatro tipos de Cooperação Internacional, os quais podem ser classificados em uma escala evolutiva: a) cooperação internacional vertical, b) cooperação técnica internacional, c) cooperação internacional horizontal e d) cooperação internacional descentralizada.

O primeiro tipo de cooperação, herdeiro de uma visão pós-segunda guerra mundial, possui caráter assistencial e consiste na transferência vertical de conhecimentos e técnicas dos países avançados aos países menos desenvolvidos, o que pressupõe uma postura passiva por parte destes últimos e evidencia suas condições de subalternidade. Apesar da negação constante, é possível constatar que esse tipo de assistencialismo nunca foi desinteressado, uma vez que esteve sempre vinculado a objetivos nacionais específicos dos países desenvolvidos, principalmente no período da Guerra Fria. A promoção desse tipo de cooperação se enquadra na lógica da inserção internacional passiva dos municípios.

A cooperação internacional vertical continua existindo, ainda que seja veementemente negada por parte dos agentes que as oferecem. Isso porque, na atualidade, seu viés assistencialista passou a ser condenado mundialmente, gerando um consenso pejorativo sobre seus resultados, sobretudo por não contribuir para a geração de condutas autônomas nos agentes receptores capacitando-os à, no futuro, solucionarem seus problemas cotidianos com maior independência. O maior exemplo disso ocorre com as grandes corporações transnacionais do setor de fármacos, as quais mantêm-se como agentes doadores de cooperação internacional vertical aos países mais pobres para evitar que seus governos invistam recursos na descoberta e fabricação de novos medicamentos para a cura de doenças que afligem suas populações. Na realidade, os agentes doadores repassam seus produtos aos países pobres em troca da manutenção do seu monopólio sobre agentes químicos de alto lucro na indústria farmacêutica. Evitando assim, a entrada de novos competidores no mercado, bem como a ação pública legítima contra seus monopólios condensados e protegidos pelos mecanismos internacionais de proteção de patentes, tais como o

TRIPS na OMC.

Com o passar dos anos, esse tipo de assistencialismo passou a constituir-se, ele mesmo, em situação incômoda. Logo, procurou-se substituir o caráter assistencialista pelo conceito de cooperação técnica *tout court*, que constitui o segundo tipo de cooperação. Isto tornou possível tratar os países em via de desenvolvimento como parceiros no processo de solução de seus problemas, como agentes intervenientes no processo de cooperação internacional, possibilitando a redução do envolvimento constante de peritos estrangeiros, que foram substituídos por consultores de curto prazo, com a função de apoiar os esforços locais. Desde então, os países em desenvolvimento mudaram de posição: de receptores, tornaram-se também agentes do processo cooperativo. Esse tipo de cooperação já parece ser uma evolução, representando um meio termo entre as estratégias de internacionalização municipal ativa e passiva.

Um exemplo ilustrativo desse modelo é a cooperação técnica de tecnologia avançada à perfuração de poços de petróleo em águas profundas oferecida pelo Brasil via Petrobrás para vários países, tais como a Nigéria. Ou ainda, a tecnologia de exploração de gás e construção do Gasoduto Brasil-Bolívia por parte do Brasil para o escoamento dessa *commodity* para o mercado consumidor brasileiro, sem a qual a Bolívia não teria capacidade de fazê-lo. Nessa lógica também se insere a experiência da construção de Hidrelétrica Itaipu Binacional entre Brasil e Paraguai, a qual tem gerado benefícios mútuos.

O terceiro tipo de cooperação internacional surge como evolução da mudança conceitual explicitada acima, e passa a ocorrer a partir do surgimento de ações de cooperação entre países em via de desenvolvimento. A cooperação deixou de ser exclusivamente um mecanismo de interação Norte-Sul, passando a existir também no sentido Sul-Sul. Além disso, nesse processo evolutivo, a cooperação também deixou de ser exclusivamente vertical ou técnica para incorporar características horizontais. Esse tipo de cooperação proporciona para as cidades brasileiras uma internacionalização ativa.

A concretização desse perfil de internacionalização ativa das cidades brasileiras pode vir a se efetivar devido ao fato do país ter alcançado um nível intermediário de desenvolvimento, que o capacita tanto a receber volumes expressivos de cooperação técnica internacional, como a prestá-la para países menos desenvolvidos, da América Latina e da África. Sob esta ótica, a Agência Brasileira de Cooperação - ABC, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores, afirma que:

(...) a cooperação técnica internacional passa a ser encarada sob suas duas vertentes principais: como instrumento de política externa e como auxiliar de promoção do desenvolvimento socioeconômico do país. Nesse sentido, a política brasileira de cooperação técnica internacional se realiza pela combinação dos elementos básicos das duas vertentes, ou seja, da recebida e da prestada, e será eficiente na proporção que assegure o alcance dos principais objetivos de uma e de outra (WARWAR, 2005).

Portanto, pode-se afirmar que a cooperação internacional mais benéfica se distingue por: (a) focalizar o desenvolvimento da infra-estrutura humana; (b) gerar fluxo de conhecimento tanto para a organização prestadora, como também - e principalmente - para a instituição local, de forma a garantir continuidade dos programas, evitando a dependência permanente e promovendo o desenvolvimento institucional das novas tecnologias absorvidas; e (c) ter custos quase nulos para quem está recebendo.

Enfim, a cooperação internacional horizontal parece ser a mais adequada do ponto de vista de geração de bem-estar as populações do receptor, visto ser uma das modalidades básicas da cooperação para o desenvolvimento. Embora a cooperação internacional de primeiro e segundo tipo - assim como suas interfaces - também possam ser importantes e gerar efeito sinérgico e de complementação, resulta muito importante conjugá-las sempre no sentido de assegurar a prevalência da cooperação internacional horizontal.

Isto porque ela objetiva a troca de conhecimentos mútuos entre parceiros para a solução de problemas comuns em diversas áreas, como, por exemplo, urbanização, meio ambiente, tratamento do lixo hospitalar, transporte, educação, saúde, etc. Nesse sentido, cidades brasileiras têm muitas características em comum com outras localidades no mundo e estão aptas a oferecer cooperação para suas congêneres, bem como a receber auxílio advindo de cooperação internacional horizontal, *tout court* e vertical.

É importante ressaltar que esse tipo de cooperação internacional horizontal não pode, de maneira alguma, ser confundido com a cooperação econômica e comercial, que em um primeiro momento propõe auxílios apenas para países em vias de desenvolvimento, mas junto deles envia um pacote de produtos de empresas originárias dos seus países.

Diante disso, o grande desafio das cidades brasileiras consiste em atuar internacionalmente para transformar seu espaço urbano em *locus* privilegiado para o estabelecimento de cooperação internacional horizontal, tendo em vista a capacidade desses municípios gerarem políticas públicas úteis para outras localidades. Isto tem duas conseqüências práticas: a primeira consiste em estabelecer condições que permitam baratear serviços para o

erário público. A segunda reside no fato de a cooperação atuar no sentido de, num primeiro momento, oferecer melhores condições de vida para os cidadãos, para em seguida permitir ao receptor utilizar a tecnologia recebida como conteúdo para intercâmbio com outros parceiros, em âmbito nacional e internacional, aumentando com isso a possibilidade de recebimento de outros auxílios de seu interesse. Para tanto seria necessário aproveitar mais adequadamente a massa crítica de ciência e tecnologia disponível nessas cidades, no âmbito das instituições existentes, como é o caso dos grupos de pesquisa, das universidades e dos hospitais universitários, dentre outros.

Vale ressaltar que, mesmo enfatizando o papel das cidades nesse terceiro modelo de cooperação internacional, a figura do Estado nacional é imprescindível, como ficou confirmado pela pesquisa quando tratamos da transferência de tecnologia do Brasil para a África do Sul, mediada pela ABC, visando o tratamento dos doentes de AIDS daquele país. O que evidenciou a necessidade de mais pesquisa teórica para compreendermos casos específicos de cooperação internacional que envolviam a internacionalização de governos subnacionais sem a intermediação de estados nacionais.

Ao analisarmos a literatura sobre o assunto percebemos a possibilidade de incorporarmos no nível conceitual uma nova modalidade de cooperação internacional, aqui representando nosso quarto tipo: a cooperação internacional descentralizada. Ela possui características gerais da cooperação horizontal sem necessariamente incorporar a figura do Estado-nação⁴. Isso porque, como vimos antes, o Estado nacional dos países em desenvolvimento, graças as suas vulnerabilidades decorrentes dos fluxos de interdependência global, tornou-se incapaz de responder aos problemas do cotidiano das localidades. Como resposta, as cidades perceberam a associação como um instrumento eficaz para buscar soluções comuns aos seus problemas particulares. Gradualmente, a formação de parcerias e redes de trabalho vem se adensando, pois permitem a formação de solidariedades estratégicas, cooperação descentralizada e troca de informação entre as cidades, os municípios e as diversas organizações econômicas, políticas e sociais que dão vida à malha de sociabilidade local, criando e recriando os espaços locais e suas respectivas bases de sustentabilidade comunitária.

⁴ Vale lembrar que na modalidade horizontal, no caso do Brasil, ainda que haja ampla participação de outros entes federados e atores domésticos, o comando da operação é da ABC – Agência Brasileira de Cooperação – alocada junto ao Ministério das Relações Exteriores – MRE.

Nesse sentido, fomos percebendo a existência de pelo menos três atributos definidores da cooperação descentralizada. O primeiro deles é ser ela qualquer iniciativa promovida por entes que não pertencem a administração central do Estado, tais como associações privadas, administrações municipais e provinciais, universidades, fundações, sindicatos, setor privado em geral, etc. A Comissão Européia compreende a cooperação descentralizada como qualquer iniciativa proposta indiferentemente por organizações não governamentais (ONG) ou por entes locais. Ou seja, o predominante nessas iniciativas é a reivindicação de autonomia, visibilidade própria e vontade de se diferenciar da administração central por meio de financiamento da cooperação descentralizada.

Inclusive, muitas dessas experiências, não possuem legalidade jurídica nos territórios nacionais nos quais são desenvolvidas. Dowbor (2006) considerou que essas experiências são aquelas que estão para além do controle dos Estados nacionais porque seus agentes se internacionalizaram partindo de ação e vontade própria sem nenhuma intermediação do governo central. As ações desses agentes estariam criando espaços internacionalizados de relacionamentos não previstos nas relações internacionais clássicas mediadas pelo Estado nacional.

Como derivação do primeiro atributo, o segundo é o pressuposto de que todas as partes envolvidas devem ter algo a contribuir na aliança estratégica, elevando a noção de trocas qualitativas pró-desenvolvimento como primordial em todo processo, o qual deve ter como fim último servir como mecanismo efetivo para o desenho e a prática de políticas públicas que solucionem os problemas dos cidadãos. Em outras palavras, os agentes condutores das experiências descentralizadas de cooperação internacional são capazes de gerar políticas públicas mais eficazes por desenvolverem suas atividades em parceria com os cidadãos atingidos por suas ações. Eles partem da noção de que é o cidadão, acostumado à dinâmica de sociabilidade da sua comunidade, que conhece os problemas da localidade em que vive e, portanto, deve participar como agente e receptor dos serviços e das políticas públicas geradas no bojo de uma cooperação internacional descentralizada. O que, como “efeito colateral positivo”, demanda níveis ampliados de participação política, logo processos de tomada de decisões mais democráticos.

Isso requer que os sujeitos descentralizados da cooperação sintam-se atores do desenvolvimento local, parte integrante da comunidade local, aspirando a contribuir com o desenvolvimento humano no nível global. A incapacidade do governo central em prover os mesmos serviços oferecidos pelos agentes de cooperação descentralizada o conduz a incentivar

essas experiências, inclusive, muitas vezes, por meio de doações financeiras. Em muitas ocasiões, emerge experiências inovadoras, inclusive no tocante a ampliação de experiências democráticas. Entretanto, em outras ocasiões, essa prática pode acabar em corrupção e deve ser bastante monitorada pela sociedade civil.

Por fim, o terceiro atributo definidor da cooperação descentralizada trata-se de boas motivações éticas dos agentes que se envolvem com ela. Na maioria das vezes, eles querem construir um mundo melhor e, para tanto, se propõem realizar projetos que visam contornar as condições sub-humanas de parcelas significativas da população mundial. Isso exige que cada um cumpra sua tarefa seja como pessoa seja como organização. Nos últimos anos, visando alcançar esse objetivo muito desses agentes passaram a exigir dos governos e das organizações internacionais a construção de mecanismos e procedimentos adequados para dar-lhes o suporte necessário para o cumprimento de suas tarefas. Parece haver experiências bem sucedidas nessa perspectiva.

Contudo, em muitas outras ocasiões, muitos governos se utilizam dessas boas motivações éticas para repassar para atores sociais tarefas suas, incorporando-os como *partners* ativos de execução de serviços públicos, mas não na formulação das políticas a serem adotadas para solucionar problemas sociais coletivos. Essa prática limita o aprendizado social desses atores que buscam cooperar com governos e organizações internacionais, cada qual com suas competências e capacidades, na identificação, formulação, negociação e execução de políticas públicas que incidam sobre a qualidade do desenvolvimento humano nas sociedades mais pobres do planeta. Dito de outro modo, as boas motivações éticas dos agentes de cooperação descentralizada não devem ser instrumentalizadas pelos governos para suprir suas responsabilidades. Pois, se desenvolverem nesse sentido tende a perder seu caráter político-social.

Diante do exposto, sob o conceito de cooperação descentralizada podemos incluir iniciativas diversas, as quais devem constituir

“(…) un sistema organizado de partenariados territoriales de desarrollo y solidaridad entre comunidades locales del sur y del norte, con el objetivo de hacer trabajar juntos los propios actores, de manera coordinada, hacia los objetivos y con los métodos del desarrollo humano, tanto a nivel local como buscando enlaces a nivel nacional e internacional” (CARRINO, 2003, p. 4).

O que implica uma eleição estratégica de agentes descentralizados compartilhada e

apoiada por estruturas nacionais e por organizações internacionais, as quais devem adotar uma visão do desenvolvimento global fundamentada no desenvolvimento local.

Em resumo, a cooperação descentralizada é um mecanismo para influenciar o desenvolvimento global através de conexões internacionais entre comunidades locais do sul e do norte do mundo, em uma dialética construtiva com os governos centrais e com as organizações internacionais. Visa unir forças para um interesse comum: o desenvolvimento humano orientado para a redução da pobreza, do desemprego, da exclusão, da violência e de outros desequilíbrios que ameaçam o futuro. A sua vantagem principal é a descentralização de ações, reunindo diversos agentes, numa rede de gestão mais democrática, criativa, flexível e mais próxima dos problemas cotidianos das populações excluídas, sobretudo, dos países pobres. Os receptores dessa cooperação descentralizadas dão-lhe ampla legitimidade porque percebem o grau elevado da informação, do diálogo e da transparência na tomada e implementação de suas decisões. O que já não tem ocorrido nas gestões públicas de países em desenvolvimento, nas quais a prestação periódica de contas à população é quase inexistente.

Para finalizar, queremos apenas reforçar a idéia de que a cooperação internacional descentralizada preconiza um modelo de cooperação mais participativo em que se reconhecem atores não-governamentais como parceiros importantes das tradicionais relações Estado-Estado. Ela visa reforçar a participação da população nas ações de desenvolvimento (Alves, 1996, p. 128) orientadas para a exploração de complementaridades e reforço de redes globais na perspectiva do desenvolvimento local (Afonso, 1998). Porém, como vimos, é essencial uma cooperação de parceria entre operadores variados como organismos públicos (municípios), ONG, associações e agrupamentos locais, agentes empresariais, universidades, etc⁵. A cooperação descentralizada surge das transformações na ordem internacional, como vimos acima.

⁵ A verificação prática dessa discussão teórica, especificamente no tocante as experiências de cooperação internacional horizontal e descentralizada, foi realizada por meio de dois estudos de caso: o primeiro caso analisado foi os desdobramentos internacionais do Programa Nacional de Combate a AIDS do Brasil, ressaltando sua importância para o *softpower* do país nas negociações comerciais internacionais bem como a consolidação de novas alianças e coalizões internacionais por parte da diplomacia brasileira; em seguida, foi analisado o Projeto “Restaurante-Escola” como uma experiência de cooperação internacional descentralizada entre a cidade de São Paulo e *Cities Alliances* desenvolvida na gestão Marta Suplicy. Ambos estudos empíricos completam a pesquisa e estarão disponibilizados em breve no livro *Gestão Municipal, Cooperação Técnica Internacional e Financiamento Externo: Teorias e Práticas*.

Um exercício de taxonomia do financiamento externo

Uma parte dos esforços a serem despendidos para a viabilização da internacionalização das cidades está justamente na captação dos financiamentos internacionais. Há duas modalidades centrais: a) financiamentos a fundo perdido, os quais, têm sido escassos, em grandes quantidades, desde o início dos anos 90, para países de renda nacional média como o Brasil e b) financiamento externo sob a forma de empréstimos.

No tocante aos financiamentos a fundo perdido, as instituições doadoras tendem a privilegiar organizações não-governamentais como instituições receptoras, em detrimento do Poder Público. Neste caso, uma solução criativa seria a de os municípios brasileiros vir a assumir um novo papel, qual seja o de estabelecer parcerias com organizações não governamentais da sociedade civil, de forma a gerar um espaço público onde elas possam compartilhar projetos com o governo municipal. Esse tipo de iniciativa possibilitaria maior interação entre o governo municipal e a sociedade civil, não somente na discussão sobre elaboração e aperfeiçoamento de projetos, como também na identificação de alternativas para captação do maior volume possível de recursos para projetos conjuntos na lógica da cooperação técnica internacional horizontal. Além disso, abriria canais institucionais à consolidação de experiências no sentido da proposta de maior democratização da administração pública municipal.

Já no caso de empréstimos, a tendência atual das instituições financiadoras internacionais - como o Banco Mundial e o BID -, é a de exigir co-parceria, ou seja, o financiamento dos projetos só ocorre na medida em que haja contrapartida financeira de, pelo menos, 50% por parte do Poder Público local para a execução dos projetos. No caso de muitos municípios brasileiros, esta co-parceria só é possível se a cidade estiver livre de restrição ao endividamento externo graças a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Além dessas determinações, existe ainda a necessidade de aprovação de empréstimos pelo Senado. No caso do município cumprir com a LRF, ficaria a mercê da segunda condição, a qual demandaria maiores articulações no nível político nacional, junto ao Senado, paralelamente a ação internacional do município.

Outra saída para a co-parceria e, portanto, para a captação de recursos externos, pode estar nos empréstimos internos à fundo perdido presentes no país via Ministério do Planejamento, BNDES, Caixa Econômica Federal e também no Ministério das Cidades, entre outros. Os municípios brasileiros poderiam adotar a estratégia de adquirir recursos nessas agências

governamentais para arcar com sua contrapartida financeira em grandes projetos de co-parceria com instituições internacionais.

Em face do exposto, podemos afirmar que a novidade que se apresenta à gestão municipal no Brasil reside na possibilidade de criação de uma instituição de atividade não burocrática – seja no âmbito de sua estrutura institucional ou, ainda, na forma de estrutura paralela ou terceirizada -, para realizar a função de intermediação entre agentes financeiros internacionais que disponibilizam recursos a fundo perdido e organizações não governamentais internas, com o objetivo de desenvolver parcerias e constituir banco de projetos direcionados à captação de recursos externos.

Considerando que a maioria das organizações não governamentais não dispõe de pessoal qualificado para identificar possibilidades, elaborar e negociar projetos para captação de recursos nas agências do próprio governo brasileiro e de outros países, assim como para atuar junto às agências financeiras internacionais, caberá à constituição de uma Secretaria Municipal de Relações Internacionais – SMRI – no município, ou ainda outros tipos institucionais congêneres, tais como uma Assessoria Internacional vinculada ao gabinete do prefeito para o desempenho desse papel central, que consiste justamente em assegurar o suporte técnico necessário ao desenvolvimento dessas atividades, cabendo à organização receptora a função de execução.

Tudo isso em consonância com as diretrizes das agências internacionais de fomento. Possibilitando ainda, o *enforcement* da lógica da democracia cosmopolita entre a realidade brasileira e a internacional.

Considerações Finais

O objetivo central desse artigo foi empreender uma análise teórica prospectiva sobre as condições internacionais e domésticas do Brasil que conduziram seus entes federados, especificamente os municípios, a encontrarem nos instrumentos de Cooperação Técnica Internacional (CTI) e Financiamento Externo (FE) alternativas ao desafio de aprimorar e melhorar a gestão pública municipal do país em prol dos interesses de cidadania.

O primeiro resultado que alcançamos foi demonstrar que o adensamento das experiências de paradiplomacia no Brasil foi resultado tanto de transformações sistêmicas internacionais quanto de uma estratégia da União para lidar com os resultados negativos da interdependência

econômica sobre a nação. Ao transferir aos entes federados, sem compensações, os custos da inserção internacional do país num mundo caracterizado pela interdependência global, a União acabou involuntariamente cedendo na sua exclusividade de formulação e implementação da política externa brasileira. Estados e municípios aproveitaram esse lapso para desenvolver parcerias internacionais eficazes com o argumento de preencher as lacunas deixadas pela União.

A Constituição Federal de 1988 atribuiu aos municípios a qualidade de ente federado, como decorre da leitura dos seus arts. 1º e 18º. Atribuiu também aos municípios a autonomia, em seu art. 29, ao determinar que ele “reger-se-á por lei orgânica”, e explicitou suas competências no art. 30, entre as quais não estavam previstas atuações no nível das relações internacionais. Estas são de competência exclusiva da União, pelo art. 21, não tendo os entes federados representação nem competência nessa matéria (SILVA, 1999, p. 620). Isso significa que os entes federados estão efetivando ações inconstitucionais.

Diante dessa situação, parece-nos ser necessário uma reinterpretação de alguns artigos constitucionais, revendo as competências dos entes federados no que diz respeito à sua atuação externa. “Os fatos e a atuação de diversos municípios superam e ultrapassam o arcabouço jurídico doméstico, e demandam algum tipo de modificação, alteração ou criação de normas para essas novas ações federativas” (Rodrigues, 2004a, p. 451). Trata-se da União desenvolver capacidade governamental de articular necessidades e soluções internas com essas novas possibilidades abertas no exterior pelos entes federados subnacionais, sem romper com o papel clássico exercido pelo Estado nacional no campo da política internacional. Sem, obviamente, atrapalhar o desenvolvimento de parcerias internacionais já realizadas e as que estão por vir.

Outro resultado que julgamos relevante, foi estabelecermos uma taxonomia conceitual mínima que poderá ser duplamente útil aos gestores municipais. Primeiro, por permitir a eles avaliar, com conhecimento de causa, os tipos de CTI e FE disponibilizados pelos futuros parceiros internacionais aos seus municípios. Possibilitando-lhes verificar a pertinência da adoção ou não deles pela sua cidade. Por exemplo, nosso artigo demonstra que essas experiências internacionais só são benéficas enquanto alternativas menos custosas para a solução duradoura de problemas locais. O que só pode ser viabilizado com parceiros que adotam os modelos de cooperação horizontal, cooperação descentralizada e financiamento externo à fundo perdido. Simultaneamente, ficou também evidente que a cooperação vertical, a cooperação técnica internacional e o financiamento externo a juros mais civilizados é uma opção, mas não tão

adequadas, na medida em que proporciona alternativas pela via do mercado, da lucratividade, sem atentar-se para as necessidades das demandas da cidadania.

Recebido em outubro/2011;

Aprovado em dezembro/2011

Referências Bibliográficas

AFFONSO, Rui. “Os municípios e os desafios da federação no Brasil”. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: Fundação Seade, vol. 10, n° 3, jul./set. 1998, pp. 3-10.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. CGPD - Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento. Disponível em http://www.abc.gov.br/abc/abc_ctpd.asp Acessado em 16/12/2006.

CARRINO, Luciano. *Cooperación descentralizada, participación y desarrollo humano*. Proyecto Solaria: Curso de Actualización, 2003.

CZEMPIEL, E. e ROSENAU, J.N. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora da UNB, 2000.

DI SENA, R. “Poder e Interdependência: novas perspectivas e análises das Relações Internacionais” In: *Cena Internacional*. Brasília: Departamento de Relações Internacionais, FUNAG, ano 4 n° 2. p. 19 a 43, 2002.

DOWBOR, Ladislau. Entrevista com o Professor Ladislau Dowbor, ex-assessor de Relações Internacionais da Prefeitura de São Paulo (gestão Luiza Erundina). São Paulo: mimeo, 2006.

DOWBOR, Ladislau. Globalização e tendências institucionais. DOWBOR, Ladislau et al. (org.). *Desafios da globalização*. Petrópolis, Vozes, 1997. p. 9 a 16.

DUPAS, Gilberto. *A Nova Lógica Global e o Impasse da América Latina – Documento base preparado para o Grupo de Reflexão de Alto Nível do G-Rio*. VILHENA, Heloísa de Araújo et al. (org.). *O Grupo do Rio e a Globalização – Grupo de Reflexão de Alto Nível*. Brasília: FUNAG; IPRI, 2005.

FRONZAGLIA, Mauricio Loboda. *A atuação internacional das unidades subnacionais – o caso da cidade de São Paulo*. Campinas: mar 2004. (mimeo)

FRY, Earl H. La perméabilisation de l'état-nation dans un monde d'interdépendance internationale globale et de mutations sous-nationales. PHILIP, Christian; SOLDATOS, Panayotis. *Au-delà et en deçà de l'état-nation*. Bruxelles, Bruylant, 1996. p. 21 a 52.

HELD, D. *Global Covenant: The Social Democratic alternative do the Washington Consensus*. Cambridge: Ed. Polity Press, 2004.

HELD, David e MCGREW, Anthony. *Prós e Contras da Globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

HELD, David. "A Democracia, o Estado-Nação e o Sistema Global" in *Lua Nova*, n. 23. São Paulo: Cedec, 1991. (p. 145 - 194)

HERZ, Mônica. "A internacionalização da política: a perspectiva cosmopolita em face do debate sobre a democratização da ONU" in *Contexto Internacional*, vol. 21, n. 2. Rio de Janeiro: IRI-PUC, jul-dez 1999. (p. 259-289).

KEOHANE, Robert O. e NYE, Joseph S. *After Hegemony*. Princenton: Princenton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert O. e NYE, Joseph S. *Power and interdependence*. Boston: Scott, Foresman and Company, 2001.

KINCAID, John. Constituent diplomacy in federal politics and the nation-state: conflict and cooperation. MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. Oxford, Oxford Clarendon Press, 1990. p. 54 a 75.

KRASNER, Stephen D. "Compromising Westphalia" in HELD, David and MCGREW, Anthony. *The Global Transformation Reader*. Cambridge: Polity Press, 2000.

LAFER, C. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira – Passado, Presente e Futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

NYE Jr., J. *O paradoxo do poder americano*. São Paulo: Unesp, 2002.

PHILIP, Christian; SOLDATOS, Panayotis. Au-delà et en deçà de l'état-nation: l'état "perforé" par l'interdépendance-integration internationale et "eclaté" par l'activation d'auteurs sous-nationaux. PHILIP, Christian; SOLDATOS, Panayotis. *Au-delà et en deçà de l'état-nation*. Bruxelas, Bruylant, 1996. p. 13 a 19.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro. VIGEVANI, Tullo et al. (org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo, EDUC; Ed. Unesp; Bauru, EDUSC, 2004a. p. 441 a 462.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. *Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros*. São Paulo, PUC-SP, 2004b. (Tese de Doutorado).

ROSENAU, James N. "Governance in a Globalizing World" in HELD, David and MCGREW, BJIR, Marília, v.1, n.1, p.133-163, Jan./Abr. 2012

Anthony. *The Global Transformation Reader*. Cambridge: Polity Press, 2000.

ROSENAU, James N. "Studying Structures - The Two Worlds of World Politics". In: ROSENAU, James N. *TURBULENCE IN WORLD POLITICS: A THEORY OF CHANGE AND CONTINUITY*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

SARFATI, G. *Teoria das Relações Internacionais*. São Paulo: Editora Saraiva, 2005, p. 155 a 170.

SASSEN, Saskia. El Estado y la nueva geografía del poder. VIGEVANI, Tullo et al. (org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo, EDUC; Ed. Unesp; Bauru, EDUSC, 2004. p. 373 a 401.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16. ed., São Paulo, Malheiros, 1999.

SOLDATOS, Panayotis. La nouvelle génération de villes internationales: phénomène de segmentation dès roles traditionnels de l'état-nation. PHILIP, Christian; SOLDATOS, Panayotis. *Au-delà et en deçà de l'état-nation*. Bruxelles, Bruylant, 1996. p. 203 a 236.

VIGEVANI, Tullo et al. Realismo versus globalismo nas relações internacionais. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, nº 34, 1994.

WARWAR, Zuair. Entrevista. Disponível em: <http://www.cgecon.mre.gov.br/groups/ecodesign/newsletter-02-01#secao3> . Acessado em: 10 de setembro de 2005.